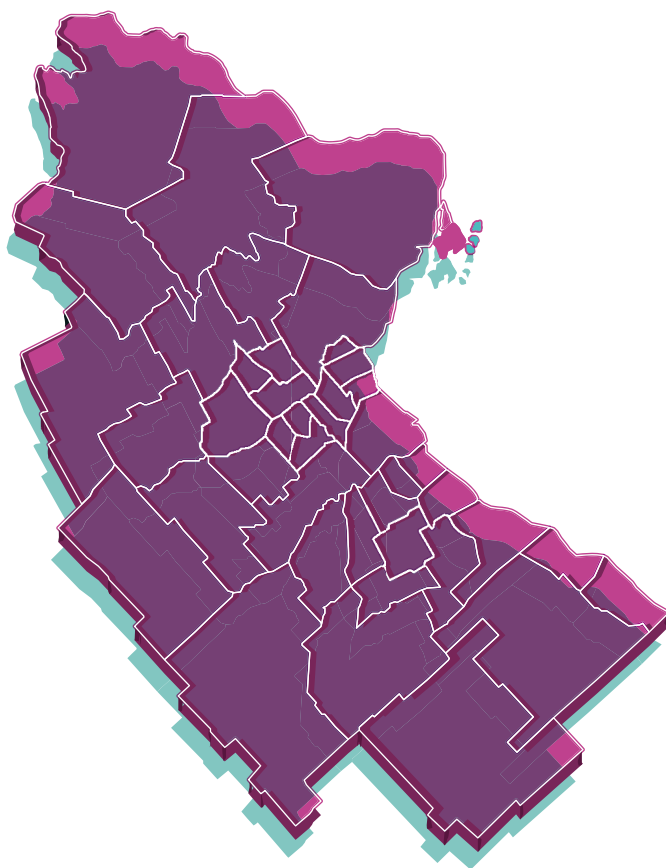


# EL HORIZONTE METROPOLITANO

Compilador: Agustín Forchieri





# **El horizonte metropolitano**

Compilador: Agustín Forchieri



[www.editorial.jusbaire.gov.ar](http://www.editorial.jusbaire.gov.ar)  
editorial@jusbaire.gov.ar  
fb: /editorialjusbaire  
Av. Julio A. Roca 534 [C1067ABN]  
+5411 4011-1320



Sello  
**Buen  
Diseño**  
argentino

El horizonte metropolitano / Artemio Pedro Abba ... [et al.] ; compilación de Agustín Forchieri ; coordinación general de Claudio Marcelo Agugliario Acierno. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Editorial Jusbaire, 2023.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-768-299-1

1. Derecho Constitucional. I. Abba, Artemio Pedro. II. Forchieri, Agustín, comp. III. Agugliario Acierno, Claudio Marcelo, coord.  
CDD 340.1

@ Editorial Jusbaire, 2022

Hecho el depósito previsto según Ley N° 11723

Declarada de interés por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.  
Res. Nro. 543-2018

### **Consejo Editorial**

Presidenta:

Ana Salvatelli

Miembros:

Alberto Maques

Francisco Quintana

Fabiana Haydeé Schafrik

Marcelo López Alfonsín

Jorge Atilio Franza

Alejandra García

### **Editorial Jusbaire**

Coordinación General: Alejandra García

Coordinación de Contenidos: Débora Tatiana Marhaba Mezzabotta

Revisión de contenidos: Martha A. Barsuglia

Edición: Nicolás Pérez Felicioni

Corrección: Daniela Donni, Leticia Muñoz, Mariana Palomino, Julieta Richiello  
y Manuel Vélez Montiel

Coordinación de Arte y Diseño: Mariana Pittaluga

Maquetación: Esteban J. González, Gonzalo Cardozo y Romina Rysznivkier

**Coordinación de esta obra:** Claudio Augugliario y Federico Zugasti

**Colaboradores de esta obra:** Gabriel Fernández Arjona, Lorena Carballo, Lucas Stramucio  
y Manuela Fernández Roa

La presente publicación ha sido compuesta con las tipografías *Saira* del tipógrafo argentino Héctor Gatti para la fundidora Omnibus-Type y *Alegreya* de la fundidora argentina Huerta Tipográfica.



**Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires**  
Consejo de la Magistratura

## **Autoridades**

### **Presidente**

Alberto Maques

### **Vicepresidente 1°**

Francisco Quintana

### **Vicepresidenta 2ª**

Fabiana Haydeé Schafrik

### **Consejeros**

Rodolfo Ariza Clerici

Alberto Biglieri

María Julia Correa

Anabella Hers Cabral

Ana Salvatelli

Juan Pablo Zanetta

### **Secretaria de Administración General y Presupuesto**

Genoveva Ferrero



# ÍNDICE

Presentación	
<b>Diego Santilli</b> .....	11

Prólogo	
<b>Agustín Forchieri</b> .....	13

## CAPÍTULO I

### Ciudades metropolitanas, el desafío de gobernarlas

El reto metropolitano frente a problemas intergubernamentales complejos	
<b>Joan Subirats</b> .....	23

Gestión de ciudades: aprendizajes y oportunidades	
<b>Fabio Quetglas</b> .....	45

Gobernanza para las regiones metropolitanas	
<b>Gabriel Lanfranchi</b> .....	61

## CAPÍTULO II

### Definiendo una región: nuestra realidad

El AMBA: Historias, preguntas, desafíos	
<b>Alicia Novick, Pedro Linares, Analía Hanono, Paloma Garay Santaló y Eugenia Peyregne</b> .....	77

La gestión de la pandemia del COVID-19 en el área metropolitana de Buenos Aires. Aprendizajes para su gobernanza	
<b>Daniel Cravacuore</b> .....	99

El Área Metropolitana de Buenos Aires: Un entorno marcado por una fuerte fragmentación económica y social	
<b>Agustín Salvia y Juan Ignacio Bonfiglio</b> .....	113

Los desafíos del gobierno multinivel en el AMBA en el segundo año de pandemia por COVID-19 <b>Bárbara Couto y Rodrigo Carmona</b> .....	131
Pensar la Región Metropolitana de Buenos Aires como una región económico-productiva integrada <b>Ignacio Bruera</b> .....	153
Una visión prospectiva desde el marco conceptual del Planeamiento Ambiental <b>Marcelo Pazos</b> .....	169

### CAPÍTULO III

#### Coordinación y cooperación ¿Qué aprendimos hasta aquí?

Por un gobierno efectivo de la movilidad metropolitana en Buenos Aires <b>Andrés Borthagaray</b> .....	185
Aprendizajes metropolitanos desde la Cuenca Matanza Riachuelo <b>Javier García Espil</b> .....	197
La transición hacia la economía circular. Un desafío para la reconstrucción verde en el AMBA <b>Consuelo Bilbao</b> .....	219
La Red Pública de Salud AMBA como experiencia de cooperación regional en políticas públicas <b>Lorena Carballo</b> .....	229

### CAPÍTULO IV

#### El camino para consolidar una identidad regional

##### Parte 1: Claves para un modelo de gobernanza

La institucionalización del Área Metropolitana. Una perspectiva desde la Provincia de Buenos Aires <b>Ricardo Pablo Reca</b> .....	259
---	-----



El gasto nacional en el AMBA. Un desafío de  
cuantificación y ejecución equitativa  
**Ernesto Frugoli, Nicolás Lorenti y Juan Pablo Pascual ...** 279

Acelerar la integración metropolitana  
**Diego Valenzuela .....** 337

## Parte 2: Institucionalizando la Región

Formar institucionalidad metropolitana en Buenos  
Aires. Propuesta de gestión para el AMBA  
**Artemio Pedro Abba .....** 343

El Artículo 124 como alternativa para la  
institucionalización metropolitana  
**Pedro Del Piero .....** 377

Hacia una Institucionalidad en la Región  
Metropolitana de Buenos Aires  
**Facundo Suárez Lastra .....** 389

Un abordaje político para institucionalizar la RMBA  
**Matías Barroetaveña .....** 401

De la coordinación normativa a la gobernanza:  
un camino para consensuar soluciones comunes  
a problemas compartidos en la Región Metropolitana  
**Natalia Fidel .....** 425

La importancia de avanzar en una agenda común  
del AMBA  
**Gabriela Besana .....** 445

Institucionalidad metropolitana. ¿Por qué y cómo?  
**Agustín Forchieri .....** 449



# Presentación

Es siempre una alegría presentar un trabajo que reúna las visiones y experiencias de un grupo de funcionarios públicos y analistas especializados que se nuclean para reflexionar sobre la forma de dar cada vez mejores respuestas a las demandas sociales y nos ayudan a pensar cómo vivir mejor.

El *horizonte metropolitano* es un intercambio de ideas y propuestas sobre el desafío de pensar la política interjurisdiccional en respuesta a un mundo cada vez más urbanizado e interconectado. La pandemia dejó al descubierto que debemos tener un abordaje integral, ya que un movimiento en un lugar repercute en todos lados. Con el correr de los años queda más en evidencia la interrelación de los espacios y la importancia de volver a pensar los conglomerados urbanos.

Partimos de la premisa de que los modelos de gobernanza metropolitana son en la actualidad la solución más lógica y eficiente para resolver y prevenir los diversos problemas que enfrentan las ciudades, generando políticas públicas integrales que trascienden las divisiones arbitrarias que imponen la geografía o las miradas políticas, en búsqueda de una visión integral en la que el trabajo y la gestión de los recursos tiene como eje las necesidades cada vez más diversas y específicas de todas las personas.

Esta iniciativa es un ejemplo de lo que hoy más necesitamos: pensar políticas y alianzas a largo plazo que nos permitan trabajar cooperativamente y con perspectivas de desarrollo global.

La división territorial y política es una creación humana que nos organiza en distintas jurisdicciones. Esa división nunca puede ser un impedimento para el bienestar de las personas. La Av. General Paz no divide lo que las personas unen cada día, yendo a trabajar, a estudiar, o de visita de un lado hacia el otro. En la Ciudad de Buenos Aires viven 3 millones de personas y otros 3.5 millones ingresan cada día. Este libro propone entender los límites interjurisdiccionales no como algo que separa, sino como un puente que conecta y articula áreas que tienen mucho en común y que deben ser gestionadas integralmente a través de la cooperación y del diálogo.

Es siempre más lo que nos une que lo que nos separa. La región metropolitana está atravesada por una historia en común. *El horizonte metropolitano* propone una forma inteligente de gobernar y proyectarnos al futuro haciendo foco en la gente. El compromiso es trabajar en conjunto, crecer y desarrollarnos poniendo a los argentinos por encima de las divisiones geográficas.

Antes que porteños o bonaerenses, somos todos argentinos.

**Diego Santilli**

Vicejefe de Gobierno de la  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires\*

---

\* El presente texto fue elaborado en el año 2020 por el actual Diputado Nacional durante su ejercicio como Vicejefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

# Prólogo

Nuestro mundo es un mundo urbano. Los humanos hemos decidido vivir en ciudades debido a nuestra naturaleza gregaria y también a las mejores posibilidades que estas nos ofrecen. Posibilidades que se potencian en las grandes ciudades, las cuales hoy son en gran parte áreas o regiones metropolitanas.

Estas regiones tan diferentes entre sí, donde se congregan culturas tan diversas y conviven intereses muchas veces contrapuestos, tienen por supuesto rasgos comunes y desafíos compartidos. Abordar la complejidad que siempre presentan y generar las condiciones que permitan superar la segregación y la desigualdad será un objetivo que no podrá alcanzarse si no se incorpora lo metropolitano como dimensión de análisis a la hora de planificar nuestras ciudades y sus infraestructuras y servicios.

De eso se trata *El Horizonte Metropolitano*, un aporte que hacemos hombres y mujeres desde una pluralidad de visiones e identidades, comprometidos con los temas que hacen a nuestra región común y con la convicción compartida acerca de la necesidad de avanzar hacia un modelo de gobernanza.

Cuando sobre finales de 2019 mis colegas diputados y diputadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires me honraron con la responsabilidad de ocupar la Vicepresidencia Primera, asumimos el desafío de impulsar, de manera institucional, el debate de ideas y acciones sobre nuestra región metropolitana, para lo que creamos una Dirección General encargada de esa temática específica.

Entre otras acciones, desarrollamos desde allí un seminario cuyas ponencias retomamos en esta publicación, junto a nuevos aportes que de alguna manera completan un diagnóstico sobre la Región y los avances en materia de cooperación y coordinación de políticas públicas; a la vez que plantea una hoja de ruta con distintas alternativas para avanzar hacia un modelo de gobernanza regional.

Ese ciclo de exposiciones ha sido desarrollado con la pandemia de COVID-19 como contexto, por lo que quedó más en evidencia que nunca la necesidad de articulación de políticas públicas y de generación de

espacios institucionales de coordinación interjurisdiccional. Los ciudadanos que habitan el territorio metropolitano comenzaron como nunca antes a hablar del AMBA. La sigla también comenzó a tener una presencia mediática impensable hasta el momento.

Y junto con el interrogante de qué es el AMBA y cómo se integra, surge la certeza de que no hay ya margen para seguir postergando el debate y las acciones conducentes a promover mayores niveles de coordinación y cooperación interjurisdiccional; pero más importante aún, el desafío de superar las miradas y los intereses particulares, para dotar a la región de un modelo de gobernanza metropolitana que hoy requiere.

En ese sentido, este libro es una compilación de diversas contribuciones de distintos investigadores y actores relevantes, vinculados al quehacer de nuestra y otras áreas metropolitanas. Decidimos estructurarlo en 4 capítulos diferentes pero vinculados entre sí, que dialogan y reflexionan sobre distintos aspectos y temáticas de la región.

En el primero, encontrarán reflexiones acerca del presente y futuro de las áreas metropolitanas a nivel global, en la búsqueda de modelos que deriven en una gobernanza para la región metropolitana Buenos Aires, teniendo en cuenta su historia, sus características y sus desafíos y retos.

En este sentido, el artículo del catalán Joan Subirats propone repensar la forma de gobernar las metrópolis para superar el actual modelo que él define de “compartimentos estancos” hacia uno caracterizado por la existencia de distintos gobiernos multinivel que operan simultáneamente sobre un mismo territorio. A su vez, aboga por un gobierno en red donde las capacidades de gobierno de cada quien dependen de las relaciones que establecen con múltiples actores públicos y privados. Seguidamente, el artículo de Fabio Quetglas nos plantea una mirada prospectiva sobre cómo será la vida urbana pos-COVID y repasa los desafíos que deberán encarar los Estados para encaminar esa vida y la gestión de las ciudades de forma virtuosa. Finalmente, Gabriel Lanfranchi hace un pormenorizado análisis de las alternativas de institucionalización de la coordinación en regiones metropolitanas, para luego analizar cuáles de esos modelos son más viables para el caso de Buenos Aires.

A partir de diferentes miradas y saberes académicos, los artículos del segundo capítulo intentan describir el objeto de nuestro estudio,

es decir, nuestra región. El equipo del Observatorio Metropolitano del Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo (CPAU) reseña la evolución histórica de la misma desde sus comienzos hasta la actualidad, abordando los cambios demográficos, sociales y económicos de la gran urbe. Luego plantea preguntas y disparadores abiertos, orientados a repensar los formatos institucionales que mejor se adaptan a la realidad regional, considerando primeramente el mapa de actores, sus intereses y sus necesidades. Seguidamente, Daniel Cravacuore, Presidente de la Fundación Internacional para el Desarrollo Local (FINDEL), realiza un diagnóstico sobre los principales contrastes y desigualdades de la región, a nivel demográfico, fiscal, presupuestario y político/electoral; para concluir reseñando las debilidades en materia de cooperación y las carencias en términos fiscales y de infraestructura que quedaron de manifiesto durante la crisis sanitaria del COVID-19.

Agustín Salvia y Juan Ignacio Bonfiglio (Observatorio de la Deuda Social Argentina - UCA), analizan la fragmentación económica y social de la región, partiendo de dos dimensiones estrechamente vinculadas y claves para el desarrollo humano, la estructura social y el acceso a niveles de vida satisfactorios. Estudian los datos e indicadores del 2020 en un escenario pandémico COVID-19, con un enfoque de pobreza multidimensional que abarca derechos sociales, económicos y ambientales (déficit en alimentación y salud, acceso a servicios básicos, acceso a vivienda digna, servicios educativos, empleo y seguridad social, entre otras), fundamentales a la hora de establecer una agenda metropolitana regional.

Bárbara Couto y Rodrigo Carmona, del Observatorio del Conurbano del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) analizan los desafíos de coordinación del AMBA en tres áreas críticas: la salud, el transporte urbano y la producción. En su artículo, Ignacio Bruera destaca la importancia de desarrollar el perfil productivo de la región, para lo cual, según su mirada, se requiere superar la fragmentación productiva y el desarrollo no armónico que la caracteriza. Asimismo, aboga por una agenda de desarrollo productivo que focalice en el área de servicios (con especial rol de las pymes), la regulación de dominio de suelo productivo y la economía del conocimiento que, junto con la industria 4.0 son el futuro presente.

Finalmente, Marcelo Pazos hace consideraciones sobre la planificación ambiental en la Región.

El tercer capítulo nos propone analizar de manera crítica la experiencia de distintos dispositivos sectoriales y políticas de cooperación, para poder establecer cuáles fueron los aprendizajes de esas experiencias, e incorporarlos al momento de repensar modelos de gobernanza. De la mano de Andrés Borthagaray, analizamos las políticas de transporte. Sobre este tema, el autor señala la urgencia de fortalecer la Agencia Metropolitana de Transporte (AMT) y de alcanzar una gobernanza del sector, para detener la atomización actual sobre aspectos como la planificación estratégica y presupuestaria, la implementación de políticas y planes de inversión, así como proyectos de infraestructura del transporte regional, que impactan en el desarrollo y crecimiento de la región.

Seguidamente, Javier García Espil analiza el caso de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) intentando establecer los aportes de esta experiencia, en el diseño de una institucionalidad metropolitana. Su artículo aborda los derroteros y debilidades que debió afrontar el organismo para su funcionamiento; desde superposiciones jurisdiccionales y segmentación socio-espacial hasta omisión de los municipios en la toma de decisiones y el involucramiento ambivalente de la ciudadanía.

En tanto, Consuelo Bilbao expone las distintas etapas vinculadas al tratamiento y la gestión de los residuos urbanos en el AMBA, hasta la creación de la Coordinadora Ecológica Sociedad del Estado (CEAMSE). A partir de allí, plantea los temas pendientes que tiene la región en las fases de prevención y recuperación, considerando los nuevos paradigmas de una economía circular. Menciona estrategias y acciones adoptadas por otros países para pasar de una gestión lineal a una circular de residuos urbanos y une estos conceptos con la generación de empleo verde y nuevas economías, que tengan en cuenta el crecimiento poblacional, el consumo y el impacto que generan en el medio ambiente. Cierra este capítulo Lorena Carballo, reseñando la experiencia de cooperación no institucionalizada que significó la Red Pública de Salud AMBA, creada en el año 2018 con el objetivo de fortalecer el Primer Nivel de Atención de la Salud para los ciudadanos de la región metropolitana.

Finalmente el cuarto capítulo, articulado en dos partes, nos plantea en la primera consideraciones a tener en cuenta al momento de pensar y debatir modelos de gobernanza metropolitana; en tanto que



en la segunda, pretendemos presentar las principales iniciativas propuestas durante los últimos años, vinculadas a cómo avanzar en mayores niveles de institucionalidad metropolitana.

El Dr. Pablo Reca inicia este segmento analizando los distintos momentos e intentos de institucionalización del área metropolitana a lo largo de su historia, desde la etapa fundacional con el retorno a la democracia y el intento de traslado de la Capital Federal, hasta la reforma de la Constitución Provincial, con foco en el capítulo sobre autonomía municipal, descentralización y participación. Reca nos brinda su reflexión no sólo sobre las causas que hicieron que estas no prosperaran, sino que también enumera los aspectos claves que no pueden faltar a la hora de pensar un proyecto de reforma que avance con la postergada autonomía municipal.

En tanto, Ernesto Frugoli, Nicolás Lorenti y Juan Pablo Pascual abordan en su artículo el impacto del gasto de la Administración Pública Nacional en el AMBA, para lo cual analizan 6 sectores específicos: transporte, ACUMAR, vivienda, salud, educación y seguridad. El objetivo que se plantean es realizar una aproximación a los recursos que el Gobierno Nacional destina a la región, como principal jurisdicción aportante en términos del “gasto metropolitano”. El Intendente Diego Valenzuela, de Tres de Febrero, nos aporta su visión acerca de los retos que supone gestionar un territorio que es parte de una región más extendida y sin un marco de coordinación, de cómo la pandemia los llevó a profundizar mesas políticas de diálogo y gestión con sus pares de la Región, para finalmente plantearnos algunos prerrequisitos en el camino a la gobernanza metropolitana.

La nota del Coordinador General del UOL-BAM, Artemio Abba, abre la segunda parte del cuarto y último capítulo del libro. Abba describe la evolución de las propuestas de institucionalidad metropolitana, remarcando los avances que puedan servir a futuro para una conformación institucional de la Buenos Aires Metropolitana, reseñando de manera particular su propuesta de creación de un Parlamento Metropolitano.

Pedro del Piero, Presidente de la Fundación Metropolitana, describe las propuestas y acciones para la Región desarrolladas a lo largo de 20 años de trabajo en la temática, para luego abordar la cuestión institucional proponiendo la creación de una Agencia de Planificación Regional. Cierra el artículo reflexionando acerca del contexto global y

local, que se presenta como desafío y oportunidad en términos de gobernabilidad de la Región. Facundo Suarez Lastra sostiene en su nota que la Región Metropolitana debe ser abordada como una unidad, fundado esto en su experiencia como intendente municipal, y en los sucesivos cargos que fue ocupando en la Ciudad, hasta llegar en 2015 a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Consultiva para el Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA). Es en su paso por este organismo, y nutrido por el intercambio con académicos y líderes sociales vinculados a la temática, donde desarrolló los principales lineamientos de su proyecto de ley de Agencia Metropolitana que reseña en esta publicación. En tanto, el artículo de Matías Barroetaveña reflexiona sobre las herramientas de gobernanza existentes, a partir de un repaso de la realidad de la RMBA, sus características y desigualdades.

Los últimos tres artículos del libro son aportes vinculados a la cooperación legislativa. La Presidenta de la Comisión de Relaciones Interjurisdiccionales de la Legislatura Porteña Natalia Fidel analiza las herramientas de gobernanza existentes y las posibilidades que podrían ensayarse para profundizar y ampliar dichas herramientas. Luego, nos plantea diversas iniciativas legislativas que buscaban acentuar el enfoque metropolitano en la gestión. En tanto su par bonaerense, Gabriela Besana, Presidenta de la Comisión de Asuntos del Conurbano de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, aboga por un trabajo conjunto entre los distintos cuerpos legislativos de la Región al abordar temas tales como el transporte, la gestión de la basura, la seguridad, la actuación del Estado en el aspecto social, el planeamiento urbano, el acceso a la vivienda, etcétera.

Concluyendo los aportes que se plantean en la presente publicación, he querido a través de mi artículo desentrañar dos puntos fundamentales de la discusión sobre la gobernanza metropolitana: los *porqué* y los *cómo*, y en ese sentido cuáles son los beneficios de contar con herramientas de coordinación y cooperación entre las diferentes jurisdicciones, para finalmente hacer un *racconto* de una serie de iniciativas tendientes a lograr mayores niveles de relacionamiento entre los cuerpos legislativos de la Región.

Con la intención de aportar al debate metropolitano es que decidimos avanzar con esta publicación. Agradezco la generosidad de las/os autoras/es, que a partir de un profundo conocimiento de la temática

desarrollaron visiones y alternativas que nos van a guiar en el proceso de institucionalización de una gobernanza para la Región.

Mi reconocimiento también para Claudio Augugliaro y Federico Zugasti, con quienes maduré la idea de este libro y me han acompañado a lo largo de todas sus etapas.

Finalmente, mi agradecimiento a Editorial Jusbaire por habernos abierto las puertas para integrar sus prestigiosas colecciones.

Esperamos que este libro sea un viaje de aprendizaje, desafíos e interpelaciones.

**Agustín Forchieri**



**CAPÍTULO I**  
**Ciudades metropolitanas,  
el desafío de gobernarlas**



# El reto metropolitano frente a problemas intergubernamentales complejos

Joan Subirats\*

## Introducción

En momentos como los planteados por la gestión de la pandemia del COVID-19, emergen con fuerza muchos problemas no resueltos o largamente aplazados. Una vez más hemos visto cómo la voluntad de dominar una realidad cada vez más compleja y fragmentada se quedaba corta frente a dinámicas que mezclan incertidumbre, riesgo y exigencia de acción inmediata en proporciones variables. Nuestra esperanza en la ciencia como alternativa de seguridad nos ha sido retornada con distintas manifestaciones de los límites de la certidumbre en la esfera científica. Más allá de estos grandes interrogantes generales, lo que aquí nos interesa es analizar cómo ha sacudido la crisis sanitaria a la discutida asignación de responsabilidades y tareas entre las distintas esferas de gobierno o de decisión, centrándonos sobre todo en la escala local.

Lo cierto es que la realidad urbana de este inicio del siglo XXI acumulaba perspectivas de signo relativamente contradictorias. Por una parte, se anunciaban situaciones más bien convulsas (múltiples presiones y tensiones) y cambiantes (crecimiento significativo del número de personas en áreas urbanas y más desigualdades internas). Había

---

\* Doctor en Ciencias Económicas (Universidad Autónoma de Barcelona, UAB). Catedrático de Ciencia Política y fundador e investigador del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (UAB). Especializado en temas de Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Exvicerrector (UAB). Profesor visitante en distintas universidades (Roma-La Sapienza, University of California-Berkeley, New York University, CIDE y UNAM en México, UBA), y en un gran número de universidades y centros de investigación españoles. Colaborador habitual en medios de comunicación (*El País*, *El Periódico*). Se desempeñó como Vicealcalde de Barcelona en temas de cultura, educación, ciencia y comunidad del ayuntamiento. Ha publicado más de treinta libros de gran éxito como *Decisiones Públicas*, *Otra Sociedad ¿Otra Política?*, *Herramientas para el Cambio del Sistema*, entre otros.

también referencias a una “revolución metropolitana”<sup>1</sup> o se especulaba sobre la necesidad de que los alcaldes intervinieran de manera más directa en la gobernanza global.<sup>2</sup> La creciente significación de las ciudades ha llegado a caracterizarlas recientemente como “decisoras globales” en un nuevo mundo crecientemente urbanizado.<sup>3</sup>

Nos enfrentamos a un rápido proceso de urbanización y de incremento de la significación de las ciudades, mientras que las competencias normativas y la disponibilidad de recursos de las autoridades locales siguen estando claramente por debajo de lo que son sus necesidades. Por otro lado, los mecanismos de representación y decisión que se han venido usando en el gobierno de las grandes conurbaciones resultan cada vez más obsoletos en comparación con los retos existentes. De un lado, se asume que es necesario articular mejor las voluntades de distintos actores (públicos, privados y del tercer sector) en la búsqueda de escenarios de mayor capacidad de gobierno y eficacia decisional para encarar los retos y déficits de coordinación, dispersión y problemas de gestión,<sup>4</sup> a los que se enfrentan los espacios metropolitanos en pleno cambio de época. Pero, por otro lado, se constata que la dispersión de poderes, el encabalgamiento de competencias, la falta de dinámicas de nueva institucionalidad que permitan encarar la complejidad de problemas urbanos desde la fragmentación de gobiernos locales, exigiría avanzar con rapidez en la configuración de auténticos gobiernos metropolitanos capaces de articular lo que en muchos casos son sistemas de ciudades.

Esa falta de gobierno metropolitano, del tipo que sea, genera problemas significativos. Algunos tienen una significación más política o tienen que ver con la equidad en el conjunto del territorio considerado. Así, por ejemplo, hay déficits notables en la capacidad de participa-

1. Katz, Bruce y Bradley, Jennifer, *The metropolitan revolution: How cities and metros are fixing our broken politics and fragile economy*, USA, Brookings Institution Press, 2014.

2. Barber, Benjamín, *If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities*, Yale University Press, 2013.

3. Glaeser, Edward; Kourtit, Karima y Nijkamp Peter; *Urban Empires. Cities as a Global Rulers in the New Urban World*, New York, Routledge, 2021, p. 444.

4. Slack, Enid, “Managing the coordination of service delivery in Metropolitan Cities”, *Policy Research Working Paper 4317*, World Bank, Urban Development Unit, 2007. Disponible en: <http://library1.nida.ac.th/worldbankf/fulltext/wps04317.pdf> [fecha de consulta: 01/02/2022].



ción y representación política en el sistema político metropolitano, que o bien no existe formalmente, o en el caso de que disponga de cierta institucionalidad, la lógica es casi siempre técnica y de representación indirecta. Por otro lado, la diferencia de estatus y de presupuestos entre los diversos componentes de la conurbación metropolitana genera profundos desajustes en los niveles de renta, educación o de acceso a la esfera digital, por poner algunos ejemplos. La realidad social metropolitana muestra habitualmente esa desigualdad, que requeriría un abordaje estratégico de carácter redistributivo para el conjunto del territorio considerado, pero ello casa mal con la dispersión y heterogeneidad de recursos y capacidades de los que disponen los diferentes gobiernos locales que componen esa realidad metropolitana.

En el proceso de respuesta a la pandemia del COVID-19 esta disonancia entre problemática común y fragmentación competencial e institucional se ha ido poniendo en evidencia. La naturaleza del propio problema requería coordinación y cooperación intergubernamental para conseguir respuestas realmente eficaces.<sup>5</sup> De hecho, estábamos frente a lo que se ha denominado como un problema intergubernamental complejo.<sup>6</sup> Un tipo de situación ante la cual las instituciones difícilmente pueden abordar tratando de resolver el problema, sino más bien gestionando sus consecuencias.

Existe un continuum en las urgencias derivadas de la crisis sanitaria en cualquier rincón de una realidad metropolitana y, en cambio, el abordaje de la contingencia se acostumbra a asumir con los instrumentos de que se disponen, es decir, desde la división institucional, el troceamiento sectorial y la presencia en el mismo territorio de otras esferas de gobierno con sus propias lógicas y competencias. Es en este tipo de situaciones cuando la tensión entre unificar los criterios con los que abordar la situación de emergencia y, al mismo tiempo, la

---

5. Paquet, Mirelle y Schertzer, Robert, "COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem", en *Canadian Journal of Political Science*, vol. 1, N° 5, 2020.

6. Versluis, Ester; Van Asselt, Marjolein y Kim, Jinhee, "The multilevel regulation of complex policy problems: uncertainty and the swine flu pandemic", en *European Policy Analysis*, vol. 5, N° 1, 2019, pp. 80-98.

necesidad de distinguir los diferentes escenarios y situaciones que se dan en cada realidad concreta, se muestra de manera evidente.<sup>7</sup>

La significación de los espacios metropolitanos crece, ya que son esos espacios donde se concentra la mayor capacidad de innovación, creatividad y generación de valor.<sup>8</sup> Al mismo tiempo, comprobamos que la falta de sistemas complejos en los que articular dinámicas estratégicas y de gobierno conjuntas y, al mismo tiempo, el reconocimiento de la diversidad social y territorial acaba generando graves problemas en contingencias que requieren eficacia y rapidez de respuesta.

Podríamos decir que no crece proporcionalmente la capacidad de representar, gobernar y canalizar la participación y complicidad social en los escenarios plurales que constituyen las metrópolis con el grado de significación que van cada día más asumiendo. En este sentido, es cada vez más urgente la renovación y transformación de los sistemas de gobierno, gobernanza y gestión metropolitanas. No solo al afrontar de manera eficaz y eficiente las oportunidades y posibilidades que se abren para mejorar las condiciones colectivas de vida de una gran parte de la población del mundo que habita en esas grandes conurbaciones, sino también para poder responder más eficazmente a las exigencias de situaciones de emergencia como las vividas durante la pandemia del COVID-19 que, sin duda, volverán a repetirse.

Pretendemos aquí aportar reflexiones y propuestas que enriquezcan el debate general sobre innovación y gobernanza metropolitana, buscando aprovechar el gran potencial de cambio y transformación de las ciudades y metrópolis en la actualidad. En momentos, además, en que se plantean muchas dudas sobre la propia persistencia del fenómeno de urbanización ya que la densidad social aparece como un

---

7. Dodds, Klaus; Castán Broto, Vanesa; Detterbeck, Klaus; Jones, Martin; Mamadouh, Virginie; Ramutsindela, Maano; Varsany, Monica; Wachsmuth, David y Woon, Chee, "The COVID-19 pandemic: territorial, political and governance dimensions of the crisis" en *Territory, Politics, Governance*, vol. 8, N° 3, 2020, pp. 289-298; Aubrecht, Paul; Essink, Jan; Kovac, Mitja y Vandenberghe, Ann Sophie, "Centralized and Decentralized Responses to COVID-19 in federal systems: US and EU comparisons", en *Law and Economics of COVID-19 working paper series*, 04/2020. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3584182> [fecha de consulta: 01/02/2022].

8. Iversen, Torben y Soskice, David, *Democracy and Prosperity. Reinventing Capitalism Trough a Turbulent Century*, USA, Princeton University Press, 2019; Glaeser, Edward et al., *Cities as a Global Rulers in the New Urban World*, op. cit.

potencial problema o agravante en los sistemas colectivos de salud. La experiencia que se ha vivido y se sigue viviendo con la gestión de la crisis del coronavirus ha puesto de relieve, una vez más y de manera general, las tensiones entre centralizar o descentralizar decisiones, pero ello ha sido aun más claro cuando esa problemática general se ha concretado a escala de las conurbaciones metropolitanas como las que tenemos en España y en otras partes del mundo.<sup>9</sup>

En las páginas siguientes utilizaremos el contexto del COVID-19 como referente y ejemplo en ciertos casos, incorporando algunos elementos que nos permitan analizar aspectos significativos del ejercicio del gobierno (también en su dimensión, la metropolitana), para después adentrarnos en la parte nuclear de esta contribución, centrada en las ventajas e inconvenientes de la centralización y descentralización en los escenarios metropolitanos de gobierno y gestión.

## Capacidades de gobierno

En el debate sobre las esferas de gobierno se mezclan distintos elementos. Por un lado, la necesidad de regular y ordenar los conflictos que surgen en un marco territorial determinado. Pero, por otro lado, sabemos que la lógica de gobierno no genera estanqueidades, ya que sobre un mismo territorio y en relación a una comunidad específica de ciudadanos, operan simultáneamente distintas instituciones gubernamentales. La presencia de la variable territorial en los debates sobre gobierno y gobernanza es constante. En efecto, los conflictos entre intereses se localizan espacialmente, las comunidades gobernadas se identifican por su asentamiento (o su movilidad) territorial, y la aceptación de las funciones de arbitraje (su legalidad y su legitimidad) no se da a escala planetaria sino en el marco de determinados límites territoriales. De hecho, los gobiernos no se han caracterizado únicamente por la resolución de los conflictos colectivos, sino también por defender sus fronteras competenciales que acostumbran a tener su traslación en fronteras territoriales. La acción de gobernar, en definitiva, pretende resolver determinados conflictos sociales, pero,

---

9. Da Silva, Michael, "COVID-19 and Health-Related Authority Allocation Puzzles", en *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, vol. 30, N° 7, 2020, pp. 1-15.

simultáneamente, genera una permanente tensión territorial con relación a quién le toca decidir sobre qué.

La lógica del gobierno tiene mucho que ver por tanto con el espacio en el que ejercer su jerarquía (soberanía) y en el que sus competencias (las capacidades de acción que la norma que regula su función de gobierno determina) serán operativas. Debemos por tanto mezclar dos elementos que parecen hasta cierto punto contradictorios: la acción de gobierno se ejerce específicamente en un territorio y en relación a una población que reside o interactúa en el mismo, pero esa acción de ese gobierno no impide que otros gobiernos de escala territorial distinta puedan ejercer sus propias competencias en su mismo enclave territorial y en relación a su población de referencia. Esa no estanqueidad y al mismo tiempo esa simultaneidad de procesos y lógicas de gobierno en relación a un mismo territorio y una misma población es lo que ha ido conduciendo a dos conceptos que nos van a ser útiles en nuestra exploración posterior. Esos dos conceptos, sobradamente conocidos, son los de gobierno multinivel y de gobernanza.<sup>10</sup>

Las referencias al gobierno multinivel son muchas.<sup>11</sup> Nos limitaremos a recordar aquí que estamos hablando de procesos simultáneos de supraestatalidad en la toma de decisiones políticas relevantes y de estatalismo y localismo en muchas otras decisiones que tienen su propia significatividad. Al mismo tiempo, los actores institucionales, deben compatibilizar sus capacidades estatutarias de decisión con la complejidad de actores no institucionales cuyos intereses se ven afectados por esas decisiones y que por tanto tratan de influir tanto en la definición de problemas, como en la decisión a tomar y evidentemente en los procesos de implementación posteriores. Estamos hablando de un puzzle<sup>12</sup> en el que distintas piezas están en manos de distintos actores, en el que otras son compartidas pero que finalmente han de

---

10. Griesel, Mart y Van de Waart, Frans, *Multilevel Urban Governance or the Art of Working Together*, Amsterdam, European Urban Knowledge Network, 2011.

11. Bache, Ian; Bartle, Ian y Flinders, Matthew, "Level governance", en *Handbook on theories of governance*, Reino Unido/USA, Edward Elgar Publishing, 2016.

12. Hecló, Hugh, "Ideas, interests, and institutions", en Dodd, Lawrence y Jillson, Calvin (eds.), *The dynamics of American politics, approaches and interpretations*, USA, Westview Pr., 1994, pp. 366-392; Da Silva, Michael, "COVID-19 and Health-Related Authority Allocation Puzzles", *op. cit.*

operar con cierta articulación si quieren que alguna consecuencia (decisión, política, etc.) acabe finalmente produciéndose. Las decisiones políticas operan en espacios en los que no solo intervienen actores institucionales, y además, en esos espacios intervienen distintos tipos de poderes gubernamentales, cada uno con su propia legitimidad e intereses, pero con distinta jerarquía y capacidad competencial. Estamos pues frente a una relocalización de los espacios de autoridad, yendo más allá de los confines del estado, sea hacia arriba (supraestatalidad), sea hacia abajo (*devolution*-descentralización), sea hacia los lados (gobernanza, partenariado, concertación, etc.).<sup>13</sup>

Al final, las capacidades de gobierno de cada quien dependen de las relaciones que establecen con una red de múltiples actores públicos y privados. Por lo tanto, en este escenario aquí sumariamente descrito, hablar por ejemplo de gobernanza metropolitana implica asumir una doble complejidad: operar desde la interacción vertical (multinivel) entre gobiernos con distinta capacidad competencial y ámbito de actuación, y desde la incorporación de un número de actores (red) que no son solo institucionales. Esta gobernanza, en palabras de Llamazares y Marks, se podría definir como:

... un sistema en el cual los distintos niveles institucionales comparten, en lugar de monopolizar, decisiones sobre amplias áreas competenciales. Más que a una dominación uniforme por parte de los Estados centrales, estamos asistiendo a la emergencia de un patrón altamente variable, y no jerárquico, de interacción entre actores diversos en diferentes áreas de políticas.<sup>14</sup>

Pero, al margen de las transformaciones más aparentes (como la aparición de dinámicas negociadoras o mediadoras o la multiplicación de los actores), ¿cuál es la diferencia de fondo entre el gobierno tradicional y la nueva gobernación? Para dar respuesta a este interrogante, en primer lugar, deberíamos recordar que la acción gubernamental

13. Hooghe, Liesbet y Marks, Gary, "Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance", en *American Political Science Review*, vol. 97, N° 02, 2003, pp. 233-243.

14. Llamazares, Iván y Marks, Gary, "Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea", en Llamazares, Iván y Reinares Nestares, Fernando (coords.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Barcelona, Tirant lo Blanch, 1999, pp. 159-178.

se caracteriza por su capacidad de regulación de los conflictos particulares y, sobre todo, por su capacidad para defender o encarnar un interés público o colectivo. Es decir, ante las distorsiones de una búsqueda egoísta del interés privado, el gobierno se interpreta como un ente que obliga a los ciudadanos a cooperar en beneficio de un interés colectivo superior. Una vez aceptado este punto de partida, en segundo lugar, deberíamos preguntarnos si es esta finalidad del gobierno la que está en entredicho o si, en cambio, las transformaciones afectan únicamente a las formas para alcanzar este fin.

Desde nuestra perspectiva, son las formas de gobernar, no sus objetivos, los que estamos repensando. Las nuevas formas de gobernanación deberían continuar asegurándonos que es posible perseguir un interés colectivo y mediar entre los particulares, ya que si pusiéramos en duda este objetivo no estaríamos hablando de capacidades para gobernar, sino de otras cosas. Las formas de gobierno, en cambio, efectivamente están experimentando profundas transformaciones. Para analizarlas nos parece oportuno, en primer lugar, identificar las características clave de las formas tradicionales de gobierno y, más tarde, valorar hasta qué punto la nueva gobernanación las está reformulando. Así, hemos considerado que el modelo tradicional de gobierno se caracteriza por elementos fundamentales como son la especialización y la autoridad.

Por especialización entendemos que la aparición del gobierno se realiza en paralelo a una atribución precisa de tareas y competencias. Es decir, hay ámbitos que están bajo la responsabilidad gubernamental y otros que no, y entre ambos se alza un muro, una frontera muy parecida a la que utilizaba el estado-nación para distinguir lo exterior de lo interior. La metáfora del contenedor también se aplicaría pues al gobierno: metemos en su interior un conjunto más o menos amplio de responsabilidades, mientras que lo que se encuentra en el exterior le es totalmente extraño. Esta misma lógica opera cuando el gobierno distribuye sus responsabilidades entre diferentes niveles territoriales: aparecen, dentro del contenedor, diferentes cajones en los que se colocan determinadas responsabilidades. Lo que metemos dentro de un cajón forma parte de las responsabilidades de ese nivel gubernamental, mientras lo que queda fuera no es de su incumbencia. Desde esta perspectiva, no hay nada más molesto para el gobierno tradicional que un calcetín desaparejado: cuando el calcetín izquierdo aparece en un

cajón y el derecho está en otro, los responsables gubernamentales tradicionales se sienten extremadamente incómodos y no paran hasta volver a juntarlos y decidir cuál es el cajón, el único cajón, que les toca.

Las nuevas formas de gobernación, en cambio, no mostrarían la misma obsesión por la especialización: ni el gobierno es un contenedor ni los diferentes niveles territoriales son cajones donde distribuir las piezas que hay en el contenedor. Las fronteras físicas dejan paso a los flujos también en el ámbito gubernamental. El gobierno multi-nivel y el gobierno en red conforman la desaparición de lo *interior* y lo *exterior*, la abolición de las fronteras entre lo público y lo privado y entre los distintos niveles de lo público. A su vez, la desaparición de las especializaciones provoca que en las tareas de gobierno el énfasis se traslade de los actores a los contenidos. Es decir, lo importante no es la atribución de funciones y responsabilidades a un determinado nivel de gobierno o a cierto ente público o privado, sino la política que se pretende impulsar y los objetivos que esta persigue. Alrededor de esta política, los diferentes actores y las diversas instancias gubernamentales comparten responsabilidades y funciones, y acaba configurando capacidades colectivas de gobierno. También, en este sentido, hemos tenido ejemplos de ello en la gestión de la pandemia, como la construcción de ampliaciones de hospitales aprovechando pabellones deportivos, utilización de recursos del ejército en apoyo a residencias de ancianos, aprovechamiento de la capacidad de gestión y experiencia de ONG (como “Médicos sin Fronteras”), entre otros casos.

## La esfera metropolitana y sus articulaciones de gobierno conjunto

Venimos hablando y analizando distintas aproximaciones a la necesaria construcción de capacidades de gobierno en entornos de gran fragmentación institucional y competencial. ¿Qué ocurre si trasladamos todo ello al ámbito metropolitano? Lo que vemos en la mayoría de gobiernos realmente existentes es que en muy pocos casos esa función gubernamental supralocal se ha institucionalizado de manera explícita. El espacio metropolitano, si lo entendemos como el resultado de continuidad urbana, de continuidad de problemáticas y de percepción

social en el sentido de formar parte de una misma conurbación, casi nunca se corresponde con la existencia de espacios reales de gobierno conjunto. Y en este sentido resulta un buen campo en el que experimentar nuevas formas de gobernanza que, si bien parecen necesarias, no han tenido aún una institucionalización significativa. No son muy frecuentes los espacios e instancias formales de decisión conjunta que trascienden la fragmentación institucional derivada de la multiplicidad de gobiernos locales que coexisten en esa realidad metropolitana compartida. Los problemas comunes que los afectan son mayores que las capacidades institucionales de que disponen.<sup>15</sup>

La literatura académica no acaba de estar de acuerdo con relación a las posibles ventajas e inconvenientes de tal fragmentación, que no es específica de la esfera metropolitana. Hay una corriente de pensamiento que abona la tesis de que el policentrismo gubernamental facilitaría por una parte el sentido de pertenencia del ciudadano en relación a instancias de gobierno más próximas y controlables, y que además, la competencia entre poderes locales y la tensión entre los mismos favorecería una mejor capacidad de provisión de servicios y una menor concentración de poder.<sup>16</sup> Otros apuntan a que avanzar en la adecuación entre realidad urbana compartida y una esfera de gobierno asimismo común redundaría en mejoras significativas en la eficacia y en la eficiencia de los servicios públicos.<sup>17</sup> Los estu-

---

15. Ahrend, Rudiger; Gamper, Catherine y Schumann, Abel, "The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations", París, OECD Regional Development Working Papers, OECD Publishing, 2014. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldho8p-en> [fecha de consulta: 01/02/2022].

16. Tiebout, Charles, "A Pure Theory of Local Expenditures", en *Journal of Political Economy*, vol. 64, N° 5, Chicago, 1956, pp. 416-424; Ostrom, Vincent; Tiebout, Charles y Warren, Robert, "The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry", en *The American Political Science Review*, vol. 55, N° 4, 1961, pp. 831-842; Parks, Rogers y Oakerson, Ronald, "Metropolitan Organization and Governance: A Local Public Economy Approach", en *Urban Affairs Review*, vol. 25, N° 1, 1989, pp. 18-29; Ostrom, Elinor, "Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems", en *The American Economic Review*, vol. 100, N° 3, 2010, pp. 641-672.

17. Orfield, Myron y Rusk, David, *Metropolitics: A Regional Agenda for Community and Stability, USA*, Brookings Institution Press, 1997, p. 223; Savitch, Hank y Vogel, Ronald, "Introduction: Paths to new regionalism", en *State & Local Government Review*, vol. 32, N° 3, Sage Publications, 2000, pp. 158-168; Norris, Donald, "Whither metropolitan governance?", en *Urban Affairs Review*, vol. 36, N° 4, 2001, pp. 532-550.



dios empíricos al respecto no parecen permitir llegar a conclusiones ciertas al respecto.<sup>18</sup>

En el caso del COVID-19 y su abordaje en situaciones como las aquí descritas tampoco parece que las conclusiones apunten claramente hacia una de las dos direcciones descritas: más institucionalidad conjunta o más redundancia y competencia entre instancias de gobierno. Los análisis hechos hasta ahora,<sup>19</sup> o la propia experiencia vivida en nuestra realidad más cercana, no acaban de permitir una respuesta concluyente. Como ya hemos mencionado, no se trataba aquí de resolver un problema, sino más bien de gestionar sus consecuencias mientras se trataba de eliminar o reducir drásticamente su continuidad (vacunas). Y en esa gestión la combinación de recursos, competencias, capacidades de implementación y niveles de información ha resultado decisiva. Europa y los estados han utilizado recursos económicos, normativos y técnicos que solo tales instituciones tenían. Pero las Comunidades Autónomas ocupaban espacios competenciales básicos (salud, en algunos casos movilidad y seguridad), mientras que los municipios (con la diversidad de escala y poblacional que ya conocemos) han ido siendo determinantes en procesos de implementación de las medidas a tomar y con relación a la prevención e información sobre la extensión o reducción del contagio. Podríamos decir que la experiencia vivida no permite sacar conclusiones claras en uno u otro sentido.

En los análisis de la realidad gubernamental existente, la existencia de un órgano de gobierno metropolitano, institucionalizado como tal, y con capacidad de decisión política en un abanico amplio de políticas y con capacidad de aplicar tasas y contribuciones fiscales propias es claramente la excepción.<sup>20</sup> Predominan las instancias de gobierno

---

18. Ahrend, Rudiger; Gamper, Catherine y Schumann, Abel, “The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations”, *op. cit.*

19. Da Silva, Michael, “COVID-19 and Health-Related Authority Allocation Puzzles”, *op. cit.*; Bereitschaft, Bradley y Scheller, Daniel, “How Might COVID-19 Pandemic affect 21st Century Urban Design, Planning and Development”, en *Urban Science*, 2020, vol. 4, N° 4, 2020, p. 56. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/urbansci4040056> [fecha de consulta: 01/02/2022]; Dodds, Klaus *et al.*, “The COVID-19 pandemic: territorial, political and governance dimensions of the crisis”, *op. cit.*

20. Ardiss, Larissa, “Towards effective metropolitan governance. Canadá: Center for Sustainable Community Development, Simon Fraser University” (inédito), 2014.

en las que los distintos poderes locales o supralocales (regionales o estatales) comparten responsabilidades decisionales en políticas sectoriales concretas (especialmente en áreas como transporte, residuos urbanos, desarrollo y planificación urbana), generando muchas veces “autoridades” en cada materia, con competencias regladas y con financiación específica, muchas veces delegada. Y también encontramos espacios más informales de coordinación específica o de acuerdos mancomunados para resolver o abordar problemas concretos que afecten a más de un gobierno local en el espacio metropolitano. La situación en España no es, en este sentido, muy distinta. Hay casos, como el de Madrid, en el que la propia Comunidad Autónoma actúa de facto como “ente metropolitano”, mientras que en Barcelona (por citar la otra gran urbe), si bien existen Consorcios (de salud, educación, servicios sociales y vivienda) entre la Generalitat y el Ayuntamiento, con un papel relevante en la gestión de la pandemia en temas de salud y educación, no existe en cambio un órgano similar a escala metropolitana. Un área metropolitana que tiene una dimensión y un volumen poblacional parecido al del municipio de Madrid, pero que está fragmentado en cerca de 30 gobiernos municipales distintos.

Lo que tenemos pues es una realidad que nos sigue mostrando la ya mencionada contradicción entre espacios metropolitanos de intereses, problemas y personas, y unos espacios de gobierno situados en esferas *infra* metropolitanas o *supra* metropolitanas, con instancias de gobierno más bien sectoriales, específicas e incluso informales. Las consecuencias de ello son significativas si atendemos a cómo han funcionado tradicionalmente las instituciones de gobierno. En efecto, las instituciones y las administraciones públicas se han construido sobre la lógica competencial y sobre la estructura jerárquica entre esferas de gobierno y en el interior de cada una de esas dimensiones. La gobernanza de las metrópolis acostumbra a sufrir de la falta de delimitación clara de competencias y de la falta de una escala jerárquica claramente asumida por parte de los distintos actores institucionales o no. Pero los déficits de gobernanza metropolitana entendemos que no se resolverán con más jerarquía.

El debate estriba en que las jerarquías organizativas resultan eficaces y eficientes cuando se enfrentan a problemas estables y claramente delimitados, pero sufren graves disfunciones cuando se las

tienen que ver con asuntos complejos, cambiantes, multisectoriales y más bien transversales en su problemática. De hecho, la evolución del entorno económico, social y tecnológico ha ido desplazándose hacia formas de estructura-red, como una respuesta compleja a la complejidad. En este caso no se parte de la especialización funcional de cada elemento, sino de la colaboración y la coordinación entre diferentes niveles gubernamentales, diferentes departamentos administrativos y diferentes actores públicos y privados. Algo de eso ha habido en el caso de Barcelona, su área metropolitana y el gobierno autonómico, cuando de manera más o menos informal se han ido creando espacios de relación y gobernanza conjunta para lidiar con los efectos de la pandemia y gestionar las urgencias más evidentes en temas de salud, educación o movilidad. Eso fue así al resultar evidente que, en muchos de los temas o problemas planteados, la capacidad de resolución no dependía de una sola de las esferas de gobierno existentes, sino, precisamente, de su capacidad de intervención conjunta.<sup>21</sup>

Cuando se habla de modernización de las estructuras administrativas se tiende a poner el énfasis en temas de eficiencia, y se incorpora la dinámica de la competencia como la que más facilita esa dinámica. Si aceptamos que los gobiernos metropolitanos han de partir de aceptar la complejidad como algo propio de los tiempos, y por tanto que conviene avanzar en una estrategia de gobierno complejo, deberemos probablemente rebajar nuestras tradicionales pretensiones eficientistas y pensar en cómo se genera confianza, cooperación, conocimiento mutuo, intercambio, etcétera, entre los distintos actores, tanto públicos como privados en el escenario metropolitano. Sobre todo, cuando cada vez está más claro que sin la incorporación de los componentes de equidad y redistribución en la tensión eficientista de las organizaciones, los resultados globales de las ciudades acaban siendo peores.<sup>22</sup>

---

21. Paquet, Mirelle y Schertzer, Robert, "COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem", *op. cit.*

22. Pastor, Manuel; Lopez Garza, Marta y Dreier, Peter, *Regions that work. How cities and suburbs can grow together*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2000.

## Decisiones y grado de centralización

Como mencionamos precedentemente, parece indudable la necesidad de avanzar en procesos de descentralización en situaciones como las descritas de creciente complejidad, para así permitir mejores adecuaciones de problemas y respuestas. La forma de organización y gestión en red se puede interpretar como un proceso muy intenso de descentralización. Pero, al mismo tiempo, es conveniente pensar en dinámicas complementarias y simultáneas de centralización en algunos aspectos. No deberíamos perder capacidades de control y de coherencia interna a la hora de implementar decisiones. Hablamos de dos aspectos indispensables en el desarrollo de cualquier política pública. La construcción de objetivos compartidos es básica, ya que de ello depende la coherencia, y ello exige control. Así se puede desarrollar al máximo la lógica descentralizadora que permite la adecuación flexible a condiciones específicas cambiantes. En el abordaje de ese “problema intergubernamental complejo” que ha sido y es la pandemia, el debate en España entre descentralización y centralización ha estado muy presente, lo cual resulta lógico si se tiene en cuenta el gran despliegue descentralizador que ha implicado el desarrollo del estado autonómico. Tratemos aquí de explorar ventajas e inconvenientes de cada aproximación, para situar en ese escenario la propia gestión del COVID-19.

Veamos qué ganamos y qué perdemos con la descentralización y con la centralización.<sup>23</sup> Recordemos que cuando hablamos de descentralización, nos estamos refiriendo a procesos reales de distribución de poder, de generar un sistema plural de centros de decisión. No se trata por tanto de minusvalorar los efectos políticos que ello tiene, ya que descentralizar implica alterar sistemas de poder habitualmente bien arraigados y modificar tradiciones o procesos bien asentados. En efecto, en la tradición burocrática weberiana, lo importante es evitar situaciones de discrecionalidad y por tanto es importante no permitir alteraciones en los procesos previamente diseñados que garantizan

---

23. De Vries, Michiel, “The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries”, en *European Journal of Political Research*, vol. 38, N° 2, 2000, pp. 193-224; Besley, Timothy y Coate, Stephen, “Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach”, en *Journal of public economics*, vol. 87, N° 12, 2003, pp. 2611-2637.

homogeneidad en el trato y en los servicios a prestar. La desconcentración de funciones no altera esa lógica tradicional, ya que asegura unidad procedimental y solo acerca el espacio de interacción a quién resulte implicado sin cambiar los centros de poder y decisión. La descentralización sí altera esa lógica, y puede aumentar las posibilidades de que se produzcan resultados distintos aplicando una misma normativa, ya que descentralizar implica dejar que los más cercanos al espacio de interacción con los ciudadanos tengan atribuciones para poder decidir en ciertos aspectos.

Con la descentralización se gana en cantidad y en calidad de la información de que se dispone. De esta manera, y como adelantábamos, la capacidad de adaptación a circunstancias diversas aumenta. No es algo irrelevante, ya que temas como espacio público, encarar los “efectos zona” (es decir, que dependiendo del lugar en que se reside el abanico de oportunidades vitales sea desigual), o la capacidad de adaptar la configuración urbana a colectivos de edad o de origen distintos resulta más sencillo. Esa mayor cercanía parece presuponer una mejor capacidad para aprovechar y afinar en la atribución de recursos, lo que debería redundar en políticas más eficaces, más capaces de adaptar a circunstancias cambiantes las decisiones tomadas a menudo de manera más genérica e indiferenciada. Por otra parte, la proximidad entre decisores y receptores debería propiciar que los espacios de participación y codecisión fueran más posibles y que tuvieran efectos más claros. Al mismo tiempo, esa misma proximidad<sup>24</sup> posibilita dinámicas de mayor transparencia en la gestión y de mayor control por parte de los afectados y de la sociedad en su conjunto. Finalmente, en este repaso que estamos haciendo de manera esquemática en relación a las ventajas de la descentralización, añadiríamos que generalmente se entiende que si se parte de los problemas tal como los encontramos en la realidad, la necesidad y la presión para encontrar respuestas más integrales o transversales serán mayores. La estructura jerárquica y competencial opera más rígidamente cuando decisión e implementación se alejan, pero cuando ello no es así, la complejidad intrínseca de muchos problemas sociales y políticos acostumbra a exigir dinámicas más integrales

---

24. Subirats, Joan, *El poder de lo próximo*, Madrid, Catarata Libros, 2016, p. 128.

que mezclen recursos y habilidades, lo que potencia el trabajo en red más que las dinámicas tradicionales de competencia y sectorialización.

¿Qué se pierde con la descentralización? También desde el otro lado de la ecuación centralización-descentralización, las posibilidades de encontrarte con problemas existen. Por un lado, al fragmentar los centros de toma de decisiones existe el peligro de pérdida de dirección general de una política o programa determinado. Aumentan asimismo los riesgos de que una misma política se aplique de manera diferenciada en distintos sitios, y que esa diferenciación vaya más allá de lo que sería una estricta adecuación a circunstancias o situaciones cambiantes. Se señala muchas veces también en la literatura al respecto que con la descentralización aumentan las posibilidades de presión e influencia por parte de los intereses presentes en el ámbito sectorial en el que se inserte la política, pero también en los distintos grupos de presión que en cada territorio puedan tratar de aprovechar esa descentralización en su propio beneficio. Seguramente a ello se debe que se acostumbre a achacar a la descentralización mayores riesgos de clientelismo. También se atribuye a la descentralización una mayor propensión a aumentar el gasto público, ya que se tiende a primar la urgencia de lo próximo desatendiendo la situación global. En general la idea de fragmentación de objetivos y de los peligros de la desigualdad son los aspectos más repetidos.

Si pasamos de los aspectos generales a los efectos sobre los colectivos y personas implicadas, podríamos volvernos a preguntar quiénes son los que ganan y quiénes son los que pierden en ese dilema descentralización-centralización. En general diríamos que con la descentralización ganan los más cercanos y con la centralización los más poderosos. La centralización genera una lógica de aplicación universal más indiferenciada, que quizás permite proteger de manera también más generalizada, mientras que con la descentralización la posibilidad de “particularizar”, de acercarse mejor a cada quién en su diversidad es mayor, pero también es posible que se aprovechen de ello quiénes disponen de más recursos de gestión y presión.

En general, la combinación de ambas lógicas resulta prometedora, ya que puede permitir aprovechar las ventajas ya mencionadas de la descentralización, tratando al mismo tiempo de evitar sus aspectos negativos. En el fondo se trataría de evitar la desigualdad que pue-

de generar un proceso de aplicación descentralizada de una política, manteniendo capacidades de redistribución entre los espacios o territorios en que aplique la política. En efecto, está muy estudiado que si no se atiende ese aspecto de redistribución que compense la diferencia de puntos de partida y de recursos de todo tipo que cada territorio contiene de manera desigual, puede fácilmente producirse el llamado “efecto Mateo”.<sup>25</sup> Con esa expresión se alude a la cita bíblica que afirma: “Al que tiene se le dará y tendrá en abundancia, pero al que no tiene incluso lo que tiene le será quitado” (Mateo 13-12).

Mantener por tanto buenos sistemas de información que nos permitan disponer (centralmente), a partir de un mismo proceso de actuación, de datos sobre los distintos efectos que se dan en la implementación descentralizada de una política, nos permitirá compensar posiciones de partida distintas, no comparar entre sí a realidades diferenciadas, y detectar posibles fallos o sesgos a favor o en contra de determinados colectivos o personas. Ese proceso debe permitir conocer sin entrometer. Es decir, no ser invasivo en la capacidad de intervención diferenciada e integral que permite la descentralización y que es en definitiva una de las mayores ventajas a las que hemos aludido. Ello se puede complementar con procesos de *benchmarking*, de aprendizaje cruzado y de mecanismos de construcción conjunta (con todos los centros de decisión descentralizada) de problemas, procesos y mecanismos de evaluación.

## Reflexiones finales

Hemos tratado de llevar a cabo un ejercicio que entendemos aún incompleto, que permita encarar las lógicas de intergubernamentalidad frente a situaciones de complejidad. Una complejidad que hemos de entender más propia de la normalidad que de la excepcionalidad. Y para ello nos ha sido útil incorporar la reflexión de la esfera metropolitana como un espacio de gobierno supralocal que puede permitir abordar con lógicas conjuntas de centralización y descentralización situaciones que desde la fragmentación local pueden ser mucho más difíciles de abordar. La pandemia del COVID-19 nos ha servido de espejo

---

25. Merton, Robert, “The Matthew Effect in Science”, en *Science*, N° 159, 1968, pp. 58-63.

en el que ir proyectando los debates que desde hace tiempo recorren las reflexiones de los especialistas y gestores sobre los temas aquí planteados, que parten de un cambio de época en el que muchas de las ideas e instrumentos que nos servían para analizar los asuntos propios de las administraciones públicas ya no nos funcionan como antaño.

No hemos tratado de argumentar acerca de las ventajas intrínsecas de un mayor protagonismo de una esfera gubernamental en relación a otras. Sino de entender que cada vez más nos enfrentamos a problemas frente a los cuales, lo excepcional es que su abordaje y posible solución o contención sean estrictamente atribuibles a una esfera de gobierno en concreto. No creemos que podamos argumentar en relación a ello desde lógicas fundamentalmente propias de la eficiencia económica, cuando casi siempre hemos de tener en cuenta otras perspectivas propias de la equidad o la atención a la diversidad. Es evidente que la perspectiva jurídica puede ayudar, tratando de encontrar los arreglos institucionales necesarios para que esa complejidad tantas veces aludida pueda resultar manejable. Pero hemos querido, sobre todo, incorporar un planteamiento político.

Nos preocupan los temas de legitimidad, implicación ciudadana y capacidad de resolución de problemas. No se trata de ver cuál es la escala más adecuada para afrontar los problemas, sino cuál es la combinación de escala, identidad, espacio y poder que genera una mayor factibilidad y legitimidad. Y para ello hemos querido dedicar espacio a los aspectos positivos y negativos relacionados con lógicas de descentralización y centralización.

## Bibliografía

AHREND, Rudiger; GAMPER, Catherine y SCHUMANN, Abel, “The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Agglomerations”, París, *OECD Regional Development Working Papers*, OECD Publishing, 2014.

AHREND, Rudiger y SCHUMANN, Abel, “Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview”, en *OECD Regional Development Working Papers*, París, OECD Publishing, 2014.



ARDISS, Larissa, “Towards effective metropolitan governance. Canadá: Center for Sustainable Community Development, Simon Fraser University” (inédito), 2014.

AUBRECHT, Paul; ESSINK, Jan; KOVAC, Mitja y VANDENBERGHE, Ann Sophie, “Centralized and Decentralized Responses to COVID-19 in federal systems: US and EU comparisons”, en *Law and Economics of COVID-19 working paper series*, 04/2020. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3584182>

BACHE, Ian; BARTLE, Ian y FLINDERS, Matthew, “Level governance”, en *Handbook on theories of governance*, Reino Unido/USA, Edward Elgar Publishing, 2016.

BARBER, Benjamin, *If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities*, Yale University Press, 2013.

BEREITSCHAFT, Bradley y SCHELLER, Daniel, “How Might COVID-19 Pandemic affect 21st Century Urban Design, Planning and Development”, en *Urban Science*, 2020, vol. 4, N° 4, 2020.

BESLEY, Timothy y COATE, Stephen, “Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach”, en *Journal of public economics*, vol. 87, N° 12, 2003.

DA SILVA, Michael, “COVID-19 and Health-Related Authority Allocation Puzzles”, en *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, vol. 30, N° 7, 2020.

DEVRIES, Michiel, “The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries”, en *European Journal of Political Research*, vol. 38, N° 2, 2000.

DODDS, Klaus; CASTÁN BROTO, Vanesa; DETTERBECK, Klaus; JONES, Martin; MAMADOUH, Virginie; RAMUTSINDELA, Maano; VARSANY, Monica; WACHSMUTH, David y WOON, Chee, “The COVID-19 pandemic: territorial, political and governance dimensions of the crisis”, en *Territory, Politics, Governance*, vol. 8, N° 3, 2020.

GLAESER, Edward; KOURTIT, Karima y NIJKAMP, Peter, *Urban Empires. Cities as a Global Rulers in the New Urban World*, New York, Routledge, 2021.

GRIESEL, Mart y VAN DE WAART, Frans, *Multilevel Urban Governance or the Art of Working Together*, Amsterdam, European Urban Knowledge Network, 2011.

HECLO, Hugh, "Ideas, interests, and institutions", en DODD Lawrence y JILLSON, Calvin (eds.), *The dynamics of American politics, approaches and interpretations*, USA, Westview Pr., 1994.

HOOGHE, Liesbet y MARKS, Gary, *Multi-level governance and European integration*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001.

\_\_\_\_\_, "Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance", en *American Political Science Review*, vol. 97, N° 02, 2003.

IVERSEN, Torben y SOSKICE, David, *Democracy and Prosperity. Reinventing Capitalism Trough a Turbulent Century*, USA, Princeton University Press, 2019.

KATZ, Bruce y BRADLEY, Jennifer, "Divided We Sprawl", en *Atlantic Monthly*, vol. 284, N° 6.

\_\_\_\_\_, *The metropolitan revolution: How cities and metros are fixing our broken politics and fragile economy*, USA, Brookings Institution Press, 2014.

KIM, Soo Jim; SCHUMANN, Abel y AHREND, Rudiger, "What Governance for Metropolitan Areas?", en *Regional Development Working Papers*, OECD, 2014.

MERTON, Robert, "The Matthew Effect in Science", en *Science*, N° 159, 1968.

NORRIS, Donald, “Whither metropolitan governance?”, en *Urban Affairs Review*, vol. 36, N° 4, 2001.

OECD, *Redefining “Urban”: A New Way to Measure Metropolitan Areas*, París, OECD Publishing, 2012.

OSTROM, Elinor, “Crossing the great divide: coproduction, synergy and development”, en *World development*, vol. 24, N° 6, 1996.

\_\_\_\_\_, “Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems”, en *The American Economic Review*, vol. 100, N° 3, 2010.

\_\_\_\_\_, PARKS, Rogers y WHITAKER, Gordon, *Patterns of metropolitan policing*, Cambridge, Ballinger Publishing Company, 1978.

OSTROM, Vincent; TIEBOUT, Charles y WARREN, Robert, “The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry”, en *The American Political Science Review*, vol. 55, N° 4, 1961.

PAQUET, Mirelle y SCHERTZER, Robert, “COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem”, en *Canadian Journal of Political Science*, vol. 1, N° 5, 2020.

PARKS, Rogers y OAKERSON, Ronald, “Metropolitan Organization and Governance: A Local Public Economy Approach”, en *Urban Affairs Review*, vol. 25, N° 1, USA, 1989.

PASTOR, Manuel; LOPEZ GARZA, Marta y DREIER, Peter, *Regions that work. How cities and suburbs can grow together*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2000.

SAVITCH, Hank y VOGEL, Ronald, “Introduction: Paths to new regionalism”, en *State & Local Government Review*, Sage Publications, vol. 32, N° 3, 2000.

SLACK, Enid, “Managing the coordination of service delivery in Metropolitan Cities”, en *Policy Research Working Paper 4317*, World Bank, Urban Development Unit, Toronto, 2007.

SØRENSEN, Eva y TORFING, Jacob, “Enhancing collaborative innovation in the public sector”, en *Administration & Society*, Sage Publications, vol. 43, N° 8, 2011.

SUBIRATS, Joan, *El poder de lo próximo*, Madrid, Catarata Libros, 2016.

\_\_\_\_\_, “¿Gobierno metropolitano?”, en *Estado Abierto*, vol. 2, N° 2, 2018.

THE LANCET, “COVID-19 in Spain: a predictable storm?”, vol. 5, noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S2468-2667%2820%2930239-5>

TIEBOUT, Charles, “A Pure Theory of Local Expenditures”, en *Journal of Political Economy*, vol. 64, N° 5, Chicago, 1956.

VERSLUIS, Ester; VAN ASSELT, Marjolein y KIM, Jinhee, “The multilevel regulation of complex policy problems: uncertainty and the swine flu pandemic”, en *European Policy Analysis*, vol. 5, N° 1, 2019.

# Gestión de ciudades: aprendizajes y oportunidades\*

Fabio Quetglas\*\*

Quiero empezar desde un punto de vista que probablemente sea disruptivo para quien no se dedica al tema de ciudades, pero que en verdad resulta novedoso: la ciudad es un paquete tecnológico. Es decir, muchas veces tendemos a naturalizar la vida urbana y creemos que las ciudades siempre fueron así; tenemos la impresión de que siempre existió el alcantarillado, o los sumideros, o el tendido de la red eléctrica, o la forma de comunicación vial, etcétera; pero la realidad es que la ciudad fue conjugando en su seno todas las posibilidades tecnológicas que cada época le fue proveyendo, y desde entonces, de alguna manera, organiza la complejidad, sintetiza el saber de una época y, en ese sentido, es una respuesta adaptativa a la demanda cívica y al conocimiento disponible.

Nosotros –vuelvo al ejemplo de la naturalización– quizás no nos damos cuenta, porque obviamente nuestra cabeza está cotidianamente proyectada hacia otros lugares, pero esta Ciudad de Buenos Aires –no cualquier ciudad– ya tuvo un cambio morfológico muy importante como consecuencia del virus de la fiebre amarilla (1852-1871 aproximadamente), por el cual la gente se mudó del sur al norte y nació la primera empresa de servicio público del país. Esta empresa, que no es ni radical ni peronista sino “conservadora” –para decirlo de algún modo–, fue “Obras Sanitarias de la Nación”, resultado de la respuesta pública a la fiebre amarilla, cuando la sociedad asume que la provisión de agua potable, en calidad y en cantidad a la ciudadanía, es un hecho

---

\* Charla brindada en el marco del Conversatorio realizado en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de fecha 6 de mayo de 2020.

\*\* Abogado (UBA). Realizó un Máster en Gestión de Ciudades en la Universidad de Barcelona y también otro de Internacionalización del Desarrollo Local en la Università degli Studi di Bologna. Fue Investigador de CIPPEC y colaboró con la Red de Ciudades Justas. Además, ha desarrollado trabajos en territorio en más de 100 ciudades y localidades de nuestro país. Actualmente es Director de la Maestría en Ciudades de la UBA y diputado nacional por la Provincia de Buenos Aires (UCR-JXC).

que debe transformarse en un servicio público garantido. En ese sentido se crea una empresa al respecto para que lo materialice. Y, si uno va para atrás en el tiempo, el damero tampoco es casual: tiene que ver con el acceso del sol a las casas, las aguadas, etcétera.

Esta visión de la ciudad como paquete tecnológico, más allá de la arquitectura, tenía la finalidad de la convivencia. Hacíamos un esfuerzo muy grande para hacer posible este hecho que no es natural pero que, sin embargo, tendemos a naturalizar. Si bien probablemente seamos gregarios en términos naturales, lo que no es natural es “cómo convivimos”, debido a que difiere entre una sociedad y otra, entre unas posibilidades y otras.

Esto, para mí, es muy importante exponerlo, ya que va a ser parte, por decirlo de alguna manera, del eje de mi provocación. Si bien la experiencia de gobierno de lo que hoy llamaríamos una ciudad, denominada democracia, tiene miles de años, lo cierto es que, en el ágora griega, sólo participaban ciudadanos, que eran los hombres mayores de edad. Los que no lo eran, las mujeres y los extranjeros (a tal punto que se les daba la calificación de bárbaros a los que no hablaban griego), no podían participar del ágora y, por lo tanto, de la vida cívica.

En cambio, la democracia moderna parte del eje de lo que considero el centro de los problemas urbanos actuales: gestionar la convivencia pluricultural, entre personas que creemos en distintos dioses, que ejercemos nuestra sexualidad de manera diferente, que tenemos otros gustos y culturas. De hecho, esa gestión de la convivencia entre desemejantes de la democracia contemporánea no solo la hemos construido para posibilitar esa coexistencia, sino que está legitimada por nosotros mismos, que hacemos el esfuerzo democrático porque queremos convivir entre diferentes. La ciudad contemporánea, sobre todo la metropolitana, que surgió temporalmente en la modernidad, se ha convertido, por los avances tecnológicos en materia de comunicación y transporte, en el ejemplo extremo de la difícil convivencialidad entre diversidades sociales, entre diferentes intereses, visiones, etcétera.

Es de suma importancia tener en cuenta que, quizás porque esta crisis actual del coronavirus desnuda un aspecto semioculto de nuestra historia urbana, numerosas reformas metropolitanas han tenido un origen sanitario. A partir de una perspectiva histórica similar a la que nos otorgaría hablar con nuestros tatarabuelos, veríamos que, des-

de el siglo XIX para atrás, cada cierta cantidad de años, las ciudades veían alteradas sus formas de vida cotidiana al sufrir un shock, donde los flujos relacionales se alteraban por un hecho sanitario. Esto era bastante más habitual de lo que nosotros creemos. De alguna manera pertenecemos a una generación que, por el triunfo del estado de bienestar en las grandes ciudades occidentales, la provisión de agua potable y vacunas, por dar algunos ejemplos, vive desde la Segunda Guerra Mundial para acá lo que podríamos llamar un “medio siglo aséptico”.

Hemos vivido una convivencialidad intensa, una relación incluso con una corporalidad muy fuerte. Esa idea de asepsia nos permitió vivir sin temor en nuestra vida cotidiana, que no estaba marcada por el cuidado de contagiarnos algo, situación que, si uno se remonta por detrás de la Segunda Guerra Mundial –cuando las vacunas comenzaban recién a popularizarse–, era muy distinta. Esto es muy importante porque está claro que las ciudades se van adaptando a los diferentes desafíos y se van a adaptar también a este. Antes de llegar al COVID-19, me gustaría hacer un pequeño paréntesis. ¿Cómo era el mundo antes del COVID? Ese mundo estaba viviendo lo que yo llamaría un proceso de desmodernización; por eso destaco tanto la condición moderna de la ciudad metropolitana y el esfuerzo de la convivencialidad.

La modernidad tenía una serie de pilares que están siendo cuestionados, interpelados y puestos en duda. El primero de ellos –y para mí el más importante– es la cuestión de la ciencia como productora de saber y, particularmente, como creadora de un saber legitimante, sobre la base del cual se toman decisiones públicas. Se ha puesto mucha atención a este asunto, sobre todo en los últimos 50 años, desde Chernóbil en adelante. Recientemente en Occidente emergió un pensamiento, autorizado por nuestra cultura pluralista: el de que la ciencia está un poco atrasada, que defendía una especie de *statu quo*, y que era ubicada como fundamento de los grandes negocios o de las decisiones estatales, muchas veces cuestionables o desapegada de las emociones sociales. Lo cierto es que movimientos como los antivacunas o los terraplanistas, para poner dos de los más famosos, han emergido en todo Occidente, provocando una cantidad creciente de planteos y de cuestionamientos para con los científicos. Se ha recolocado a la ciencia en un lugar más subalterno y cuestionado, intentando desplazarla de su lugar hegemónico.

El segundo es el trabajo, que a lo largo de la historia de la humanidad funciona como el gran organizador social –lo tuviéramos o no lo tuviéramos, incluso con los regímenes que habíamos pensado respecto al desempleo–. En la contemporaneidad se construyó un imaginario de que las personas integran su talento y su esfuerzo a la vida social a través del trabajo y que este es el gran dotador de sentido de la vida de las personas. No quiero juzgar si eso está bien o está mal, porque soy de los que recibe con buen ánimo que la gente le dé sentido a su vida de múltiples maneras, pero lo cierto es que se instaló culturalmente una idea del trabajo más allá de su sentido económico. Desde una perspectiva vital, ese rol ordenatriz se viene deteriorando en todo Occidente en los últimos 20 o 30 años, con algunos reflejos interesantes para reflexionar respecto de cómo los *millennials* o los *centennials* prefieren otros modos de vida por sobre buenos trabajos. Para mensurar la diferencia, una vivencia personal: cuando era chico, conocí historias de personas que dejaron supuestamente al amor de su vida para sostener un trabajo. Entonces no voy a juzgar, pero el trabajo ocupaba un lugar como ordenador social que viene perdiendo.

El tercer lugar es para un tema muy significativo para la ciudad. Me refiero a la pérdida de potencia del espacio público como espacio de integración social, de encuentro y también de conflicto, las famosas funcionalidades del espacio público. Cada vez consumimos menos espacio público, una tendencia que vislumbrábamos, pero que puede ser medida en las veces en que nos quedamos en casa viendo Netflix o haciendo compras por plataformas *online*. Lo cierto es que ese menor uso va generando una cultura más tribal, ya que a diferencia del espacio público, en el privado podemos elegir con quién nos mezclamos y decidimos quién ingresa en nuestras casas, personas que, por lo general, aunque piensen distinto, son parecidas a nosotros. Las personas se juntan con gente de la misma edad, los de 50 años con los de 50 y así, con más o menos los mismos hábitos de consumo, y con niveles similares de ingresos; de este modo, se evidencia una fuerza tribalizante muy alta.

Por último, el cuarto aspecto de este proceso desmodernizador es la pérdida de legitimidad creciente de la democracia liberal. Se piensa que, en definitiva, esta llegó al límite de sus prestaciones, que se ha transformado en un tejido irreconocible de intereses y decisiones, que no son lo suficientemente transparentes. La forma de tomar decisio-



nes de la democracia es demasiado pesada para los jóvenes criados al ritmo de las *apps* y de las respuestas instantáneas. Lo cierto es que las instituciones democráticas están siendo cuestionadas no solo en la Argentina, sino en el mundo. Hay casos paradójales, como concretamente el caso de Gran Bretaña, donde el Parlamento, que siempre gozó de altísimo prestigio y reconocimiento popular, está hoy con niveles de legitimidad realmente muy bajos. Y este proceso de desmodernización infecta de alguna manera todo el diálogo, toda la conversación pública al punto tal de que, cuando nos corremos de los pilares de la modernidad, vemos que se empieza a romper cada vez más la lógica consensual. Entonces, no habiendo soluciones de segundo orden, los grupos tribalizados, cualquiera fueran, quieren ganarle al otro e imponer su voluntad social. Esto se ve cada vez más. Como se desconfía de la democracia liberal, lo que estos grupos exhiben es una práctica que se encontraba sumergida. Está legitimada la “cancelación”. Nos hemos corrido de la lógica consensual, de la búsqueda de arreglos subóptimos en los que se supone que uno no tiene como intención vencer al otro, sino construir una solución pública para los distintos grupos, que a veces será más satisfactoria y otras veces menos. Esa visión moderada y transaccional está siendo archivada.

En cambio, cuando uno pone en cuestión la democracia liberal, la pulsión natural primitiva es vencer. Y esto es muy importante, porque esta idea de ruptura de la unidad tiene efectos concretos en la vida social de las ciudades y uno de los efectos concretos es que si no sostenemos el esfuerzo convivencial, la toma de decisiones mayoritarias no excluyentes, la base científica sobre la que se tomen medidas, el compartir espacios públicos entre diferentes, con todo eso roto, aparece la lógica de la exclusión, algo de lo que nosotros, en América Latina, sabemos mucho. La exclusión es algo distinto a la desigualdad de ingresos, una patología en la cual una parte del cuerpo social no comparte el código normativo con el resto. Esto puede suceder en términos sociales hacia grupos vulnerables que eventualmente no compartan los criterios convivenciales en la red social, pero también con los grupos de élite, evasores, etcétera. De este modo, empieza un proceso de desafección, donde los grupos se rigen por criterios que les son propios. La desafección es la puerta de entrada de las conductas predatorias.

Una consecuencia adicional de este proceso de desmodernización es cuando, en la lógica tribal, se revitalizan simbólicamente situaciones como el triunfo sobre lo otro o la prevalencia. A partir de allí, empieza a perder fuertemente peso la idea de que los problemas sean problemas de gestión. En general, se piensa que los problemas son ideológicos, que las ideas de los otros son equivocadas o los intereses son antagónicos, pero no se llega a la conclusión de que estamos en un problema de todos, que lo tenemos que resolver usando mejor los recursos, siendo más inteligentes. Frente a ese diálogo roto, la gestión empieza a ser vista como una cosa subalterna, se trata ahora de vencer unos frente a otros. Y ahí hay un punto clave, porque cuando se abandona la idea de modificar la gestión, cuando se piensa que todo es resultado del decisionismo, también se renuncia a la capacidad planificadora. Todas esas renunciaciones son reemplazadas por la tentación de una idea salvífica que es mejor que el resto de las ideas y que nos lleva a otro lugar. Todo eso gracias a que a la larga opera deslegitimando al Estado. Al final del camino, si el Estado no puede perfeccionarse, si no tiene un mecanismo de intervención, si no tiene mejores normas, si no tiene mejor selección de sus cuadros burocráticos, es difícil que pueda satisfacer cosa alguna. Cuando hay un problema público y el Estado no lo resuelve bien, confirma la idea de que ya no sirve y, por lo tanto, tenemos que buscar una idea salvífica que nos lleve a la tierra prometida. La verdad es que, con un Estado deslegitimado, no hay ningún tipo de reforma urbana, social o de lo que fuera, que pueda ser llevada adelante exitosamente, porque el problema es que falla el instrumento, como recortar algo con tijeras desafiladas. Se precisa un mecanismo de intervención (que es el Estado) razonablemente bueno, más allá de las políticas que se quieran llevar adelante. Si todos los discursos públicos son de deslegitimación, cada vez se tiene un instrumento peor. Entonces cuando eso pasa, las únicas reformas que empiezan a ocurrir implican el colapso del sistema. O sea, cuando nunca hay una intervención previa, siempre es romper todo y empezar de vuelta. Sin embargo, en esa hipótesis de crisis y arranque se dilapida la gestión en términos modernos, porque al no operar con centralidad, se pierde en cuanto al aprendizaje. Obviamente que si se inunda toda una ciudad y hay que hacerla de vuelta, lo lógico es repensarla de cero, aunque si es posible, mejor evitar la inundación para no desperdiciar energía social.

Recurrente en América Latina, sobre todo en Argentina, es la tentación de quebrar los sistemas para pensarlo todo de vuelta. Pareciera que nunca podemos tener una intervención previa al colapso, como si estuviésemos atezados. Por ejemplo, deberíamos reformar el sistema fiscal, porque no funciona bien, es regresivo y tiene muchísimos problemas, pero pareciera que precisamos que quiebre el Estado para que la transformación pueda existir. Lo mismo para casi cualquiera de las demás cosas. El otro problema derivado ahí es que, al no tener una centralidad de la gestión, se generaliza una parte del mito antimoderno cuando se da por descontada la capacidad estatal para hacer frente a una toma de decisión, imaginamos que va a hacerse inmediatamente bien.

El mito dice, por ejemplo, que si el Estado toma la decisión de ponerse a gestionar todos los geriátricos para que sean públicos, necesariamente van a ser mejores que si fueran privados, pero eso no está demostrado. Esa idea antimoderna de que una decisión salvífica cambia la naturaleza de las cosas, nos impide poner la energía necesaria para pensar cómo mejorar nuestras formas de intervención pública en cientos de aspectos de la vida social.

Lo menos atractivo pareciera ser más maduro, ya que la búsqueda de una idea salvífica parece un poco más infantil, en esto es en lo que estamos en deuda. Resulta poco atractivo afirmar que tenemos que mejorar otras formas de intervención tales como la alfabetización temprana de los chicos de cinco o seis años, o la forma de otorgar el certificado de conducir para disminuir los accidentes, o la comunicación estatal. En cualquier caso, el Estado debería darse un programa de perfeccionamiento de sus competencias interventoras e intentar recuperar legitimidad a mediano plazo. Es la búsqueda de una política anticontemporánea: rechazar la política como espectáculo, la política como anuncio.

La desmodernización ha dado lugar en los últimos 15 o 20 años, en Occidente, a una nueva religión importante en materia de gestión pública; esta puede tener algunos buenos mandamientos, pero también tiene muchas restricciones: la del dios *IT* o *big data*. En definitiva, su mensaje es luminoso hacia donde ilumina, pero deja muy oscuro todo lo demás. Estoy totalmente a favor de la incorporación de tecnología en la administración pública –quiero aclararlo– pero esta idea de que ingresamos a una nueva era a-problemática, es parte del proceso de

desmodernización. La falta de crítica y criterio, de no otorgar sentido sobre el uso de los instrumentos, como también sobre la gestión, y en definitiva, sobre la responsabilidad en el plano de lo público. En algún momento saldremos del COVID-19, y lo haremos sin libreto.

Esto significa tres cosas:

1. Más angustias;
2. Más libertad, en el sentido de abrirse posibilidad a la creatividad, si nos damos el permiso de aprender;
3. Y más responsabilidad.

Claramente el coronavirus nos puso un escenario nuevo, a partir del cual me gustaría destacar una serie de cuestiones y también unos comentarios, que creo que hay que tener en claro respecto de la vida urbana post COVID-19. Dejando de lado juicios de valor, preferiría caracterizarlos para ofrecer insumos que aporten a la realización de la gestión pública y también para generar una buena conversación.

La primera cuestión es la siguiente: ¿cuál es el problema urbano más importante post COVID-19? Diría que es el empleo, porque se corre el severísimo riesgo de ciudades segmentadas a partir de este, con independencia de las políticas sociales que podamos construir. En general, estoy a favor del ingreso básico universal –una tendencia que se está probando en Occidente–. A modo de ensayo, supongamos que se aprueba el ingreso básico universal; las personas que creemos en la convivencia entre diferentes no podemos imaginar una sociedad cohesiva entre gente que recibe un ingreso básico para cumplir un rol solo como consumidor, y una elite de personas que puedan disponer de un trabajo. Es decir, la posibilidad de expresarse como ser humano generando cosas creativas y recibiendo reconocimientos. Entonces, se necesita una reflexión muy profunda sobre el empleo, sobre la jornada, porque si vamos a un estándar sanitario distinto, van a emerger muchos nuevos empleos de proximidad, vinculados al mundo del cuidado. Lo cierto es que, si fuera el urbanista del área metropolitana, me preocuparía mucho por el empleo. No es socialmente neutro tener a cientos de millones de personas sin trabajo. El desempleo en las familias produce efectos psicosociales muy fuertes: depresión, angustia, irritabilidad, violencia. Es como poner una bomba en cada hogar de cada desempleado. Nosotros tenemos que hacer un esfuerzo sideral generando estrategias rápidas para que las personas pasen de la for-

ma más amable posible desde un mundo en el que se requería ciertas capacidades, a un mundo que requiere otras, tratando siempre de tender puentes y que las personas se sientan útiles e integradas. Imagino que, si bajan a la mitad los requerimientos de movilidad urbana, una persona de 42 años que maneja un taxi o un colectivo— un trabajo técnicamente complejo, esforzado, que tenía un ingreso medio hasta ahora— probablemente tenga muy pocas habilidades para el nuevo entorno tecnológico. En esos casos, se impone hacer un esfuerzo enorme para que no se segmente la sociedad por el lado del empleo.

El segundo tema es el hábitat. Con la pandemia quedó demostrado que es un problema social, es decir, que una cantidad de argentinos tengan un ambiente de mala calidad no es un problema solo de ellos, sino del conjunto, porque cuando decimos aislamiento social vemos que en una gran cantidad de lugares de la ciudad no es posible llevarlo adelante. Esta temática tiene la potencialidad de convertirse en una verdadera causa nacional. La relevancia del hábitat sustentable lo es también en términos ambientales de un modo similar al que pensamos como capturamos energía solar o agua a través de los techos, por ejemplo. Además, debemos pensar la sustentabilidad en términos económicos, ya que mantener las infraestructuras, los lugares, implica un costo. Es necesario pensar que el hábitat, en términos sociales, tiene un costo que debemos sostener entre todos y que es preciso generar mejores condiciones de vivienda y hábitat sustentables para que sigan funcionando como vectores de ingreso al empleo de las personas con cierta calificación segmentada. Por todo ello, resulta imprescindible reconocer este problema social como problema del conjunto y empezar a gestionar la sostenibilidad ambiental, como también la económica de un hábitat de buena calidad.

Es un hecho que la movilidad cambió y que va a seguir cambiando, porque si gestionamos bien la reconfiguración metropolitana, vamos hacia una convivencia comunitaria de proximidad, donde el viaje de más de 20 minutos será una excepción. Esta cuestión solicita un abordaje para lograr que los servicios públicos estén cerca de las personas que van a utilizar una movilidad desmecanizada, en un contexto de acceso a varios servicios públicos convertidos a la forma telemática. En este aspecto, el desafío es importante debido a que, en la Argentina, hay un deterioro enorme del capital social. Es decir que, cuando

se mide el capital social según algunos indicadores, queda expresada una altísima tasa de desconfianza. Se podrían graficar de la siguiente manera: no es que la gente no crea en los políticos, sino que la gente no cree ni los políticos, ni en los jueces, tampoco cree en la policía, en los sindicatos, ni siquiera en los vecinos. De este modo, nos encontramos en un problema porque la reconfiguración de la espacialidad de la movilidad depende, en gran medida, de mejorar esta situación.

Otro punto a considerar es el espacio público, donde también existe un inconveniente. Si el uso del espacio público es menor, lo más probable es que se genere una mayor sensación de peligrosidad, máxime cuando nos permea desde hace tiempo la idea de que el espacio público es peligroso en términos de, como dirían los ingleses, *security* (de seguridad física, de sentirse amenazado, o por ejemplo, como plantea el feminismo, la cuestión de la sensación extendida de miedo). Ahora tenemos también otra peligrosidad que es el *safety*, el espacio público inseguro, ya no en términos de peligrosidad penal, sino de peligrosidad de garantías de cuidado: de lesiones por el estado de las veredas, de no contagio, etcétera. La representación del espacio público más seguro no en sentido de riesgo sino de cuidado. Un tema a trabajar, porque –creo– la tendencia al abandono del espacio público va a ser alta, y la única forma de revertir y de volver a dotar al espacio público de su rol democratizador, es que sea lo suficientemente atractivo. Durante mucho tiempo, se convivía entre el espacio público y el privado, ahora la tendencia es hacia la utilización al espacio público (debido a la necesidad de estar muchos días sin salir y ante las posibilidades tecnológicas para la reclusión). Por ello es menester reconfigurar el atractivo del espacio público.

Un desafío de las ciudades, por otra parte, es el tema de las nuevas infraestructuras para el contexto actual y la reutilización de las viejas. Supongamos que, dentro de cinco años, los niños de la escuela van a poder asistir dos (2) días a la semana; un grupo los lunes y los miércoles, otro grupo los martes y los jueves, y otro los viernes y los sábados, para practicar deportes, hacer teatro o talleres, tener contacto personal con los profesores, mientras que el resto de los días estarán en su casa, cuestión perfectamente adaptable. En ese esquema, de 900 edificios escolares, por ejemplo, se liberarían 450. ¿Qué hacemos con esos 450 edificios escolares? Ahí hay mucho por hacer. Desde huertas

comunitarias hasta espacios de encuentro para personas fuera del espacio escolar, por mencionar algunas alternativas.

Por su parte, también están las personas fuera de la edad del marco educativo tradicional, que intentan aprender: un idioma, cantar en un coro, una habilidad, un oficio, etcétera. Aquí se conjugan la lógica del tutorial con la lógica de la presencialidad. Entonces, vamos a tener un gran desafío con el reuso de la enorme cantidad de infraestructuras de las que disponemos y la clave está en el capital social.

Considero que tiene que desarrollarse una política de construcción de capital social, una política pública que haga que la gente se encuentre en lugares donde pueda desarrollar un modo de vincularidad edificante. Entonces ahí, en lo que respecta a nuestra tradición de sostener los clubes de barrio, las actividades comunitarias que ocurren en escuelas, parroquias, los coros, si no reconstruimos el capital social, el proceso de segmentación resultará brutal. Tienen que existir lugares donde “los distintos” puedan encontrarse haciendo alguna actividad de la enorme diversidad que genera el ser humano.

Después, un punto clave sobre Internet. Últimamente se desliza la posibilidad de que hay que declarar servicio público a Internet y a la conectividad. Quedó demostrado que ese es el nuevo lugar donde circulamos, donde nos expresamos, pero hay que ser cuidadoso porque más allá de los instrumentos, se vuelve necesaria una educación para ese nuevo entorno. Es un proceso generalmente invisibilizado, ya que lo naturalizamos a partir de lo que nos lo enseñan desde chiquitos nuestras madres, nuestros padres, nuestros tíos, etcétera, pero de hecho, fuimos educados para vivir en el espacio público físico, donde nuestros mayores nos instruían sobre pautas de comportamiento urbano—qué tocar y qué no, identificar las filas para entrar a algún lugar—, o sea, allí hubo un proceso de educación para que nosotros podamos estar con otros de manera razonable y funcional. También vamos a precisar una educación para que, masivamente, el 100% de la población pueda usar Internet, que seamos alertados acerca de qué es una *fake news*, sobre cómo chequear una información, cómo vincularnos con desconocidos, cómo proteger la privacidad. Todo lo cual tendremos que enseñarlo a nuestros hijos y aprenderlo también los adultos, porque a pesar de creerlo natural, no lo es.

Nuestro uso de lo público es suficientemente predatorio como para proponer trabajarlo fuertemente a nivel urbano. Los bienes públicos tienen un límite, un desgaste, y unas posibilidades que son calculadas para situaciones de normalidad que, más allá de algún margen extra, nos reclaman un espíritu de responsabilidad cívica, no predatorio. Esta cuestión sirve para cualquier caso pero para una crisis, aún más.

Por supuesto, me detendré en la cuestión democrática que, más allá de los riesgos derivados de movimientos autoritarios, hay un extendido consenso sobre la necesidad de mejoras de nuestros sistemas institucionales. Ahora, si bien resulta inconcebible que se tomen decisiones sin recurrir al conocimiento experto, en muchas ocasiones esta petición razonable es observada como una amenaza a la democracia, incluso por reputados demócratas.

La combinación de tecnología de inmediatez, opinión pública, desconfianza burocrática y democracia es un problema. El 90% de la agenda pública ocurre en las ciudades y, en todos los lugares que se hizo uso de la alta recurrencia de consultas a la población por medios tecnológicos, se descubre que las personas, en general, quieren tener más derechos, situaciones más ventajosas, ser beneficiadas por políticas y menos obligaciones. Y, como todo el mundo sabe, no hay ningún sistema que pueda permanecer estable, si todos queremos siempre tomar más y dar menos.

Este tipo de “intensificación” de la democracia expone su límite ante un conjunto de actores sociales que creen en las capacidades infinitas de su sociedad, revelando el costado infantil y religioso de creer que el Estado todo lo puede. Esto nos lleva a una frustración cuando dicha omnipotencia no se ve materializada en una respuesta adecuada. Entonces, aparece un problema, porque cuando el sistema está al límite, le pedimos al Estado cosas que no nos puede proveer y culpamos al mal funcionamiento de la democracia. Se cree que las generaciones, educadas bajo entornos tecnológicos constantes, al ver las maravillas de la tecnología, han incorporado la idea de que “no hay límites”, pero situaciones como la pandemia reintroducen los límites en el debate público, porque no contamos con todos los recursos, ni con el tiempo, porque no tenemos todo el conocimiento, ni tenemos todas las posibilidades. Al tener que gestionar una realidad compleja con los recursos



escasos, el tiempo y las posibilidades limitados, nos emparejamos con el resto de humanidad en cuanto al aprendizaje que esto conlleva.

Finalmente, otro aprendizaje –que quedó demostrado por enésima vez con la pandemia– es que las cuestiones de contexto ambiental o socio-sanitario no reconocen fronteras, ameritan el esfuerzo de transferencia de poder de unidades de gestión que puedan operar trans-territorialmente, un tema que amerita la reflexión metropolitana. Hay una cantidad de cosas que están ordenadas jurisdiccionalmente –y es lógico que así sea– pero hay que asumir que, si en algún momento constituimos una lógica metropolitana al menos, las dependencias vinculadas al ambiente deberían ser centralizadas bajo criterios eco-ambientales y no bajo criterios de jurisdiccionalidad administrativa.

Por último, dos comentarios peregrinos en un contexto de orden global cambiante, si no se encuentra una respuesta política inteligente, si no hay una gestión enderezada a la reactivación económica, si no se piensa en la salvaguarda sanitaria, si no tenemos la suerte de tener una vacuna en relativamente poco tiempo, vamos a enfrentar migraciones masivas de millones de personas que serán imparables, escapando de situaciones dramáticas en términos sanitarios en busca de un destino mejor. Una situación que, para nuestro país, implica la enorme apertura de una agenda, porque Argentina es de larga tradición receptora, con posibilidades en términos de espacialidad.

El orden global se va a ver afectado tanto negativa como positivamente por este tema. Resumido en un ejemplo: una persona de Laos quiere visitar la Patagonia; y, en Argentina, hay un protocolo que dice que países que no tienen 90% de cobertura de la BCG no pueden visitar el país. Si en Laos vacunan al 90% de la población pueden venir a conocer la Patagonia, antes de alcanzar el 90% no. Esas cosas van a ocurrir mucho más seguido de lo que pensamos.

No obstante, creo que lo que se va a poner en cuestión es el volumen urbano, la mancha urbana, más que la densidad o los visitantes, entre otras cosas, porque en ciudades muy densas, nosotros tenemos un problema al combinar, en algunos lugares, la densidad con la falta de servicios público. Entonces, tomando el caso de la villa 31 en CABA, se observa el problema que tenemos es la densidad, pero un tipo de densidad puntual, porque en el barrio de Belgrano existe aquella es altísima, pero si al contar con agua potable, las personas pueden

mantener sus espacios de intimidad en la cantidad de metros cuadrados por personas que corresponden.

Supongamos que uno vive a 150 km de la Ciudad de Buenos Aires. Si esa persona tiene que venir al trabajo todos los días resulta imposible, pero si solo viene una vez por semana no hay problema. Así, se configura un problema para las ciudades, porque que lo puedan administrar las personas que estancias en la ciudad y en las afueras, implica que una parte del consumo más calificado va a salir de las ciudades, lo que puede significar un fenómeno donde los centros expresen más la vulnerabilidad social.

De este modo, una fiscalidad muy débil tiene que enfrentar un modelo de ocupación del territorio muy costoso. Creo que hay un aspecto que va a impactar sobre la densidad que no es ella misma, sino el debate acerca de cuál es el hábitat sanitariamente recomendable.

Por otro lado, me gustaría mencionar esta tendencia que ya existía, pero que con la pandemia se intensificó. Me refiero a la economía circular y, en general, a la bioeconomía que –entiendo– es una oportunidad para la Argentina. Cuando se hace referencia a las PYMES y comercios cabría hablar de reconversiones. Voy a dar un ejemplo que explicaré del siguiente modo: cada vez que la Argentina negoció un tratado de libre comercio le costó (y le cuesta) mucho negociar, porque el país co-contratante dice: “yo te dejo entrar tu naranja y tu ciruela, y vos dejame entrar mis juguetes”; entonces llega un momento en que Argentina, para abrir el mercado de las ciruelas, tiene que sacrificar una porción de mercado de productos industriales que significan puestos de trabajo.

Finalmente, un pensamiento sobre la región metropolitana y los niveles de gobernanza que pueden darse como oportunidad a partir de esta pandemia. Creo que esta pandemia es una oportunidad para poder avanzar en una coordinación y gobernanza metropolitana en la región. Las ideas de centralización y descentralización están un poco agotadas. La tendencia a gestionar reticularmente va a ser creciente y, por supuesto, va haber un centro decisional y una periferia, pero se va a compartir mucho más. Es probable que se rompa aquella idea jerárquica tradicional.

Pero en Argentina la discusión no pasa por modelos más o menos descentralizados, sino por si queremos tener un Estado más profesional y más jerárquico, si estamos dispuestos a desclientelizar el acceso

al empleo público, generando un modelo de acceso con mucho sentido, que sea uno donde las personas estén orgullosa de ser empleados públicos y ganen muy bien, en el que nadie pueda poner y sacar empleados públicos arbitrariamente. Es menester generar una cultura burocrática de calidad.

Tenemos el gran desafío de reconfigurar nuestro Estado en Argentina. Los que creen que el Estado no sirve para nada tienen voceros mediáticos, así como aquellos que creen que lo debe hacer todo, y también los que creen que sirve para construir legitimidad política. Esos, señores y señoras, le han puesto un nombre muy vulgar al Estado: “la caja”.

En cambio, no tenemos voceros los que creemos en un Estado profesional, enfocado y al servicio de la generación de bienes públicos y de la construcción de ciudadanía. Lamentablemente, en Argentina, el Estado perdió foco, quiere hacer todo y hace todo más o menos mal. Por el contrario, tiene que decidir “qué hace” y fundamentarlo y hacerlo bien, porque al hacer todo más o menos mal, también deslegitima la democracia. Es difícil confiar en un sistema que hace muchas cosas mediocrementemente.



# Gobernanza para las regiones metropolitanas

Gabriel Lanfranchi\*

## Introducción: gobernanza metropolitana actual

La gobernanza metropolitana es un tema que está más vigente que nunca. Siempre lo estuvo, pero en estos días de pandemia está ocupando un espacio central en la forma en la cual tomamos decisiones. A su vez, está creciendo el interés y la búsqueda en la temática por parte de nuestros representantes, tal como quedó demostrado con la creación de la Dirección de Asuntos Metropolitanos en la Legislatura de la Ciudad o con las propuestas de ley generadas desde el Congreso nacional, impulsadas por los diputados Fabio Quetglas y Facundo Suárez Lastra, para analizar la posibilidad de crear una agencia metropolitana. Esto no es casual ya que, en los inicios de la cuarentena, era muy frecuente ver la imagen –que aún se mantiene un año después– de los principales referentes políticos del área metropolitana

---

\* Arquitecto y urbanista con maestría en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella) y beca MIT-SPURS. Coordinó el Consejo del Plan Urbano Ambiental de CABA. Fue responsable de rediseñar el Plan Maestro de la Ciudad. Contribuyó al Banco Interamericano de Desarrollo y al Banco Mundial como consultor senior en proyectos de desarrollo en Argentina, Paraguay y Colombia. Es investigador principal de CIPPEC (fundado en 2015). Es copartícipe del grupo de trabajo del T20 sobre acción climática e infraestructura para el desarrollo desde 2018 (Argentina, Japón y Arabia Saudita). Dirige actualmente el Posgrado de Urbanismo Metropolitano y el proyecto de investigación estratégica Laboratorio Metropolitano (UBA). Profesor Director (JTP) de Urbanismo y en el Máster en Urbanismo y Gestión. Fundó la iniciativa MIT Metro Lab. Coeditó *Steering the Metropolis* y participó como conferencista en el 9º Foro Urbano Mundial en Kuala Lumpur, Hábitat III en Quito, el Foro Urbano de Moscú, la Cumbre de Metrópolis en Montreal, Smart City Expo (Puebla), Reunión anual del sector Transporte del BID (Miami), Universidad de Guadalajara, Universidad de Harvard, entre otros. Fue director de la Oficina Metropolitana. También dirigió proyectos de la Fundación Pro Vivienda Social. Trabajó en Italia en el Plan de Movilidad de Verona y en España, en el Plan Verde de Barcelona.

juntos anunciando de qué manera nos íbamos a manejar. Tanto desde el punto de vista político, como simbólico, es una imagen muy potente, ya que representa la importancia de estar trabajando unidos para tratar problemas que van más allá de los límites jurisdiccionales y de las miradas político-partidarias.

Esto sucede especialmente en ciudades como Buenos Aires, que son grandes sistemas urbanos metropolitanos y que crecieron excediendo los límites con los que originalmente fueron pensadas. Al revisar los primeros mapas de la Ciudad de Buenos Aires de 1880 o 1900 estos límites se ven muy claramente; esta cuestión está muy bien explicada en el libro de Adrián Gorelik, *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires 1887-1936*.<sup>1</sup> Sin embargo, es llamativo cómo se sigue en el siglo XXI trabajando con la misma delimitación creada dos siglos antes, cuando en este tiempo la Ciudad atravesó innumerables cambios. A fines del siglo XIX hubo epidemias de cólera y de fiebre amarilla que desencadenaron la ejecución de redes de infraestructura de agua y saneamiento; posteriormente, se sumó la incorporación del automóvil a la Ciudad, creando las redes de transporte individual que se adicionaron a las existentes de los ferrocarriles que venían expandiendo los límites de la Ciudad desde el siglo anterior. De esta manera se fue estableciendo un sistema urbano que hoy nuclea a más de 15 millones de personas y genera alrededor del 50% del producto bruto interno del país pero que, al día de hoy, no tiene una forma de organización efectiva e inteligente que pueda dar respuesta a los principales desafíos que enfrenta la sociedad. Más allá de la pandemia –que es un reto novedoso– existen problemas que vienen sucediendo en este siglo y deben resolverse sorteando las diferencias.

Tomando el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), en primer lugar, hay que tener en cuenta que no hay forma de que una sociedad pueda dar respuesta a los enormes desafíos de la inequidad social que presenta el territorio. Hay barrios del sistema urbano metropolitano que todavía no tienen agua y cloacas; una tecnología del siglo XIX que, un siglo después, todavía no llegó. Asimismo, hay problemas de inequidad en el acceso al transporte, en el acceso al suelo, al

---

1. Gorelik, Adrián, *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires 1887-1936*, Buenos Aires, Editorial UNQ, 1998.

espacio público y en el acceso a las oportunidades que permiten tener una buena calidad de vida. No es posible encarar todos esos temas si no es con un Estado bien organizado, capaz de superar restricciones, tanto administrativas como de intereses políticos. Las restricciones administrativas se dan por los límites jurisdiccionales que manejan los presupuestos de cada nivel de gobierno: de la ciudad, de los municipios, de la provincia y de la Nación. Un ejemplo muy claro de esta complejidad es el de la línea 60 de colectivos: circula de Tigre a Constitución, es una línea nacional que atraviesa cuatro municipios, como también la Ciudad de Buenos Aires.

## Modelos de entes metropolitanos

El caso del AMBA es complejo porque es un área con un peso político muy grande donde generar un espacio de injerencia más amplia para que el Gran Buenos Aires tenga su propio nivel jurisdiccional no es una opción viable, ya que la figura principal competiría directamente con el presidente de la Nación. En cambio, sí hay otros niveles de organización que se podrían plantear y se analizarán a continuación.

¿Qué es lo primero que tiene que hacer un área que decide organizarse más allá de esos límites jurisdiccionales? Hay tres aspectos principales a tener en cuenta:

- La primera cuestión es la importancia de poder compatibilizar los datos, tener un mismo idioma a la hora de generar los datos básicos y ver el AMBA como una unidad sin desequilibrios. Para que eso ocurra, debe haber un tipo de organización capaz de llevar adelante esos datos con transparencia, con una administración compartida entre jurisdicciones en un espacio de participación conjunta. El monitoreo de datos es básico: sin datos, el territorio no existe como unidad de análisis.
- La segunda cuestión es que el organismo debe tener capacidad de convocatoria; esto es, poder invitar a los principales actores de las temáticas sectoriales a conversar y resolver problemas. Hoy en día, existen algunos entes metropolitanos que tienen esa capacidad para un solo tema sectorial, como lo son la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad

del Estado (CEAMSE), que articula con varios municipios los temas de gestión de residuos; o Agua y Saneamientos Argentinos (AYSA), una empresa pública. El problema aparece cuando se quiere vincular más de un tema. Entonces, los actores terminan siendo las organizaciones de la sociedad civil, como puede ser el caso, entre otros, de la Fundación Metropolitana o el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), que logran generar ese espacio de conversación. Debe haber un lugar de convocatoria desde el Estado, donde prime la capacidad de tener ese diálogo y coordinar ciertas políticas.

- La tercera cuestión es la capacidad de tener una mirada prospectiva, es decir, que tenga en consideración con qué datos se cuenta y qué problemas existen actualmente; pensar hacia dónde se quiere ir a futuro, y qué obras es necesario realizar, de eso se trata la planificación metropolitana. Es fundamental crear una organización compartida por las distintas fuerzas y niveles de gobierno, capaz de monitorear, de reunir a los principales actores y que cuente con aptitud técnica para la planificación. Esto implicaría formar un Instituto Metropolitano en el que confluyan esas tres capacidades suaves, sin requerimientos de obra pública; lo cual necesita de un gran apoyo institucional para llevarse a cabo.

Existen una variedad de casos y modelos de organizaciones metropolitanas en el mundo relevados en un documento de CIPPEC.<sup>2</sup> En muchos de estos, incluyendo ejemplos de ciudades latinoamericanas, este nivel de complejidad está cubierto por algún tipo de ente con un costo relativamente accesible. En general, con un costo anual de uno a cinco dólares por persona, se puede financiar una institución de estas características; con lo cual, tomando estos parámetros en el AMBA sería una inversión de entre 15 y 30 millones de dólares.

De esos modelos, el primer nivel de complejidad vendría a ser el del Instituto Metropolitano. Un ejemplo de instituto es el del Área

---

2. Lanfranchi, Gabriel; Bercovich, Fernando; Rezaval, María Victoria; González Canadá, Déborah y Simone, Valentina, "Gobernanza Metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires", Documento de Trabajo N° 170, Buenos Aires, CIPPEC, octubre de 2018.



Metropolitana de Barcelona, el cual operó de esta manera durante diez años, para luego ir agregando capas de complejidad que llevaron a tomas de decisiones más importantes, manejos de presupuestos más complejos y desarrollos territoriales más amplios. En el caso de Barcelona se constituyó en 2010 una organización pública que nucleaba a varias corporaciones, como las empresas públicas de transporte, de agua y de saneamiento, con la reciente incorporación de espacios verdes y algunas cuestiones de vivienda. Dichos entes no contribuyen a realizar obra pública, sino a generar planes que luego los ejecutivos de la ciudad, la provincia y la nación deberían cumplir. La respuesta debe surgir de acuerdos interinstitucionales entre ellos. En el caso del AMBA serían planes indicativos, ya que no hay una legislatura metropolitana que los convierta en ley y exija que el presupuesto se destine a esto.

Pero, si a este Instituto se le adjudica un fondo con el cual ejecutar proyectos específicamente metropolitanos, este pasaría a ser una Agencia. Gestionar proyectos como un parque lineal compartido por varios municipios, o una línea de Metrobus que circule tanto por la Ciudad como por los municipios linderos, o un proyecto de manejo de cuencas podría ser, si se cuenta con el presupuesto mencionado anteriormente, algo realizable, ya que este tipo de proyectos suelen costar entre dos y quince millones de dólares aproximadamente. Un ente como aquel nuclearía a los actores, coordinaría los fondos como unidad ejecutora y manejaría el proyecto, formando parte del segundo nivel de complejidad. Para encontrar un ejemplo de cómo un instituto se convirtió en agencia nos remitimos otra vez a Barcelona. Esta agencia bien compleja recibe el 20% del presupuesto de la ciudad de Barcelona para financiar el 50% de su propio presupuesto. La otra mitad llega de otros niveles de gobierno existentes en España. Asimismo, dentro de lo que ejecuta la agencia, devuelve en obras a la ciudad el 20% de lo aportado; por lo tanto, termina siendo un mecanismo de subsidio cruzado entre la ciudad y el área metropolitana. Esto es posible porque la ciudad de Barcelona entiende que un área metropolitana fuerte y competitiva fortalece a la ciudad en sí, generando que más empresas quieran radicarse en el área, que haya una mayor cantidad de vuelos internacionales y varias externalidades más. Es decir que la ciudad

genera a través de esa inversión en la agencia, y luego es compensada con esas externalidades positivas.

En este sentido, en Argentina contamos con la experiencia del DAMI (Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior), desarrollado por el BID y el Ministerio del Interior, el cual llevó adelante este tipo de proyectos en distintas provincias del país durante más de ocho años. Estas figuras pueden llevar adelante los proyectos nombrados anteriormente y, si se quiere ir un poco más lejos, estos organismos podrían también gestionar servicios. De esta manera, al absorber algunas empresas públicas, se crea un directorio que las controla y planifica su desarrollo de manera ordenada, financiándose con algún fondo dedicado a la administración de esos recursos.

En el tercer nivel de complejidad, la empresa privada y la empresa estatal metropolitana (capaz de hacer obra pública de gran escala), deben conectarse entre sí. Esto implicaría otro nivel de coordinación –podría llamarse un *holding* metropolitano–, e incluye a varias empresas públicas, las ayuda a organizarse y a administrar esos fondos de manera tal que no haya superposiciones o generen inequidad territorial.

Por último, el nivel más complejo a estudiar es el de la autoridad metropolitana que, además de todas las funciones nombradas anteriormente, tiene poder de policía sobre algunas de estas cuestiones. En el AMBA se encuentra el ejemplo de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) que, de alguna manera, tiene ese poder en un fragmento del área metropolitana y una misión ambiental clara en relación con el saneamiento de la cuenca. Sin embargo, esto podría extenderse a toda el área metropolitana, e ir de a poco adquiriendo distintas funciones según las necesidades del AMBA.

Lo anterior resulta una mirada general de los temas y, el escalón que sigue, implica pasar de la autoridad al gobierno metropolitano. Sin embargo, como ya se mencionó, no pensamos que eso sea algo viable en la Argentina, por lo menos en la coyuntura actual.

Considerando las distintas alternativas de organización expuestas, habría que pensar cuáles son aplicables para el AMBA, y ver cómo podrían tomar cuerpo, tanto desde la legislatura porteña como de la provincia de Buenos Aires, para crear una entidad que permita aglutinar estas funciones que se mencionaron.

## Objetivos posibles de alcanzar hoy

Con las voluntades políticas actuales de los distintos niveles de gobierno hay algunos temas y objetivos que se pueden encarar en el área metropolitana. La coyuntura de hoy en día prioriza la salud y la seguridad sanitaria como temas primordiales que probablemente no estaban en agenda en años anteriores. Si bien se estaba conformando una red de salud impulsada por la Ciudad de Buenos Aires y aplicada también por la Provincia, aunque no con la urgencia que tiene en este momento de pandemia, esa coordinación es algo que va a trascender la cuestión sanitaria, como puede verse en el tema transporte, por ejemplo. Es una gran oportunidad para trabajar en este aspecto de tomar la decisión política y generar algún tipo de institucionalidad; para seguir de cerca, y de manera conjunta, el monitoreo de casos.

Por otro lado, surgen otros temas derivados de la salud, como puede ser la construcción de parques metropolitanos, espacios flexibles que den respuesta a cualquier cuestión que pueda surgir. Por ejemplo, en el Central Park de Nueva York se armó un centro de operaciones donde se aislaba a los contagiados por coronavirus; o en el Gran Buenos Aires, donde se utilizaron Tecnópolis y Campo de Mayo como centros de aislamiento y, posteriormente, como centros de vacunación. Son innumerables los temas a trabajar en este espacio. Se puede sumar también la generación de suelo urbano, para brindar acceso a infraestructura básica a las miles de familias que viven en barrios sin agua y saneamiento; carencias que influyen directamente en la salud.

Asimismo, teniendo en cuenta la propuesta de ciudades compactas que promueven tanto Hábitat III como el ODS 11, hubo consenso en la importancia de hacer ciudades de densidad media contra la opción de una ciudad difusa que consume espacio rural. Sin embargo, luego surgió un debate sobre volver a estas ciudades menos densas, ya que los modelos actuales fueron el epicentro de la pandemia de coronavirus. No obstante, generando densidad de calidad –en el AMBA sería de alrededor de 120 habitantes por hectárea, construcciones de planta baja y dos pisos– se obtiene lo mejor de cada alternativa. Esto quiere decir que no es necesario elevarse tanto para densificar la ciudad.

Lo que sí es importante, además de la densidad, es tener espacios públicos de calidad, buenas redes de transporte público, escuelas cercanas, equipamiento y lugares donde abastecerse; en consonancia con la teoría que desarrolló Carlos Moreno en Francia para París y que lanzó la alcaldesa Anne Hidalgo en su plataforma de campaña. Esa idea de la ciudad de los 15 minutos le da más sentido a la ciudad densa ya que permite resolver las cuestiones diarias sin tener que trasladarse, ahorrando tiempo, dinero y emisiones de gases de efecto invernadero.

Otra adaptación posible de la ciudad existente a las necesidades actuales son las *supermanzanas*. Propuestas por Salvador Rueda, desde la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona en el 2002, resaltó como un acto totalmente revolucionario del urbanismo moderno por el gran impacto de un cambio de baja escala. Se pasaría a recuperar el espacio que la colonia española pensó como espacio público de circulación cuando creó las ciudades cuadrículadas con las leyes de Indias. En ese entonces era un espacio de circulación peatonal utilizado, a su vez, como lugar de encuentro, de conversación y de juego. Sin embargo, con la llegada del automóvil, todo ese espacio quedó cedido al auto y pasamos de ser ciudadanos a ser peatones, según las palabras de Rueda. No se sabe si habrá menos movilidad en las ciudades después de que pase la pandemia pero, por ahora, esa circulación disminuyó y permite experimentar esta experiencia de las *supermanzanas*. Por ejemplo, en el microcentro porteño se realizó un trabajo de peatonalización en los últimos años cediendo, total o parcialmente, la calle al peatón, lo que fue bastante exitoso. Este esquema, en otras zonas densas y con mayor actividad, pareciera ser una buena solución.

En el caso de la *supermanzana*, lo que se propone es peatonalizar la ciudad de una manera más homogénea, en una grilla de tres por tres manzanas, dejando el centro de manzana con prioridad peatonal y el resto para los autos. Eso podría probarse en Buenos Aires, y si no funciona, siempre se puede volver atrás. No necesariamente en toda la Ciudad, pero sí en el micro y macrocentro y, por qué no, en los centros barriales. Las pruebas podrían ser sencillas; es suficiente con pintar algunas calles e impedir el paso de automóviles con macetas, es decir, con acciones de lo que se denomina urbanismo táctico.

## Identidad del área metropolitana

Otro tema que surge del metropolitano es la identidad de los ciudadanos con su área de pertenencia. Lo que hace la pertenencia es la cultura, el trabajo a nivel de la construcción de hitos culturales, que pueden ser desde festividades hasta construcciones de arquitectura, obras de infraestructura o parques que nos conectan; todo eso va construyendo esa idea de ciudadanía metropolitana. Asimismo, el temor nos genera identidad. A la Ciudad de Buenos Aires entran y salen alrededor de tres millones de habitantes por día que provienen del Gran Buenos Aires. A su vez, circulan muchos porteños que solían utilizar áreas menos urbanizadas como Tigre, La Plata o alguna zona de quintas de la provincia para despejarse los fines de semana; circulaciones que se complicaron con la cuarentena. Ante la pérdida de la posibilidad de estar comunicados, ese temor al contagio y la evidencia de la cercanía, generaron una sensación de unidad. A partir de esta construcción cultural hay todo un camino por recorrer para comprender la legitimidad del área. A pesar de que la política es fundamental, al no haber un referente metropolitano votado regionalmente, estos temas no son discutidos y, como tampoco los vecinos exigen su tratamiento, terminan por diluirse.

La legitimidad se debe ir construyendo y, para eso, generándose etapas: primero, se debe tomar conciencia sobre cuál es el problema. Después, se arma un grupo de trabajo para desarrollar el tema, en donde se empieza a generar la apropiación de la cuestión a tratar. Luego, se trabaja la legitimidad política, en donde se busca apoyo de referentes políticos en la temática. A continuación, se busca legitimidad funcional, que implica tener la capacidad de generar una propuesta, es decir, un proyecto. Por último, se crea la legitimidad institucional, en donde debe haber un ente u organismo que lo lleve adelante. Todo este proceso de legitimación lleva tiempo pero, a su vez, construye una institucionalidad más fuerte que realizándolo al revés: generar la institucionalidad antes y llenarla de contenido, luego.

## Financiamiento de los institutos metropolitanos

El aspecto del financiamiento es clave ya que, si no hay instrumentos para financiar estas agencias, todo lo mencionado anteriormente queda en la teoría. Por eso, hemos hecho un estudio para responder dos cuestiones: cuánto cuesta y cómo se financia.

Hay que empezar por calcular los costos para saber la cantidad de fondos que se deben buscar. Generar un instituto metropolitano no entraría en los presupuestos de la ciudad o de la provincia; suelen tener un costo de entre uno y cinco dólares por habitante, lo que sería entre 15 y 75 millones de dólares. Esos recursos pueden conseguirse a través de una partida presupuestaria específica, y una reasignación de otros gastos hacia esa partida; tal como se manejan en Brasil, por ejemplo. Asimismo, hay otros sistemas más sofisticados, como en Medellín, donde es el mismo organismo quien se encarga de cobrar tasas ambientales a las empresas, o que cobra las multas de tráfico a las personas, por ejemplo, sin diferenciar si la infracción ocurrió en un municipio u otro, y obtiene, de esta forma, fondos de esas acciones. Otro ejemplo es el de Vancouver, donde el sistema es público-privado y administra el principal estadio, financiándose en gran parte de las actividades realizadas en ese ámbito. Estos son solo tres ejemplos de muchos otros existentes; lo importante sería elegir un modelo y aplicarlo. En el AMBA, una buena opción podría ser basar la decisión en relación con algún sistema metropolitano en curso; como puede ser el agua y saneamiento, o el transporte público, y empezar desde ahí.

Otro tema fundamental, en relación con el metropolitanismo, es el del desarrollo socioeconómico. Según el estudio “El Siglo Metropolitano”,<sup>3</sup> realizado por Rudiger Ahrend para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) en 2015, hay una correlación directa entre el producto geográfico potencial de un área metropolitana y la fragmentación: en las áreas metropolitanas más fragmentadas se pierde eficiencia a la hora de producir riqueza, la cual disminuye entre un 3% y un 6% en función de esa fragmentación.

---

3. OECD, *El Siglo Metropolitano. Entendiendo la urbanización y sus consecuencias*, París, OECD Publishing, 2015. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>

En ciudades metropolitanas, como la del AMBA, es un tema clave; ya que en el área se produce el 50% del PBI nacional, por lo que una caída del 6% en la capacidad de productividad del AMBA significa una baja del 3% del PBI nacional. Es un número muy alarmante que puede llegar a hacer la diferencia entre la recesión y el crecimiento. Según el estudio, al generar entidades metropolitanas, esa pérdida puede reducirse a la mitad; lo que para Argentina (en 2020) significarían unos 5.700 millones de dólares anuales, esto es, el 1,5% del PBI. Estos números ayudan a comprender la magnitud del tema y la importancia de actuar en esta organización interjurisdiccional.

Asimismo, si no hay entes metropolitanos que puedan velar por la equidad, resulta muy difícil el tratamiento a nivel municipal. Luchar contra la inequidad es algo que excede tanto a los municipios como a la provincia; es por eso que se requieren mecanismos de generación de consenso entre Nación, Provincia y Ciudad para dar respuesta a estos desafíos. Por un lado, encontramos el tema de la productividad y, del otro, a la igualdad de oportunidades que también son otorgadas, entre otras, por infraestructuras básicas de servicios y acceso al trabajo.

## **Aplicabilidad de las agencias en distintas ciudades**

Una ventaja de este esquema es que es aplicable a cualquier tipo de ciudad. En el caso de Argentina, en la provincia de Santa Fe, se creó en el año 2016 una ley metropolitana provincial que impulsa la generación de entes metropolitanos. Si bien cinco ya fueron creados, y el de Rosario es el mayor, también hay ciudades más chicas, como Rafaela, que se organizaron de esta manera. Lo único que requiere este tipo de organismos es una ciudad que haya excedido los límites del municipio y requiera que se junten dos intendentes o más; a veces incluyendo también al gobernador o al gobierno de la Nación. Para especificar algunos números, en ciudades de 100.000 habitantes o más, ya se puede pensar en este tipo de soluciones.

## Diferencia entre gobierno y gobernanza metropolitana

Otro aspecto a tener en cuenta es la compleja relación entre la ciudad central y las ciudades de la conurbación y, cómo es intrínseco el tema de la gobernanza metropolitana y su diferencia con el gobierno metropolitano. Lo que busca la gobernanza es aceptar que la toma de decisión se desarrolla entre muchos actores; como una ecuación de suma de fuerzas, en donde se debe mantener cierto equilibrio en un escenario de fragmentación de poder. La gobernanza busca llegar a un acuerdo en esa situación.

Siempre hay desequilibrios y cada caso es diferente. Por ejemplo, la ciudad de Salta concentra el 90% de la población del área metropolitana; por lo tanto, el espacio que deja la ciudad a que participen otros actores es reducido. En cambio, en casos como Buenos Aires, donde en la Ciudad residen tres de los más de 15 millones de habitantes que alberga la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), la provincia y los municipios tienen voces más fuertes. Lo que es claro es que no se pueden seguir aceptando las barreras que se imponen y no buscan soluciones originales que permitan la construcción de consensos para el desarrollo de esas cuestiones.

Un ejemplo sobre esto podría ser lo que se anunció recientemente en la legislatura y en el Consejo del Plan Estratégico de la Ciudad: desde la Secretaría de Desarrollo Urbano y el Concejo de Plan Urbano Ambiental (COPUA) se está impulsando la actualización del plan urbano ambiental de la ciudad –que lleva unos años sin ser actualizado– con un nivel de participación sin precedentes, donde la Legislatura puede tener un rol muy importante. Se quiere convocar a las legislaturas de los municipios de la Región Metropolitana, la Legislatura de la Provincia y a la Cámara de Diputados de la Nación para propiciar una reflexión sobre los marcos normativos en referencia a los planes, pero también a los entes o distintos niveles de organización existentes, para que se puedan ir perfeccionando y, de esta manera, tener un área metropolitana más afín. Esto le interesa al Plan Urbano Ambiental de la Ciudad porque necesita de un diálogo con su área metropolitana circundante. Muchos de los temas ambientales no se resuelven dentro de los límites del plan general (como el caso del Riachuelo), sino que requieren de un diálogo, es decir, de una construcción.



Desde el COPUA se entiende que el plan de las legislaturas es un espacio democrático por su propia constitución; a su vez, es plural porque participan distintas fuerzas políticas y permite una participación genuina de todos los actores. En la medida en que esto se realice de manera amplia, en la generosidad del territorio del AMBA, puede traer voces de otros municipios o de otros sectores sociales y políticos para enriquecer la reflexión.

## Conclusión

Se podría concluir que es un buen momento para impulsar la agencia metropolitana y darle más espacio. Es un momento de oportunidad. El hecho de que surja un problema y un proyecto implica la aparición de dos motores fuertes para organizar estos organismos, y la pandemia ya está fortaleciendo relaciones anteriormente distantes. Es cuestión de designar a la gente indicada a cargo y que se puedan correr las partidas presupuestarias. La mayor dificultad es la confianza de saber que se va a generar una instancia, que tiene la capacidad de tomar decisiones y el poder de llevar a la práctica eso que se propone. Queda en evidencia qué necesidad es cada vez más crítica, como el hecho de que es una cuestión de definición política que debe impulsarse desde todos los sectores.



## **CAPÍTULO II**

### **Definiendo una Región: nuestra realidad**



# El AMBA: historias, preguntas y desafíos

Alicia Novick\*, Paloma Garay Santaló\*\*, Analía Hanono\*\*\*, Eugenia Peyregne\*\*\*\*  
y Pedro Linares\*\*\*\*\*

## Introducción

El AMBA –según el fallo de algunos jueces– no existe por el hecho de carecer de una figura jurídica que lo represente. No obstante, los casi 15 millones de personas que habitan la Ciudad Metropolitana de Buenos Aires trabajan, se curan, estudian y pasean de uno u otro lado de sus imaginarias fronteras. Porque, a pesar de los controles establecidos durante la pandemia, la avenida periférica (General Paz), la red de accesos viales y el Riachuelo no son “murallas” infranqueables; se trata apenas de las huellas de una idea de ciudad cerrada y jerarquizada que data del siglo XIX. Aunque la problemática metropolitana estuvo muy presente en los debates técnicos y políticos del siglo XX, el COVID-19, junto con las restricciones de circulación y los conflictos de competencias jurisdiccionales, recolocó el tema de las áreas metropolitanas en las agendas públicas. Para muchos, esta crisis se presenta como una oportunidad para volver a debatir las alternativas de la gestión. Sin embargo, las crisis no son oportunidades, pues ponen de manifiesto viejos y nuevos problemas. A esta altura del COVID-19 sabemos que, en contextos críticos, es preciso actuar con energía en un marco de diagnósticos inciertos, pero, al mismo tiempo, es necesario revisar una y otra vez los problemas nuevos –que ya estamos transitando–, junto con los que ya estaban, que adquieren una inusitada visibilidad.

---

\* Arquitecta. Magíster en Urbanismo. Doctora en Historia y profesora de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

\*\* Geógrafa. Especialista en planificación del transporte y profesora de la Universidad de Buenos Aires.

\*\*\* Arquitecta. Magíster en Urbanismo y especialista en metodologías participativas.

\*\*\*\* Arquitecta experta en temas de diseño gráfico y comunicación urbana.

\*\*\*\*\* Arquitecto. Se desempeña en el CPAU como experto en temas de instrumentos de planificación y gestión.

¿Cómo pensar, qué hacer, cómo operar en el “Área Metropolitana de Buenos Aires” o, más ampliamente, en la Región de Buenos Aires? Las respuestas requieren de la consideración de escalas, temporalidades, actores y espacios de muy diversa naturaleza. “Se trata de problemas del siglo XXI, que examinamos con miradas del siglo XX y con instrumentos del siglo XIX”, como proponía Joan Subirats, desde Barcelona, en relación a la pandemia.

El AMBA, en sus 3.000 km<sup>2</sup>, concentra un tercio de la población del país y está integrado por los 24 municipios de la Provincia de Buenos Aires que rodean la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Su territorio está atravesado por las cuencas de los ríos Matanza Riachuelo, Reconquista y Luján; en tanto sus procesos de expansión se organizan en torno de cinco ejes de crecimiento: norte, sur y oeste, a los que se suman el del suroeste y del noroeste. La importancia demográfica y la escala de los problemas lo convierten en una caja de resonancia de la agenda pública nacional. En los debates en torno de lo metropolitano convergen una variedad de disciplinas, enfoques y miradas.

Los problemas ambientales, el tendido de infraestructuras, las políticas de vivienda y de la movilidad están presentes en miradas nacionales y provinciales, pero, al mismo tiempo, se inscriben en las agendas municipales e inciden en la vida cotidiana de las personas. Sin embargo, la multiplicidad de escalas no remite a un juego de cajas chinas pues lo “global está en lo local” y “lo local está en lo global”. La ilusión de las competencias de lo “local” propias de los años ochenta, con foco en las capacidades locales y tratando de asegurar procesos más democráticos que parecían contraponerse a los efectos de la globalización y del dominio del mercado, aún buscan sus condiciones de posibilidad. Desde esa perspectiva, en la esfera de las instituciones y los instrumentos no resulta muy convincente regresar a la ilusión burocrática de un organismo metropolitano –de alcance y competencias regionales–, con el formato imaginado en el clima de confianza en la planificación de la segunda posguerra. Como vienen planteando varios autores, como Pedro Pírez, existen políticas metropolitanas, aunque, tal vez, no estén donde las buscamos. ¿Quién las decide, desde dónde, y qué temas se visualizan como problemas? Los municipios del AMBA están, de algún modo, subordinados a las políticas nacionales y provinciales. Por su parte, la capital tampoco completó su proceso de

descentralización en comunas –cuyas competencias pugnan con las del Gobierno central–. Ciudad y AMBA, a su vez, buscan plantear sus propios términos de articulación respecto al Gobierno nacional. Los vecinos son habitantes de ese territorio ampliado, pero con sistemas de representación política local.

Las consignas de la era de la pandemia como “quédate en casa” o “quédate en el barrio” incidieron en la restricción de los desplazamientos y en la movilización de los ámbitos y las asociaciones; además, evidenciaron las profundas desigualdades internas del territorio metropolitano, pues no todas las viviendas ni las personas disponen de condiciones de posibilidad para la cuarentena doméstica. Los conflictos de nivel local, barrial, municipal, etcétera, en el marco de una pandemia planetaria, ponen de manifiesto los alcances del “juego de escalas” que desactivan también las tradicionales interpretaciones que oponen la ciudad capital, algunos corredores y las urbanizaciones cerradas con predominio de clases medias y altas; y el extendido conurbano de planes sociales y pobres. El desafío parece residir en dar cuenta de un territorio que, conjuntamente con la sociedad que lo habita, es heterogéneo y que es necesario conocer en su complejidad para poder actuar y “ordenar” –a veces el aparente desorden no es más que un orden que desconocemos–, que requiere dar cuenta de la diversidad como característica y como condición de la gestión territorial.<sup>1</sup>

Algunas de estas cuestiones fueron las que hace más de una década estuvieron por detrás de la creación del Observatorio Metropolitano (OM), cuando no había tantas plataformas en línea con foco en la región de Buenos Aires. Se trataba, y aún se trata, junto con la Alianza Metropolitana (red de universidades, fundaciones y asociaciones), de poner a disposición información metropolitana, de identificar –mediante convocatorias públicas–; de relevar quiénes, y desde dónde estaban identificando los problemas y pensando soluciones/propuestas y de juntar en la misma mesa a los especialistas, a los académicos y a los funcionarios que toman las decisiones. El Consejo Profesional

---

1. Ver figura “Una lectura proyectual sobre el crecimiento urbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires”. Disponible en: <https://observatorioamba.org/planes-y-proyectos/rmba/proyectos/2012-una-lectura-proyectual-sobre-el-crecimiento-urbano-de-la-region-metropolitana/ficha> Fuente: “Territorios, Proyectos e Infraestructura para el AMBA”, Buenos Aires, Observatorio Metropolitano CPAU, octubre de 2013.

de Arquitectura y Urbanismo, que reúne profesionales que “construyen” pero también que están detrás de escritorios como funcionarios, que trabajan como consultores y que, también, militan en una amplia gama de organizaciones intermedias, apuntaban así a compartir información, poniendo el foco en la dimensión territorial y en los instrumentos urbanísticos en juego en la ciudad metropolitana.

A los efectos de organizar el texto, en un primer apartado, “Historias”, interesa revisar los alcances del AMBA poniendo en juego la concepción de la unidad funcional territorial, a partir de los planes y proyectos que ocupan una importante sección de nuestra página. Luego, en “Preguntas”, se trata de visitar algunos de los temas que son considerados como problemas urgentes para resolver. Finalmente, en “Desafíos”, sin ningún ánimo de exhaustividad, dejamos abiertos algunos tópicos que nos interpelan.

## Historias

Hay tres mapas de crecimiento metropolitano de Cesar Vapñarsky que condensan momentos censales y, al mismo tiempo, significativos del proceso de transformación de la ciudad metropolitana y ofrecen, por lo tanto, una referencia cronológico-problemática para estructurar esta breve reseña.<sup>2</sup>

### 1910-1948. De las fronteras ampliadas a la aglomeración bonaerense

El mapa de Vapñarsky de 1910 remite a una “radiografía” del centenario, cuando la ciudad crecía dentro de los límites jurídico-administrativos establecidos en 1887 y, muy lentamente mediante las redes ferroviarias, se expandía a los pueblos de los alrededores, tal como se visualiza en las periferias mapeadas por Charles Chapeaurouge en esos años. Es ilustrativo mencionar que, en 1895, el Censo de Buenos Aires registraba más de 600.000 habitantes –que triplicaban

---

2. La fuente de los mapas es Vapñarsky, C., *La Aglomeración Gran Buenos Aires. Expansión espacial y crecimiento demográfico entre 1869 y 1991*, Buenos Aires, Eudeba, 2000. Disponible en: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=SO250-71612020000200047](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=SO250-71612020000200047)



los de 1867 (187.126 habitantes)–, y en 1910 la población llegaba a un 1.500.000. Su crecimiento ininterrumpido se detuvo recién en 1936, con casi 2.500.000 en la ciudad capital, al tiempo que los pueblos del Gran Buenos Aires, habitados por 100.000 habitantes en 1895, tomaban el relevo en los picos de crecimiento poblacional y expansión.<sup>3</sup>

En ese ciclo de expansión “del centro a los barrios”, el aumento de la población y el desarrollo tuvieron lugar dentro de un proceso a lo largo del cual el Estado nacional, la sociedad y la ciudad se construyeron conjuntamente. Los loteos iban generando los nuevos barrios periféricos de casillas y casas que, dentro de la capital, se iban integrando al centro. Mientras los propietarios y los promotores transformaban la tierra rural en tierra urbana y las grandes empresas y los empréstitos financiaban la construcción del puerto, así como el tendido de redes de infraestructura, de agua, de electricidad y, en particular, los varios sistemas de transporte que habilitaban el crecimiento y la formación de nuevos barrios. En correlato, los organismos públicos desplegaban una amplia gama de instrumentos de gestión y de control: como expropiaciones, reglamentos y planos de alineamiento que tuvieron como resultado la relativa homogeneización del territorio de la ciudad capital.

La ciudad que en un primer momento fue “del centro a los barrios” se fue ampliando sobre “los pueblos suburbanos” desde las primeras décadas del siglo XX. En relación con las empresas públicas como Obras Sanitarias, sus redes y propuestas de ampliación ya consideraban el conjunto de la aglomeración como unidad territorial para su gestión. En los años veinte, se constataba que la ciudad se extendía más allá de sus fronteras jurídico-administrativas de 1887. Los gráficos de líneas isócronas (cantidad de personas transportadas) del urbanismo se presentaban, junto con la idea de “Aglomeración Bonaerense”, para averiguar hasta donde llegaba la ciudad y, en ese marco, cómo gestionar ese territorio extendido. Recién hacia el fin de la segunda posguerra, en 1948, el “Gran Buenos Aires” se presentó como una figura censal y territorial que requería ser considerada como tal. No obstante, ese Gran Buenos Aires, conformado por la ciudad capital y 14 partidos del conurbano a poco de

---

3. La fuente del Mapa de Charles Chapeaurouge de 1909 es: Chapeaurouge, Carlos, “Plano de Buenos Aires y alrededores”, Buenos Aires, Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, 1909. Disponible en: [https://archive.org/details/dr\\_plano-de-buenos-aires-y-alrededores-pr-el-ingeniero-carlos-de-chapeaurouge-14020002](https://archive.org/details/dr_plano-de-buenos-aires-y-alrededores-pr-el-ingeniero-carlos-de-chapeaurouge-14020002)

andar circunscribió solamente un conjunto de partidos de la Provincia de Buenos Aires, excluyendo la Ciudad capital.<sup>4</sup>

## 1948-1965. El Gran Buenos Aires y la ilusión del organismo regional

El año 1948, fecha del plano de Vapñarsky, además de ser un hito censal, fue el de la consagración de ese “Gran Buenos Aires” y un momento significativo del pasaje del “urbanismo” a la “planificación”. A pesar de la ambigüedad que signó su acta de nacimiento, los planes, las oficinas de planeamiento y las obras del ciclo del desarrollo –iniciado en los años cuarenta– se manifiestan en la amplia gama de intervenciones. Los proyectos habitacionales, la emblemática operación Ezeiza, las líneas de crédito y los programas sociales encontraron en el suburbio la localización privilegiada para su actuación. La nacionalización de los ferrocarriles fue, según Horacio Torres, uno de los estímulos, junto con el congelamiento de alquileres y la ley de propiedad horizontal para el desarrollo de las “casas propias” que organizaban los muy heterogéneos barrios de casillas precarias, casitas o grandes residencias. Todo ello sumado a las industrias, equipamientos y clubes deportivos que configuraron paulatinamente ese vasto suburbio de baja densidad, donde las asociaciones vecinales, de fomento y las cooperativas apuntaban a lograr pavimentos y mejoras. El devenir de aquella expansión por fragmentos, con un desarrollo más que desigual, no fue idéntico al de la Capital, pues no siempre se contó con las

---

4. Ver figura “Líneas isócronas según Carlos María della Paolera (c.1932)”. Fuente: II Exposición Municipal de Urbanismo, Buenos Aires, Dirección del Plan de Urbanización, Municipalidad de Buenos Aires, 1939. Disponible en: [http://www.iaa.fadu.uba.ar/ojs/index.php/anales/rt/printerFriendly/162/html\\_115](http://www.iaa.fadu.uba.ar/ojs/index.php/anales/rt/printerFriendly/162/html_115)

Ver figura “La imagen de la aglomeración bonaerense según Carlos María della Paolera (c.1932)”. Fuente: II Exposición Municipal de Urbanismo, Buenos Aires, Dirección del Plan de Urbanización, Municipalidad de Buenos Aires, 1939. Disponible en: [https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Mapa-de-Buenos-Aires-y-Area-de-Expansion-Circa-1935-Fuente-Departamento-de\\_fig1\\_301741301](https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Mapa-de-Buenos-Aires-y-Area-de-Expansion-Circa-1935-Fuente-Departamento-de_fig1_301741301)

Ver figura “El Gran Buenos Aires en 1935”. Fuente: Departamento de Investigación Histórica Cartográfica. Dirección de Geodesia. Provincia de Buenos Aires. Disponible en: [https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Mapa-de-Buenos-Aires-y-Area-de-Expansion-Circa-1935-Fuente-Departamento-de\\_fig1\\_301741301](https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Mapa-de-Buenos-Aires-y-Area-de-Expansion-Circa-1935-Fuente-Departamento-de_fig1_301741301)

redes de infraestructuras y servicios públicos para articular las piezas de esa ciudad de baja densidad que se extendía.

Desde el ideario de los técnicos –en consonancia con los debates de organismos internacionales que promovían la ecuación modernización-industrialización-urbanización– se generó una amplia gama de recomendaciones que intentaba organizar oficinas regionales de planificación con competencias sobre los territorios metropolitanos. De hecho, el Plan Director para la Capital Federal y lineamientos estructurales para el Área Metropolitana y su Región que se aprueba en 1962, aunque gestado en la Municipalidad de Buenos Aires, contemplaba tres dimensiones de actuación: la Ciudad, el Gran Buenos Aires y la Región. A pesar de no tener competencias para aplicarse por fuera de las fronteras de la Capital, el plan se proponía establecer gestiones conjuntas con los Gobiernos nacional y provincial, y asumir un rol activo promoviendo operaciones territoriales para el desarrollo y la industrialización. Sin entrar en detalles sobre sus alcances, interesa mostrar la confianza que le cabe a la consideración de una gestión regional en esos años.<sup>5</sup>

### 1965-1987. De la ilusión al desencanto

El tercer *planito* de Vapñarsky de 1965 marcó otro significativo punto de quiebre. Por un lado, con el objetivo de planificar el desarrollo económico y territorial se creaba, en 1961, el Consejo Nacional del Desarrollo (CONADE), encargado de asesorar el Poder Ejecutivo en la formulación de políticas. Ese Consejo de cuño desarrollista, continuado por ese ciclo de gobiernos militares (1966-1973), dividió el país en unidades de planeamiento: una de ellas era la metropolitana de Buenos Aires. La confianza en los estudios tendenciales, los modelos matemáticos y las políticas territoriales de amplio alcance, se proponía revertir el esquema radioconcéntrico del crecimiento a partir del desarrollo de un eje fluvial industrial de La Plata a Rosario. Por supuesto, a diferencia de otras ciudades del norte, donde en esos años los

---

5. Ver figura “La Ciudad, el Gran Buenos Aires y la Región en el Plan Director de 1958/62”. Disponible en <http://www.arquitecturacritica.com.ar/2011/06/plan-director-para-buenos-aires-de-1958.html> Fuente: Archivo digital, Observatorio Metropolitano del CPAU. Disponible en: <https://observatorioamba.org/planes-y-proyectos/caba/planes/1958-plan-director/ficha>

grandes conjuntos habitacionales estructuran las “nuevas ciudades”, en América Latina prevaleció el hábitat precario de quienes migraban del campo a la ciudad, que la planificación y las políticas públicas de esos años no lograron regularizar.

En ese mismo momento, las experiencias europeas de ese tenor empezaban a cuestionarse desde las corrientes críticas. El ideario de la planificación tecnocrática encontraba sus límites. La figura del técnico, la imagen del plan y el rol del Estado eran objeto de profundos cuestionamientos en un contexto de desaceleración del crecimiento. El cambio de tendencias del nuevo ciclo estuvo signado por el freno del crecimiento, las transformaciones productivas y la movilización política (p. ej.: el “Mayo francés”, las revueltas en las ciudades como el “Cordobazo”). Ese contexto histórico se sumaba al nuevo contexto epistemológico que, desde el marxismo, la teoría de la dependencia y las nuevas ideas sobre el ambiente ponían en cuestión el planeamiento de los años de posguerra. A partir de esta multiplicidad de referencias se promovían formas participativas y descentralizadas de toma de decisiones (mientras los Estados se hacían más pequeños y se cuestionaba la centralización tecnocrática); en particular, sobre el telón de fondo de las políticas neoliberales que, desde el fin de los años setenta, ponían en jaque los organismos de gestión regional que en Buenos Aires nunca se habían creado. Por lo demás, la urbanización “ilegal” ya no se veía como un tema a resolver por políticas de integración, sino que más bien se planteaba como problema constitutivo.<sup>6</sup>

El proceso de autoconstrucción y la marginalidad en el AMBA, al igual que en las ciudades de América Latina, se planteó como un problema de primer orden. Hasta ese momento, se suponía que el hábitat precario se resolvería con la intervención pública, los conjuntos habitacionales y la dotación universal de infraestructuras y servicios. La realidad mostró la existencia de modos de ocupación para los excluidos del mercado de suelos e inmobiliarios, muy particulares que

---

6. Ver figura “La Región Metropolitana según el Esquema Director para el año 2000”. Disponible en: <https://observatorioamba.org/planes-y-proyectos/rmba/planes/1968-esquema-director-ano-2000-organizacion-del-espacio-de-la-rmba/ficha> Fuente: Archivo digital. Observatorio Metropolitano del CPAU. Disponible en: <https://observatorioamba.org/planes-y-proyectos/rmba/planes/1968-esquema-director-ano-2000-organizacion-del-espacio-de-la-rmba/ficha>

configuraron villas, barrios nuevos, favelas, cantegriles –en las denominaciones de los diferentes países de América Latina– que constituían una parte importante de las ciudades. Como corolario de esos procesos, en escala geográfica y poblacional, el AMBA fue sumando sectores de barrios consolidados, villas de emergencia y barrios precarios localizados; en territorios no siempre aptos y en los “intersticios de la aglomeración”. El valor de la tierra, el déficit habitacional, la creciente desigualdad social, la pauperización y el crecimiento de la informalidad fueron temas de las agendas de esos años.

Esos problemas, en el clima crítico de los años setenta en Argentina, se intensificaron en el interregno democrático (1973-1976) que fue clausurado abruptamente por la dictadura militar (1976-1983), cuyas políticas urbanísticas activaron un plan anacrónico de autopistas, la expulsión de los habitantes capitalinos de las villas de emergencia; a la par de iniciativas de nueva generación vinculadas, aparentemente, a la defensa del ambiente y la rehabilitación patrimonial. De hecho, varias referencias consideran que el Cinturón Ecológico fue una de las primeras experiencias de gestión metropolitana. La ambiciosa Ley de Tierras (N° 8912), un marco regulatorio para la gestión del territorio de los municipios de la provincia, llegaba tarde. Es que esa “ciudad legal”, densa, ordenada, prolija de la normativa ignoraba el “desorden” –o como decíamos antes, de un orden que no conocemos– de la ciudad real. Con la restauración de la democracia, en el campo de las ideas se fueron abriendo camino las nuevas nociones, que se gestaron en instancias de disolución de las bases del urbanismo y la planificación. Participación, ambiente, patrimonio histórico, proyecto urbano y espacio público eran algunas de las palabras clave. Las nuevas nociones entraban en consonancia con los cambios en la gestión de las aglomeraciones donde los entes metropolitanos y centralizados perdían protagonismo en el mundo. Entre los debates de la época se plantan las semillas de la autonomía de la Ciudad, de la mano de la descentralización y la municipalización de la Capital. En ese marco, las “ciudades globales” eran una aspiración y, al mismo tiempo, se promovía la recuperación de los valores de la ciudad tradicional.<sup>7</sup>

7. Ver figura “Presentación de las áreas proyectuales para el concurso ‘Veinte ideas para Buenos Aires’ (1986)”. Disponible en: <https://observatorioamba.org/planes-y-proyectos/caba/planes/1986-20-ideas-para-buenos-aires-concurso/ficha> Fuente: Archivo digital,

La falta de una tradición de gestión metropolitana marca sustantivas diferencias entre la situación de Buenos Aires y de otras latitudes, donde las normas y las políticas de ordenamiento territorial tuvieron influencia en un contexto de descentralización administrativa y creciente autonomía de los gobiernos locales que, en ocasiones, balancearon la progresiva incorporación de actores privados en las decisiones sobre la Ciudad. No obstante, en nuestro medio, persistía aún la ilusión de contar con políticas formuladas desde un organismo metropolitano que nunca existió como tal. Ese fue el caso de la limitada actuación de la CONAMBA que se reinstaló en 1987, vinculada con el frustrado proceso de nueva capital de la República.

## Los noventa y el siglo XXI. Una historia reciente

Las nuevas miradas se instalan en la década del noventa en la Argentina –junto con la privatización de los servicios públicos–; el protagonismo de los organismos internacionales de crédito y el ingreso irrestricto de capitales componen el panorama de una economía basada en el modelo de convertibilidad. Muchas de las políticas urbanas entraron así en resonancia con el nuevo “referencial” dominante del mercado, según el cual la ciudad es factor de competitividad en cuanto sede de inversiones. De acuerdo a la idea de “ciudad global”, los centros urbanos de jerarquía debían competir con sus pares, con los cuales se articulaban simultáneamente en “redes” de acuerdo a los lineamientos de planes estratégicos de última generación impulsados mediante las recomendaciones emitidas por foros e instituciones, como el Banco Mundial. La planificación estratégica se fundaba en los modelos utilizados por las grandes empresas privadas para establecer un marco de referencia para sus operaciones. El nuevo léxico (*new public management*, *governance*, las nociones de espacios de oportunidad) se fue incorporando a la gestión urbana, junto con la necesidad de construir escenarios alternativos para responder a las incertidumbres. Sus lineamientos fueron adoptados por los gobiernos locales como formas de actuación, generalmente concertada con el sector privado: se trataba de aflojar el corsé de las reglamentaciones, los trámites y el control público que, se suponía, obstaculizaban la posibili-

---

Observatorio Metropolitano del CPAU. Disponible en: <https://observatorioamba.org/planes-y-proyectos/caba/planes/1986-20-ideas-para-buenos-aires-concurso/ficha>

dad de llevar a cabo intervenciones capaces de aumentar el atractivo y la competitividad de la ciudad.

Simultáneamente en el AMBA se iniciaba un proceso de descentralización administrativo con la ilusión de fortalecer “lo local” abriendo experiencias piloto de presupuesto participativo, lo cual incidió en algunas de las definiciones de actuación de pequeñas intervenciones urbanas. En la Provincia, en los inicios de la década del noventa, la subdivisión de municipios y la creación de un fondo de reparación histórico se planteaba desde la ilusión de un nuevo modo de gobernabilidad. El estudio publicado por la CONAMBA vuelve entonces a considerar el estudio del conjunto regional en relación con la ocupación del suelo, a las centralidades y al transporte. Dicho de otro modo, vuelve a incorporar el territorio en las agendas.<sup>8</sup>

Muchas de las nuevas ideas se pusieron en el centro de la escena, en ocasión de la reforma de la Constitución Nacional, y tuvieron como corolario, en 1996, el logro de la autonomía de la capital y la posibilidad de elegir al jefe de Gobierno, antes designado por el Ejecutivo nacional. Este hecho abrió un nuevo capítulo en el sistema de toma de decisiones que hacen a lo metropolitano, sumando un nuevo actor clave. En el contexto de las reuniones para la elaboración de una constitución para el nuevo estatuto jurídico-administrativo de la Ciudad, se promovía el desarrollo de un proceso de planeamiento que encontró su carta de ciudadanía con la creación del Consejo del Plan Urbano Ambiental. Aunque se diseñó una detallada Agenda Metropolitana, el interés se desplegaba sobre el circuito de la ciudad compacta.<sup>9</sup>

Entre 1991 y 2001, mientras se duplicaba la población en “villas miserias” y los “asentamientos” se consolidaban como modos

---

8. Ver figura “Relevamiento del tejido urbano y los usos del suelo en 1992”. Disponible en: <https://cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/353/que-es-el-amba-ii-region-regionalizacion-y-conurbacion-de-buenos-aires.html> Fuente: Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA), *El Conurbano Bonaerense. Relevamiento y Análisis*, vol. 2, Anexo cartográfico, Buenos Aires, Ministerio del Interior, 1995.

9. Ver figura “El Plan Urbano Ambiental. Estrategias territoriales para Buenos Aires”. Disponible en: <https://observatorioamba.org/planes-y-proyectos/caba/planes/1998-2008-plan-urbano-ambiental/ficha> Fuente: Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, Elementos de diagnóstico. Documento de Trabajo, GCBA, Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente (SPUyMA), 1998. PUA, Diagnóstico y objetivos, GCBA, SPUyMA, 1999; PUA, Modelo Territorial.

de ocupación de tierras, los proyectos de vivienda de interés social y los programas asociados desaparecieron casi totalmente de las agendas públicas. Las nuevas centralidades en el Gran Buenos Aires –núcleos de servicios y de compras– vinculados a nuevos patrones habitacionales como *countries*, barrios cercados o chacras de campo marcaron nuevas modalidades de suburbanización de las elites, estimuladas por la red de autopistas construida por los gobiernos militares y por el completamiento de la red de accesos. En 2000, las urbanizaciones cerradas ocupaban una superficie de 300 km<sup>2</sup>, es decir, una vez y media la superficie de la capital. En ese lapso, según el INDEC, en la Ciudad y su región la población con necesidades básicas insatisfechas pasó del 30% al 52%. Los planes estratégicos de esos años no parecían registrar esas cuestiones.

Los resultados del contexto y las políticas implementadas en los noventa tuvieron su desenlace en la crisis del año 2000, la cual abrió una instancia de reformulación de las políticas públicas. Entrado el siglo XXI, la elaboración de los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires, en el marco de lo que también fue el Plan Estratégico de alcance nacional, parece poner de manifiesto otro modo de pensar los problemas. Y, si en las últimas décadas del siglo XX el énfasis estuvo puesto en la recuperación de las ciudades, los Lineamientos apuntan a comprender las lógicas más opacas subyacentes en la expansión de periferias cada vez más extendidas y desestructuradas. La paulatina salida de esa crisis posibilitó, aunque parcialmente, el abordaje de obras, la implementación de planes y programas federales de urgencia social, empleo, hábitat y mejoramiento ambiental. No obstante, los planes sociales se presentaban como respuestas parciales a un contexto cada vez más desigual.

En este contexto de propuestas y acciones insuficientes, se sumó lo que la pandemia “hace visible” y reaparece, con el AMBA, en las agendas públicas. Es en ese contexto que es posible observar la existencia de una gestión metropolitana “de hecho” que, más allá de su cristalización institucional, opera desde una multiplicidad de organismos de dimensión nacional, provincial y desde la Ciudad Autónoma, con competencias desiguales sobre el territorio.



## Preguntas

La pandemia actualizó conflictos constitutivos como la articulación regional, la desigualdad creciente de los territorios de la pobreza, las incertidumbres sobre la insuficiencia de los equipamientos y las infraestructuras; temas que ya conocíamos. El conjunto es inconmensurable y, sus articulaciones mutuas, son más que difíciles; la única certeza es que para entender esa *terra incognita* –retomando la metáfora utilizada por Adrián Gorelik en el libro *El Gran Buenos Aires*, dirigido por Gabriel Kessler en 2015–,<sup>10</sup> es necesario conocer lo que está en juego, las múltiples escalas y actores que operan, a los efectos de poder plantear los problemas en sus propios términos.

### ¿Un organismo metropolitano?

Como vimos, hasta los años ochenta se suponía que parte de los problemas de gestión del AMBA respondían a la ausencia de un organismo regional pues, tanto la segmentación institucional como la heterogeneidad de los gobiernos locales, se presentaban como cuestiones insalvables. Al mismo tiempo, la ilusión de las competencias de “lo local” propias de los años ochenta se iba diluyendo con la progresiva centralización de las políticas. La colisión entre escalas –nacional, provincial y municipal; sumada a la “supranacional” de los varios programas de financiamiento internacional–. En efecto, muchas cuestiones de regulación y control recaen en jurisdicción nacional, como es el caso de los servicios públicos y las redes de transporte interjurisdiccionales y con el financiamiento de obras. En conjunto esta yuxtaposición genera un entramado multiescalar y multinivel muy difícil de desentrañar.

En ese marco, la escala local inmediata tiene un reconocimiento claro en el sistema político de la provincia de Buenos Aires recayendo en los municipios, que atienden cuestiones vinculadas a la organización de lo barrial y se ocupan de reclamar obras e inversiones de la provincia o de la Nación en favor de su territorio. Pero esa representación

---

10. Gorelik, Adrián, “Terra Incógnita. Para una comprensión del Gran Buenos Aires como Gran Buenos Aires”, en Kessler, Gabriel (dir.), *El Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, T. 6, Edhasa-UNIFE, 2015.

territorial se diluye en la agenda provincial, que excede la esfera metropolitana. En contracara, en el sistema político de la Ciudad Autónoma, la Jefatura de la Ciudad tiene como único tema la gestión de un núcleo urbano consolidado en tanto, las comunas –resultado de un proceso de descentralización inconcluso–, no llegan a contar con competencias plenas. En ese sentido, la magnitud de los problemas y el proceso de toma de decisiones son muy diferentes entre la Ciudad Autónoma y la provincia. En la toma de decisiones y en la gestión efectiva se requiere de la articulación de actores muy diversos, en el marco de un país que se define como federal pero que, en el ejercicio de poder, se evidencia conflictivo, con tensiones y evidentes desigualdades en la capacidad operativa. Ese escenario da lugar a representaciones territoriales muy diferentes desde la política y la gestión, que constituyen un tema central de los debates sobre el diseño institucional y de la conformación de una Autoridad Metropolitana. El peligro es el de caer en instituciones que espejen la representación política y en recurrir a una objetividad que resulta de indicadores técnicos ideales.

En síntesis, el AMBA obliga a reflexionar, como lo mostró Pedro Pirez, en torno a un territorio organizado en jurisdicciones con competencias específicas que opera como unidades de representación ciudadana y, también, como referencia para la legitimidad política y para la legitimación de acciones de gobierno. La complejidad y variedad de la trama del poder territorial requiere ser examinado en sus diferentes escalas, considerando la multiplicidad de actores que, con recursos y estrategias diferenciados, intervienen en la producción del espacio construido. Antes de imaginar formatos institucionales, cabe interrogarse acerca de quiénes, cómo, desde dónde, en qué momentos y sobre qué información toman las decisiones; con el objetivo de conocer cómo dialogan entre ellos, intercambian informaciones, negocian, se disputan o construyen acuerdos. ¿Quiénes son los actores individuales e institucionales que juegan, discuten, acuerdan y deciden en las arenas metropolitanas? Y ¿qué instrumentos están disponibles y de cuáles se carece?

### ¿Ciudad concentrada o dispersa?

Al referirse a los problemas de la región de Buenos Aires no están ausentes las representaciones que oponen la ciudad concentrada,

más adecuada y eficaz en lo que hace a la provisión de las infraestructuras y servicios (tiempo) de transporte, a la versión dispersa, con edificación de baja densidad, que puede ser la de las viviendas en el verde o las casillas precarias en sitios inundables. No es ocioso recordar que, por detrás de esas discusiones, está aún presente el viejo esquema de las ventajas del campo o la ciudad de Ebenezer Howard. Se trata de un problema constitutivo que se fue reformulando, una y otra vez, a lo largo de la historia y, de algún modo, se actualizaron con el exilio suburbano y los nómades informáticos tributarios de la pandemia.

La región fue objeto, durante la segunda mitad del siglo XX, de una amplia gama de políticas públicas –sociales, urbanísticas, habitacionales– que se revelaron insuficientes para orientar una dinámica de crecimiento de baja densidad y sin servicios urbanos básicos. El territorio del conurbano se fue completando, primero, por loteos de largo plazo que convivían con los “barrios parque” de las quintas de fin de semana; con sectores consolidados, próximos de las estaciones del ferrocarril y de talleres e industrias. Gran parte del proceso de ocupación se fundó sobre una modalidad de edificación, a veces autoconstruida, que comenzaban con casas muy precarias y que, en muchas ocasiones –no siempre– se fueron convirtiendo en “barrios”, con todo el alcance que implica esa denominación. Esa urbanización “progresiva”, que fue completando el tejido y ocupando los terrenos disponibles persiste, pero no es dominante en estas últimas décadas. Las urbanizaciones cerradas de sectores de altos ingresos comparten la ocupación del suelo con las villas y asentamientos localizadas en tierras inundables y cada vez más alejadas; desplazados por la presión de los precios del suelo y los nuevos productos inmobiliarios. La imagen de una ciudad capital densa y consolidada parece contrastar con una periferia extensa, heterogénea y difusa. Sin embargo, la realidad de la urbanización es heterogénea, tiene matices y se requiere miradas panorámicas y, al mismo tiempo, de detalle para restituir la multiplicidad de situaciones.

En síntesis, parece necesario volver a considerar la ciudad y la extensión en sus propios términos, examinando los alcances del contexto y de la multiplicidad de políticas e instrumentos vigentes; en relación con el suelo, el transporte, el sistema de centralidades y su dinámica

como unidad funcional; el hábitat pues, explícita o implícitamente, tiene fuerte incidencia en la cualificación del suelo. La normativa imaginada, desde un ideal de urbanidad, excluye el hábitat popular que requiere de regularización para llegar al “derecho de ciudadanía”; así como lo propone la Ley de Acceso Justo al Hábitat (Ley N° 14449), que –sin otra alternativa– en su aplicación, promueve la extensión de la trama. Desde esa perspectiva, más allá de modelos en colisión, se hace necesario avanzar en un relevamiento exhaustivo de las configuraciones del territorio en sus propios términos. La propuesta parece menos heroica que imaginar un modelo futuro mejor pero, por el momento, consideramos que queda la ardua tarea de conocer lo que hay, de identificar tendencias recesivas y nuevas para saber lo que es posible.

### ¿Cómo considerar problemáticas del ambiente, las infraestructuras, los equipamientos?

La gravedad de las inundaciones y de los conflictos ambientales –a la vez sociales y urbanísticos– puso sobre el tablero el saneamiento de las cuencas de los ríos Matanza Riachuelo –luego Reconquista y Luján–, que la judicialización transformó en tema prioritario de la agenda. En ese marco, se fueron gestando nuevos organismos interjurisdiccionales como la ACUMAR (Autoridad de la Cuenca Matanza –Riachuelo) y COMIREC (Comité de la Cuenca del Río Reconquista) con el apoyo de financiamiento de organismos internacionales. La propia dinámica de las cuencas naturales definida por la red hidrográfica, impone la necesidad de articulación sobre pautas de manejo, dando entidad a unidades territoriales interjurisdiccionales. Sobre esos tópicos, se formularon una amplia gama de estudios y propuestas que intentan proponer soluciones. Se imaginaron corredores de biodiversidad y otros modos de saneamiento, contrapuestos a la amplia gama de villas y asentamientos que encuentra una oportunidad de localización en esos territorios poco aptos e inundables. Se trata también de lugares de deposición de residuos sólidos, a veces contaminantes, que, en su reverso, se encuentran espacios de oportunidad para urbanizaciones cerradas que, al acondicionar el suelo y ocupar humedales, rescatan el paisaje fluvial como atributo para ser ofertado a sectores de altos ingresos en busca de naturaleza. La sustentabilidad en juego requiere de

programas integrales y acuerdos interjurisdiccionales, como se puso de manifiesto en algunas instancias de judicialización.<sup>11</sup>

Con similar urgencia se plantea que la insuficiencia en la provisión de infraestructuras y servicios (agua, energía y transporte) es uno de los principales problemas de la expansión urbana en América Latina. La cobertura de los servicios técnicos en red aparece, claramente, como un costo/proceso con tiempos que no logra cubrir la demanda y es, a su vez, uno de los factores que signan la enorme desigualdad. Es ilustrativo y casi banal recordar que un viaje al trabajo de dos horas de ida y dos horas de vuelta en trenes y colectivos, o la falta de agua potable y desagües, o el acceso a los equipamientos de salud y educación afectan las condiciones de vida. En todos los casos son objeto de estudio y acción de oficinas públicas de diferentes niveles, de empresarios privados y de un amplio espectro de subsidios públicos. La pandemia puso estas cuestiones en el centro de la escena. El transporte público se presentó como uno de los principales sitios peligrosos para el contagio, colocando al propio sistema de movilidad en el centro de grandes interrogantes: ¿bicicleta?, ¿autos particulares o motos vs. trenes y colectivos? A estos dilemas estructurales se sumó la conectividad digital como nuevo servicio básico e imprescindible y como condición de acceso a derechos ciudadanos, en paridad con la educación y la atención de la salud.

En síntesis, los problemas ambientales –que son también sociales–, la desigualdad en el acceso a “la ciudad” suscita, además, exclusión social. Como en temas anteriores, cabe preguntarse: ¿quiénes se ocupan de esos servicios?, ¿desde dónde y cómo lo hacen?, ¿cuáles son las articulaciones que se dirimen entre los diferentes niveles del gobierno?, ¿qué perspectivas existen para afrontar la pospandemia?, ¿cómo se posiciona la región frente al cambio climático?

---

11. Ver figura “Proyecto Reconquista, a cargo de equipos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires”. Disponible en: <https://observatorioamba.org/planes-y-proyectos/cuenca-rio-reconquista/proyectos/2010-proyecto-reconquista/ficha> Fuente: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Archivo digital, Observatorio Metropolitano del CPAU. Disponible en: <https://observatorioamba.org/planes-y-proyectos/cuenca-rio-reconquista/proyectos/2010-proyecto-reconquista/ficha>

## ¿Cómo mirar el centro de la aglomeración y los centros metropolitanos?

Los estudios de los años noventa, desde la perspectiva de la economía global, pusieron el foco en los nuevos productos inmobiliarios que resultan de los cambios estructurales. En general, se analiza la dinámica inmobiliaria y el mercado de suelo, atendiendo los procesos de valorización territorial selectiva y a la relocalización de la actividad productiva y terciaria en parques industriales y “distritos de comando”. En una extremada síntesis se distinguen varios problemas de dimensión territorial, en relación con las transformaciones en la movilidad de la población: a) la reestructuración de los centros y subcentros; b) el terciario corporativo; c) los nuevos equipamientos del ocio y el consumo (hipermercados, *shopping centers*, *home centres*, multicines), así como de las tipologías residenciales emergentes (barrios cerrados, clubes de campo, torres); y d) la expansión de asentamientos informales. El mapa resultante es un diagrama metropolitano que muestra la localización de las viejas y nuevas centralidades. En fecha reciente, Jorge Blanco y Lorena Vecslir mostraron, además, que la centralidad de las periferias no se dirime solamente en torno de nuevos o viejos centros sino a lo largo de ejes viales que organizan la circulación. En efecto, la región metropolitana se estructura, entonces, por un sistema de centros con características disímiles y ejes de intensa dinámica, que reflejan una yuxtaposición de tendencias en las formas de ocupación y organización de la vida social que conviven y se transforman, dando textura a un territorio diverso.

En los procesos de reconfiguración de las últimas décadas, hay que sumar los efectos del teletrabajo, las compras en línea, entre otros, que se suman al impacto de la pandemia, sin oficinas y sin turismo. Los lugares centrales siguen operando en términos simbólicos como el lugar de las interacciones. Ahora bien, ¿qué hacer para vitalizar el centro de la Ciudad capital afectado por el contexto de la pandemia?, ¿cómo se complementaron las actividades propias de los centros, y de los centros de las periferias?<sup>12</sup>

12. Ver figura “Estructura general de la centralidad y subcentros de estudio en la RMBA”. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3330/333053372013.pdf> Fuente: Vecslir, L., Blanco, J. *et al.*, “Reestructuración de la centralidad y movilidad cotidiana en el sur de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en *Revista Transporte y Territorio*/17, 2017.

Finalmente, *last but not least*, ¿Cómo considerar la esfera del hábitat: las casas, los barrios y la vida cotidiana?

Varios autores recientes afirman que la mayor parte de la humanidad vive en territorios extendidos entre el campo y la ciudad sin equipamientos ni servicios. En cambio, el “modelo de ciudad compacta”, densa y con valores de urbanidad, que opera aún como referencia está en vías de desaparición. Desde esa perspectiva, el desafío parece residir en dejar de lado, por un momento, el modelo tradicional de ciudad y pensar desde otra perspectiva los problemas.

¿Cómo son los patrones residenciales del AMBA? Como fuimos anticipando a lo largo del texto la ocupación del territorio es muy heterogénea. Hay quintas, grandes residencias, barrios tradicionales de casitas entre medianeras (muchos de ellos son tributarios de antiguos loteos precarios) y una amplia cantidad de villas y asentamientos que, junto con la red de barrios cerrados, es tan diverso como las condiciones de vida que de ellos resultan.

En nuestro país, la tercera parte de los barrios informales, acorde al Registro Nacional de Barrios Populares, se encuentran en el AMBA. El 35% de la población del país sufre carencias en relación con la conexión a cloacas, acceso al agua corriente y a la energía, y el 27,2% del total de las viviendas no resultan –por sus materiales, el servicio sanitario y de redes al que se accede y el espacio disponible– adecuadas. La producción del espacio residencial y de sus agentes y, más ampliamente del mercado del suelo y las políticas del hábitat, fue objeto de estudios que muestran que la desigualdad y las “injusticias ambientales” remiten a problemas estructurales. En esa orientación, se coloca el foco en los modos de ocupación del suelo y en la necesidad de instrumentos de regulación en relación con mercados de suelo urbano, informalidad, recuperación de plusvalías y tributación inmobiliaria. Las muy diversas versiones de mapas de villas y asentamientos muestran la magnitud y los alcances de la falta de instrumentos y la desigualdad creciente. Los instrumentos como la nueva Ley de Acceso Justo al Hábitat, aprobada en noviembre de 2012 y reglamentada en la Provincia de Buenos Aires, ilustra el tenor de las políticas a promover desde los muy diferentes niveles de gobierno.

La pandemia mostró el contraste entre el “quédate en casa” y el “quédate en el barrio”. Este último puso de manifiesto las redes de

sociabilidad y cooperación que se generan en los lugares, y que son la trama sobre la que se teje lo metropolitano. Tareas de cuidado y roles femeninos, condiciones de trabajo y de vida, equipamientos y servicios autogestionados muestran los juegos de escalas entre la vida cotidiana y la gestión metropolitana.<sup>13</sup>

En síntesis y en términos amplios, los problemas del AMBA—entre otros, los de institucionalidad, gestión del crecimiento, ambiente y servicios, hábitat que venimos de presentar—nos interpelan. El desafío consiste en dar respuesta a una creciente desigualdad espacial y social del AMBA. De este modo, creemos que es necesario considerar los datos y las situaciones, así como las modalidades según las cuales se entrelazan las diferentes concepciones de territorio; los conocimientos de tipo administrativo, técnico y tipo social y las valoraciones que ponen el énfasis y que remiten, a su vez, a los diferentes roles que adquieren, en las arenas de disputa entre diferentes actores, los que participan de la toma de decisiones, pero también los que están excluidos.

## Desafíos

En primer lugar, intentamos mostrar muy brevemente los modos de pensar y de construir el AMBA como unidad física a lo largo del siglo XX. Esta revisión ilustra las dificultades locales por organizar una mirada regional pero, al mismo tiempo, la existencia de una multiplicidad de niveles de gobierno con competencias sobre el área, que formulan políticas y operan sobre su territorio.

En segundo lugar, formulamos interrogantes acerca de algunas cuestiones en un listado no exhaustivo. Revisamos debates en torno de la naturaleza de la autoridad metropolitana, los modelos de ciudad concentrada o extendida, los problemas ambientales, de infraestructura y servicios, las centralidades y el hábitat.

En todos los casos es posible observar que en los procesos de construcción del territorio y en la implementación de políticas se perfilan senderos poco lineales; a lo largo de los cuales, explícita o implícitamente

---

13. Ver figura “Mapa de Villas y Asentamientos. IDEHAB - Subsecretaría de Hábitat de la Comunidad. Villas y Asentamientos”. Disponible en: <http://181.171.117.68/mapa/> Fuente: RPPVyA.



te, participan actores con recursos, estrategias e instrumentos muy disímiles que operan en múltiples escalas. Estas últimas se articulan, sin muchas precauciones, entre la vida cotidiana de la población, las realidades de la gestión de los municipios y los despachos provinciales y nacionales y los organismos internacionales de financiamiento. En ese tablero juegan los especialistas que formulan sus propios diagnósticos, los funcionarios de gobierno que operan a diferentes niveles y estrategias y las redes que conforman los habitantes de cada uno de los sitios en sus relaciones con el territorio. En este entramado de lógicas y actores algunos lineamientos, acuerdos, tendencias, presiones, logran hacerse un lugar, pero los caminos no están balizados. Y los temas metropolitanos necesitan encontrar su sitio entre tantas miradas sectoriales.

En ese panorama, la pandemia hizo visibles muchísimos problemas. ¿Qué cosas llegaron para quedarse?, ¿qué se perdió y será necesario recuperar?, se preguntaba Bruno Latour en el mes de marzo. Argumentaba que la pandemia mostró que el omnipresente sistema pudo detenerse, cuando se suponía imposible; considerando así, la posibilidad de pensar no sólo en la “distribución” de la producción sino en los procesos de producción. En consonancia, sería deseable pensar el AMBA desde otras aristas en el contexto de la pospandemia.

En primer lugar, se plantea la urgente necesidad de realizar varias lecturas para comprender esa *terra incognita* razonando a varias escalas: revisando las normas, así como las formas del territorio y de la sociedad que lo habita desde varios espacios y tiempos, reconociendo los matices de lo nuevo y de lo viejo, de lo que se ve y de lo que no se ve; considerando las “múltiples miradas”. No se trata del diagnóstico *old fashion*; esos “libros” que precedían a los planes o a los “antecedentes” de los informes de consultoría. El desafío consiste en juntar lo que se sabe, objetivo que está presente desde el inicio del Observatorio (OM), y redefinir los problemas desde el interior.

A nivel de los diagnósticos y de las soluciones, no se trata de oponer “orden” y “desorden” pues, como afirmamos, la mayor parte del territorio metropolitano es “desordenada” y lo que creemos es que, más que “desorden”, se trata de un “orden” que tenemos que conocer. En ese sentido a nivel de la gestión, si bien aún se debate la constitución de una autoridad metropolitana, la gestión sectorial ha logrado, y debería lograr, muchos más avances en la articulación de decisiones

y gestiones específicas. Habrá que gestionar ese “desorden”. La necesidad de establecer y fortalecer conversaciones, generando un entramado para la toma de decisiones, poniendo en juego escalas, representaciones y actores para su gestión y administración se presenta como una urgencia de primer orden. Ciertamente, intereses contrapuestos, lógicas escalares y responsabilidades se ponen en tensión sin lograr articulaciones, diálogo ni acuerdos, que no dejan de ser necesarios pese a su complejidad.

Tal vez, más que pensar en posibles soluciones burocráticas para el AMBA, o proyectos heroicos, se trata de promover conversaciones y diálogos “entre las partes”, entre los habitantes y sus representantes y entre funcionarios de diferentes niveles (especialistas, personas y asociaciones) para actualizar los debates de la planificación y la gestión urbana. En ese camino, además, tal vez hubiéramos podido evitar que la justicia niegue la existencia del AMBA.

# La gestión de la pandemia del COVID-19 en el área metropolitana de Buenos Aires. Aprendizajes para su gobernanza

Daniel Cravacuore\*

## El Área Metropolitana de Buenos Aires, espacio de contrastes

Existe un creciente consenso en que el Área Metropolitana de Buenos Aires –en adelante, el AMBA– incluye la CABA y cuarenta municipalidades; sólo en algunas definiciones políticas se mantienen las clásicas veinticuatro o treinta y dos. Entendidos erróneamente como un bloque homogéneo, en cualquiera de los órdenes, existen profundas asimetrías internas.

Demográficamente, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) tiene poco más de tres millones de habitantes<sup>1</sup> y los municipios bonaerenses, algo más de 13 millones. Entre ellos, La Matanza tiene 2,3 millones,<sup>2</sup> superior a la suma de los tres antecendidos, La Plata, Lomas de Zamora y Quilmes. Varios rondan el medio millón (Florencio Varela, Moreno, San Martín, Tigre) y once alcanzan los trescientos mil habitantes, la unidad poblacional proyectada como ideal por la reforma Génesis 2000.<sup>3</sup> En oposición, otros tienen un décimo de la población

---

\* Director del Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes. Presidente de la Fundación Internacional para el Desarrollo Local (FINDEL).

1. Proyecciones de la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda del Gobierno de la CABA para 2017. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=28146> [fecha de consulta: 01/02/2022].

2. Ante la demora en la realización del Censo Nacional de Población, utilizaremos los datos para 2021 de la Dirección de Estadísticas bonaerense incluidos en el documento “Proyecciones de Población por Municipio-Provincia de Buenos Aires 2010-2025”. Disponible en: [http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Proyecciones\\_x\\_municipio\\_2010-2025.pdf](http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Proyecciones_x_municipio_2010-2025.pdf) [fecha de consulta: 01/02/2022].

3. Esta fue la última política de reforma territorial del AMBA; tras los estudios técnicos, en 1994, la Ley N° 11551 de 1994 creó seis nuevos municipios a expensas de los

matancera (Hurlingham, Ituzaingó, Ezeiza) y hasta alguno, como General Las Heras, menos que su centésima parte.

En términos fiscales, existen desigualdades en varios órdenes. El presupuesto porteño por habitante para el último año, incluidos los datos para todo el AMBA (2017) pero eliminando las competencias que no tienen las municipalidades (como la educación, la policía y la justicia), más que duplica el de las jurisdicciones bonaerenses de más recursos –Morón, Vicente López, San Isidro, Campana, Avellaneda–; a su vez, es ocho veces más alto que el gasto per cápita de La Matanza o Moreno. Respecto de la autosuficiencia financiera, hay municipalidades cuyos ingresos propios rondan el 91% del total (Avellaneda o Cañuelas) y otras, con apenas el 25%, como José C. Paz, Merlo o Presidente Perón.<sup>4</sup>

La importancia política del AMBA se potenció exponencialmente cuando la Reforma Constitucional de 1994 sancionó el distrito único a simple pluralidad de sufragios para la elección de la fórmula presidencial en el país; con ello, todas sus jurisdicciones suman algo más del 36% del total del padrón nacional. Este fenómeno se desarrolló en su combinación con la cláusula de reelección indefinida de los intendentes bonaerenses que contenía la Ley Orgánica de las Municipalidades hasta 2016, originando el fenómeno conocido como los “Barones del Conurbano”<sup>5</sup>: dos intendentes justicialistas llevan adelante su séptimo mandato consecutivo; uno de Juntos, el sexto; y cuatro, el quinto. En oposición, dieciocho intendentes atraviesan hoy sus primeros mandatos y diez su segundo, lo que relativiza los análisis de inamovilidad de la política del conurbano.

En términos electorales, los municipios bonaerenses del AMBA se dividen en dos secciones, la Primera (Norte y Oeste del Conurbano), y la Tercera (Sur y Oeste), aunque también incluye la Sección Capital (el partido de La Plata) y la Segunda (el de Exaltación de la Cruz). Las dos primeras tienen 4.384.308 y 4.373.361 electores, respectivamente, y

---

antiguos territorios de Morón, General Sarmiento, Esteban Echeverría y San Vicente, aunque no involucró cambios en La Matanza, Lomas de Zamora y Quilmes.

4. Datos obtenidos del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires para el año 2017. Disponible en: <http://www.buenosairesabierta.org/municipios>

5. Cravacuore, Daniel, “Las Dimensiones Municipales del Conurbano”, en *Voces en el Fénix*, N° 77, 2019, pp. 38-45.

respectan el 70% del padrón electoral bonaerense.<sup>6</sup> En términos partidarios, 32 municipalidades son del oficialismo (Frente de Todos) y solo 8 de la oposición (Juntos). Paradójicamente, la alta incidencia de los intendentes en ciertas coyunturas electorales aparece devaluada por su dependencia presupuestaria: el régimen de distribución secundaria de la coparticipación bonaerense contiene un patrón distributivo profundamente desigual y regresivo, que favorece a los municipios rurales en detrimento de los del AMBA.

En cualquier caso existe una notable diferencia del AMBA en la incidencia en la política nacional: dos de los tres jefes de Gobierno de la Ciudad electos desde su creación fueron luego presidentes de la Nación; en el mismo tiempo, cuatro de los cinco gobernadores bonaerenses habían desarrollado su carrera previa en la política porteña. Por el contrario, ningún intendente del Conurbano ha podido ser gobernador,<sup>7</sup> uno solo senador<sup>8</sup> y pocos diputados nacionales, como Sergio Massa, Martín Insaurralde y Darío Giustozzi, todos en la particular coyuntura de las elecciones legislativas de 2013; solo cuatro han podido ser ministros nacionales (el citado Massa, Gabriel Katopodis, Jorge Ferraresi y Juan Zabaleta).<sup>9</sup> Dado el nivel de nacionalización política, los municipios bonaerenses del AMBA responden a las definiciones estratégicas de los líderes nacionales.<sup>10</sup>

La multiplicidad de actores y su peso político dificultan la gestión territorial del AMBA: en la CABA se asientan el gobierno nacional, todos sus ministerios y organismos descentralizados, más el Gobierno de la Ciudad; en la ciudad de La Plata, el provincial y todas sus

6. Utilizamos los datos oficiales correspondientes a la elección provincial de 2019. Disponible en: <https://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/>

7. Eduardo Duhalde fue intendente de Lomas de Zamora entre 1983 y 1987, pero antes de ser gobernador fue diputado nacional y vicepresidente de la Nación.

8. El intendente de Almirante Brown entre 1987 y 1995, Jorge Villaverde, fue senador nacional entre 1995 y 2001.

9. Sergio Massa asumió como intendente de la municipalidad de Tigre en diciembre de 2007; meses más tarde asumió como Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, cargo al que renunció en julio de 2009, regresando a su cargo anterior. Gabriel Katopodis, intendente municipal de San Martín, asumió como ministro de Obras Públicas en diciembre de 2019; Jorge Ferraresi, intendente de la Municipalidad de Avellaneda, asumió en la cartera de Desarrollo Territorial y Hábitat en noviembre de 2020; y Juan Zabaleta, intendente municipal de Hurlingham, en la de Desarrollo Social en agosto de 2021.

10. Cravacuore, Daniel, "Las Dimensiones Municipales del Conurbano", *op. cit.*

dependencias políticas y administrativas; además, las cuarenta municipalidades. Debemos sumar a las empresas prestadoras de servicios públicos de carácter interjurisdiccional, tanto públicas como privadas, en el campo del agua y el saneamiento, la subdistribución eléctrica y de gas natural por red; y el transporte, ferroviario y de autobuses. A ello deben sumarse las asociaciones empresariales, las federaciones sindicales y los medios de comunicación más leídos, vistos y escuchados del país, todos ejerciendo su poder en este ámbito territorial.

En el AMBA sólo existen cuatro iniciativas de gestión metropolitanas, todas con participación de los gobiernos nacional, provincial y porteño, aunque no de sus municipalidades: la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana S.E. (CEAMSE), encargada de la disposición final de residuos sólidos urbanos en grandes centros de enterramiento; la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, encargado del abasto frutihortícola del área; la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), con potestad en materia ambiental en esa cuenca fluvial; y la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMT), de accidentada vida institucional.<sup>11</sup> En un plano más ambicioso, en 2016, el gobierno nacional propuso una Comisión Consultiva –COCAMBA– creada por Decreto N° 1126/2016, presidida por el entonces ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda e integrada por tres representantes del gobierno nacional, tres del Gobierno de la CABA y tres de la Provincia de Buenos Aires (en adelante PBA). Su objetivo fue proponer medidas dirigidas a favorecer la coordinación interjurisdiccional, pero tenía un defecto de origen: la falta de presencia de los gobiernos de las cuarenta municipalidades. Funcionó activamente hasta 2017, cuando presentó una propuesta inviable de coordinación basada en la creación de una autoridad metropolitana integral; para el comienzo de la pandemia del COVID-19 se encontraba acéfala.

En materia de salud, la competencia más tensionada durante la pandemia, también existen profundas asimetrías. De acuerdo con los datos de Mangas<sup>12</sup> el presupuesto de salud por habitante de la CABA,

---

11. Cravacuore Daniel, “La intermunicipalidad en los municipios metropolitanos argentinos”, en *Divulgatio*, N° 3, Universidad Nacional de Quilmes, 2017.

12. Mangas, Martín, “El gasto metropolitano en la región bonaerense”, exposición del 26 de mayo de 2020. Disponible en: [www.youtube.com/watch?v=7RmagoMATgo](http://www.youtube.com/watch?v=7RmagoMATgo) [fecha de consulta: 01/02/2022].

en 2019 era 5,4 veces más alto que en los municipios del Gran Buenos Aires. La disponibilidad de camas de cuidados intensivos era de 1 cada 2991 habitantes en la ciudad porteña y de 1 cada 5600 habitantes en los partidos bonaerenses. Esto para entender que el AMBA es un territorio que funciona como una unidad, pero en cuyo interior existen profundas desigualdades, no sólo entre la CABA y las municipalidades, sino que se hacen aún más agudas entre ellas.

## La Gestión de la Pandemia del COVID-19 en el AMBA

La crisis sanitaria del COVID-19 hizo que el AMBA, como unidad metropolitana, saliera de los planes tecnocráticos y se pusiera al tope de la agenda pública como un territorio unificado. Ello ocurrió por distintas razones: allí impactó el coronavirus inicialmente; por la extensión de la pobreza en la región, un 41,6% de su población antes de la pandemia; por el temor a los efectos políticos y sociales de la pandemia en las barriadas pobres; y por la debilidad relativa de la infraestructura sanitaria bonaerense.

Si la identificación pública de la existencia del AMBA como unidad territorial fue una novedad, la coordinación intergubernamental sería la segunda. La Argentina es un país federal, aunque existen relativamente pocos instrumentos formalizados de articulación; en el diseño constitucional, ese papel estaba reservado al Senado de la Nación pero la Reforma de 1994 licuó la representación provincial, en favor de la partidaria. Existen Consejos Federales, aunque su papel es limitado, dado su carácter consultivo para la concertación y la planificación y, principalmente, porque están subordinados a las reparticiones nacionales que los coordinan.<sup>13</sup>

---

13. Cravacuore, Daniel, "Argentine federalism in COVID-19 pandemic", en Peters, Guy; Grin, Eduardo y Abrucio, Fernando (eds.), *American Federal Systems and COVID-19. Responses to a Complex Intergovernmental Problem*, Bingley, Emerald Publishing, 2021, pp. 43-62.

En la pandemia del COVID-19 el Consejo Federal de Salud cumplió un papel importante como organismo de diálogo con los ministros provinciales, dado que, habitualmente, las demandas apremiantes que generan efectos secundarios pueden incentivar acuerdos más cooperativos. Algo equivalente ocurre con el Consejo Federal de Educación respecto de la estrategia.

Pese a la falta de mecanismos institucionalizados, la base de la coordinación recaló, principalmente, en la autoridad presidencial: Alberto Fernández optó por liderar personalmente el proceso junto al Jefe de Gobierno porteño, Horacio Rodríguez Larreta y al gobernador bonaerense, Axel Kicillof, algo sorprendente en un país polarizado en el clivaje kirchnerismo/antikirchnerismo desde la “crisis del campo”. En esta tríada reposó la imagen pública de la lucha contra la pandemia por un semestre. Contribuyeron como incentivos para la coordinación el monopolio de la compra de respiradores –una estrategia para limitar la competencia interjurisdiccional inicial– y la asistencia financiera del Estado, para paliar la caída de los ingresos fiscales, tanto a la PBA como a sus municipalidades. Más ortodoxo fue el vínculo con los municipios del AMBA: el presidente se reunió en dos oportunidades, en marzo de 2020 con veinticuatro intendentes –y no cuarenta– más las autoridades porteñas y bonaerenses, pero luego delegó la relación en estas últimas; más allá de reuniones parciales, sólo fueron convocados colectivamente para acompañar la creación del Fondo para el Fortalecimiento de la Seguridad Bonaerense.<sup>14</sup> A medida que el presidente vio decrecer, según las principales encuestadoras, su imagen ciudadana, y los efectos políticos de la pandemia dimensionados, los costos de coordinación aumentaron para oficialistas y opositores, y la desarticulación ganó espacio.<sup>15</sup>

La descoordinación metropolitana se verificó en los distintos momentos: la apertura progresiva de los comercios; la posibilidad de realizar actividades físicas en el espacio público; la reapertura parcial de

---

14. Tras un conato de rebelión policial en la PBA que reclamó incrementos salariales, el presidente Fernández quitó a la CABA, por Decreto N° 735/20, un 1% de las transferencias federales, reduciéndolo al 2,5%. Luego envió un proyecto de ley al Congreso para quitar un 1,18% adicional, reduciendo la coparticipación federal a la ciudad a solo el 2,32% de los fondos federales y asignando una transferencia fija de dos mil millones de pesos mensuales. Esto implicaba eliminar los fondos federales que el presidente Mauricio Macri había incrementado al gobierno porteño para el sostenimiento de la Policía de la Ciudad, luego de la descentralización de parte de la Policía Federal Argentina. La sanción de la Ley N° 27606 significó la presentación de una demanda por la CABA ante la Corte Suprema de la Nación con motivo de la inconstitucionalidad de ambas normas, y representó la ruptura política definitiva entre los gobiernos nacional y porteño.

15. Cravacuore, Daniel, “Gobiernos subnacionales argentinos en la pandemia del COVID-19”, en *La Administración Pública en Tiempos Disruptivos*, Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, 2020, pp. 133-138.



las escuelas; el incremento del aforo en los comercios gastronómicos; el reinicio de clases tras el receso estival, entre otros hitos. En un escenario de incertidumbre, la articulación funcionó pero, en apariencia, la actividad política y las políticas públicas en Argentina no pueden escapar del clivaje político dominante.

La decisión presidencial de encarar la estrategia de coordinación en base a su liderazgo marcó un camino apropiado, pero también resaltó la necesidad de mecanismos institucionales: entre ellos, los intermunicipales. En el AMBA han existido tres iniciativas: la Región Metropolitana Norte, integrada por las cuatro municipalidades de San Isidro, San Fernando, Tigre y Vicente López creada en 2000<sup>16</sup> y que funcionó por menos de una década;<sup>17</sup> el Consorcio de Municipios del Conurbano Sur (COMCOSUR), promovido en 2004 por los intendentes de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Florencio Varela, Lomas de Zamora, Lanús y Quilmes, y que funcionó activamente por solo cuatro años (hubo un intento fallido de reflotarlo en 2016)<sup>18</sup> y la iniciativa más reciente, la Región Norte 2, creada en 2016, e

---

16. Cravacuore, Daniel; Ilari, Sergio y Villar, Alejandro, *La Articulación en la Gestión Municipal. Actores y Políticas*, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 2004, pp. 103-110.

17. Cravacuore, Daniel, "La intermunicipalidad en los municipios...", *op. cit.* Los temas encarados se dividieron en dos grandes asuntos: por un lado, la gestión institucional frente a los gobiernos provincial y nacional, para construir una alcaldía regional y solucionar el histórico problema de los límites isleños, entre otros temas; por otro, la articulación de la gestión, como la emisión conjunta de constancias y libre deuda de patentes e infracciones de automotores o la propuesta de compras conjuntas de bienes viales, hospitalarios y de oficina. Su principal fortaleza fue la creación de un sistema de trabajo sustentado en la mutua confianza y el consenso, considerando que las cuatro municipalidades estaban gobernadas por tres fuerzas políticas distintas: esto demandó un esfuerzo para congeniar diferentes estilos de gestión y de liderazgo. La fortaleza decisional y la eficacia en la concreción de los primeros objetivos hizo que la Región Metropolitana Norte se convirtiera en un actor político reconocido durante el primer quinquenio del siglo.

18. Ídem. Algunos de los principales temas de agenda en su origen se vincularon con el saneamiento de las cuencas hídricas, la ampliación de las redes de agua corriente y cloacas, el financiamiento internacional para infraestructura, la compra conjunta de insumos y la baja de costos del traslado de residuos sólidos urbanos a los rellenos sanitarios. Su principal aporte fue el desarrollo de una dinámica de trabajo, quizás uno de los aspectos críticos de la intermunicipalidad en el país: la regularidad estricta en las reuniones de sus órganos de dirección, rotativamente en los distintos municipios; la uniformidad de una metodología de trabajo en sus reuniones, de carácter mensual; la existencia de múltiples comisiones de trabajo sectoriales (salud, desarrollo social,

integrada por las municipalidades de Campana, Escobar, Exaltación de la Cruz, Malvinas Argentinas, Pilar, San Fernando y Tigre, activa hasta 2019.<sup>19</sup> En la región oeste del AMBA, nunca se logró la institucionalización de un ente intermunicipal, y la pandemia detuvo un incipiente proceso de creación. La atención de la pandemia del COVID-19 reflató, en marzo de 2020, el funcionamiento del consorcio Región Metropolitana Norte con el objetivo de mejorar la coordinación sanitaria; en el caso de la Región Norte 2, logró recuperar su dinámica, no solo en asuntos vinculados a la salud sino en otros temas de agenda territorial, con encuentros frecuentes. A falta de mecanismos institucionalizados, la principal herramienta de coordinación entre los intendentes fue el grupo de mensajería *WhatsApp*<sup>®</sup> que favoreció la construcción de consensos y el intercambio de información, independientemente de las filiaciones partidarias.<sup>20</sup> Sin dudas, esto fue un paso importante, aunque demostrativo de la endeblez institucional de la coordinación metropolitana.

Un problema relevante fue la inexistencia de sistemas integrados de información. El AMBA es una unidad censal pero, para la toma de decisiones cotidianas, no existe información permanente. La iniciativa *AMB Data*,<sup>21</sup> un sistema de 200 indicadores sociodemográficos, ur-

---

producción, economía, gobierno) y temáticas (antenas de telefonía móvil o seguridad vial), de funcionamiento semanal; y construcción de sólidos vínculos interpersonales entre funcionarios municipales merecerá siempre su análisis para un efectivo proceso intermunicipal en Argentina. El otro aporte relevante del COMCOSUR al proceso de fomento de la intermunicipalidad bonaerense fue la utilización del poder de influencia de sus intendentes para sancionar la Ley provincial N° 13580 que regula esta modalidad.

19. Se optó por su creación por una Ley provincial N° 14900, como una persona jurídica de derecho público no estatal, con individualidad jurídica, financiera y administrativa, algo que no hubiera sido necesario en ejercicio de la autonomía municipal y la ley provincial vigente. Buscó implementar políticas, programas y proyectos comunes destinados a mejorar aspectos productivos, sociales, ambientales, educativos, culturales y turísticos. Su estructura institucional está conformada por un directorio integrado por los intendentes y luego comisiones de trabajo sectoriales conformadas por funcionarios municipales hasta el rango de directores. Hasta 2018, tuvo una coordinación autónoma, mutando hacia una del tipo delegada.

20. Esto fue revelado por los intendentes integrantes del panel "COVID en los Municipios" del XVII Foro Metropolitano "Construyendo Gobernabilidad para el AMBA" organizado por la Fundación Metropolitana el 1 de diciembre de 2020. Disponible en: [www.youtube.com/watch?v=q1INoRG8YjY&t=2s](https://www.youtube.com/watch?v=q1INoRG8YjY&t=2s) [fecha de consulta: 01/02/2022].

21. Disponible en: [www.ambadata.gob.ar](http://www.ambadata.gob.ar) [fecha de consulta: 01/02/2022].

banos, económicos, de servicios y de obras públicas fue creada en 2018 por los gobiernos de la CABA y de la Provincia de Buenos Aires, pero su estado es aún embrionario y aparece disociada de las áreas de gestión. Algo equivalente ocurre con datos sobre el gasto metropolitano –desagregando los presupuestos nacionales, provinciales y municipales– que solo ha merecido la atención de investigadores científicos.<sup>22</sup>

La carencia de sistemas fue relevante para el dispositivo de salud durante la pandemia. El Ministerio de Salud de la Nación se especializa en las políticas epidemiológicas, vacunadoras y sanitarias de fronteras; y opera solo cuatro pequeños hospitales especializados en adicciones, salud mental, lepra y recuperación psicofísica, y cinco grandes nosocomios, cuatro de ellos en el AMBA.<sup>23</sup> La CABA tiene un sistema basado en quince hospitales generales y veinte especializados; la Provincia, en el AMBA, con cuarenta y un hospitales generales, diecinueve especializados y catorce Unidades de Pronto Atención;<sup>24</sup> y en quince partidos el sistema hospitalario general es municipal. Sin embargo, existen otros subsistemas: el privado, estructurado en redes de prestadores como en efectores individuales; el de las obras sociales sindicales; y el PAMI, operacionalizado en buena medida por efectores privados. La crisis sanitaria del COVID-19 mostró la fragmentación administrativa de este sistema y obligó a crear mecanismos para construir estadísticas de infectados y fallecidos; además de analizar la disponibilidad de respiradores y camas de cuidados intensivos. Este esfuerzo hizo que, en algunas jurisdicciones, por vez primera hubiera un vínculo de efectores públicos y privados.

El hábitat en el AMBA fue un tema crítico que desnudó el confinamiento inicial dispuesto por el gobierno federal: el 10% de su población reside en viviendas no aptas; en algunas municipalidades, un porcentaje

---

22. Mangas, Martín, *op. cit.*

23. Los hospitales Alejandro Posadas (Morón), El Cruce (Florencio Varela), Cuenca Alta (Cañuelas) y de Pediatría Garrahan (CABA).

24. Ramírez de la Cruz, Edgar; Grin, Eduardo; Pulido, Pablo; Cravacuore, Daniel y Orellana, Arturo, “The Transaction Costs of Government Responses to the COVID-19 Emergency in Latin America”, en *Public Administration Review*, vol. 80, N° 4, 2020, pp. 683-695. Es un servicio de mediana complejidad, intermedio entre los Centros de Atención Primaria de la Salud y los Hospitales. Sobre ellos se crearon, en 2020, los hospitales modulares de Almirante Brown, Florencio Varela, General Pueyrredón, General Rodríguez, Hurlingham, Lomas de Zamora, Moreno, Quilmes y Tres de Febrero.

equivalente lo hace en situación crítica. De hecho, en todo el AMBA la situación obligó a preparar hoteles, universidades, escuelas, cuarteles y clubes deportivos para instalar camas de aislamiento, fuera del hogar, para los infectados leves que vivían en domicilios hacinados. El nivel de inversión en vivienda, de todas las jurisdicciones en 2019, obligaría a esperar un siglo y medio para la resolución de la actual situación habitacional. Sin embargo, emergieron otras carencias sociales: la calidad del empleo –principalmente, la informalidad– que disparó el incremento de la pobreza; la calidad de la infraestructura escolar, que permita un regreso seguro a las aulas; la infraestructura de agua y saneamiento en las barriadas más pobres; o la eficacia del transporte público, entre otros.

La pandemia también mostró la debilidad fiscal del Estado. La Argentina enfrentó la pandemia del coronavirus COVID-19 con una situación económica precaria: el peso argentino había perdido el 68% de su valor desde abril de 2018, la inflación anual había superado el 50%, y luego de una caída de 2,5% del PIB en 2018, la economía se contrajo un 2,2% adicional en 2019;<sup>25</sup> sumado a ello, las dificultades para el pago de la deuda externa. La mayor parte de los gobiernos tuvieron situaciones fiscales débiles y una imposibilidad de acceder al financiamiento internacional. El cierre de las actividades comerciales e industriales en los primeros meses de cuarentena y el deterioro del ingreso de las familias derrumbó la recaudación jurisdiccional: la Provincia debió apelar al financiamiento nacional, y las municipalidades, al provincial. La ruptura de la articulación política entre la CABA y el gobierno del presidente Fernández tuvo su origen en esta cuestión: los recursos necesarios para el Fondo para el Fortalecimiento de la Seguridad Bonaerense.<sup>26</sup>

Una trama emergente, en especial con la desescalada, fue la autonomía de los gobiernos locales del AMBA. Con la Reforma Constitucional de 1994, la PBA adquirió un nuevo estatus, con un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción territorial, definiéndose su participación en el diálogo federal. Sin embargo, la sanción de la Ley Federal N° 24588 (conocida como “Ley Cafiero”) actuó como un cerrojo para la autonomía porteña: quedaron bajo jurisdicción

---

25. Banco Mundial, 2020. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview> [fecha de consulta: 01/02/2022].

26. Nos remitimos a la nota 14.

federal los bienes del Estado, el ejercicio policial, los tribunales federales –menos en materia vecinal y contravencional–, la regulación de los servicios públicos, la Inspección General de Justicia y el Registro de la Propiedad Inmueble. Pese a las modificaciones parciales –la creación, en 2007, de la Policía Metropolitana; la transferencia del fuero penal en 2011; y en 2016, de la Policía de la Ciudad– la autonomía porteña es limitada. El punto más crítico ocurrió cuando el presidente Fernández dispuso, en abril de 2021, la suspensión temporaria de las clases presenciales en el AMBA y el gobierno porteño indicó que vulneraba su autonomía y se presentaría ante la Corte Suprema de la Nación; por otra parte, la posición oficial del gobierno federal fue que la CABA no tenía competencia originaria para concurrir ante el máximo tribunal federal, como sí pueden hacerlo las provincias. No obstante, la Corte Suprema falló en favor del gobierno porteño, en el marco de la jurisprudencia vigente.

Tampoco las municipalidades tienen reconocida su autonomía por el Estado Bonaerense. Esta es una situación excepcional entre las provincias argentinas, junto a las de Mendoza y Santa Fe. El régimen municipal bonaerense data de 1873, lo que da cuenta de su arcaísmo, y no cuenta con perspectivas de cambios en el futuro mediano. Colaboraría a un mayor autogobierno una ley orgánica de municipalidades más generosa<sup>27</sup> pero, pese a la voluntad expresada por distintos actores políticos, no se ha podido modificar integralmente la de 1958, actualmente vigente. Esta falta de autonomía ha limitado la capacidad de los intendentes de definir sus políticas, en particular al momento de reapertura de actividades.

## El futuro de la gobernanza metropolitana del AMBA

La pandemia del COVID-19 desnudó los problemas estructurales que se acumularon sin solución en Argentina en las últimas décadas: el incremento de la pobreza, la débil infraestructura, los servicios

---

27. Los partidos del AMBA gozan de menos competencias que otros del interior bonaerense: por ejemplo, no pueden definir la disposición final de sus residuos porque están obligados a hacerlo al CEAMSE; tampoco controlan la provisión de agua potable y saneamiento, delegada en AYSA; ni la mayor parte del transporte público, mayormente bajo jurisdicción del Estado Nacional y del provincial. En una proporción mayor que los municipios del interior, carecen de un sistema de salud de complejidad.

públicos de mala calidad y la imposibilidad de estructurar un proyecto colectivo que supere, más allá de un tiempo breve, el clivaje kirchnerismo/antikirchnerismo. En el AMBA, principal territorio de impacto de la pandemia, se sumó la falta de una gobernanza metropolitana institucionalizada. Con excepción de un primer semestre, cuando la incertidumbre profundizó el temor por los efectos de la pandemia y estimuló la articulación,<sup>28</sup> los actores políticos –de todo signo– insisten, en la normalidad o en la pandemia, en gobernar el territorio con una dinámica *top-down*: la Nación respecto de la Ciudad Autónoma o la Provincia, y esta respecto de sus municipalidades.

Los nuevos tiempos exigen pensar el problema metropolitano desde una perspectiva intergubernamental donde converjan, en un plano de igualdad, actores de distinta escala: la Nación, la CABA, la Provincia y las cuarenta municipalidades; cada uno respetando la autonomía y las competencias de los otros. También con la participación de otros actores estratégicos del desarrollo, principalmente las empresas de servicios públicos –públicas y privadas– y las federaciones sindicales. Esta articulación debería institucionalizarse sin caer, no obstante, en la descabellada idea de crear una autoridad con competencias sobre las restantes jurisdicciones. En un territorio que concentra más de un tercio de la población argentina, crear una autoridad administrativa con poder sobre las distintas jurisdicciones sería impensable: por el contrario, debería especializarse en la negociación de soluciones consensuadas para resolver los múltiples e innumerables problemas acumulados por décadas. Entendemos también que sería necesario achicar al mínimo posible la escala de los procesos de negociación territorial, e ir de lo particular a lo general: avanzar en pactos territoriales, promoviendo cientos y miles de negociaciones dentro de un plan general de gobernanza metropolitana.

También en el marco de ese plan –político más que técnico– deberían planificarse cuáles serían las principales urgencias para atender, privilegiando de manera consensuada la efectividad urbana por sobre la rentabilidad política: el agua y saneamiento, el transporte multimodal sustentable, las obras viales y, principalmente, la vivienda; todas suponen las necesidades impostergables, en materia metropolitana,

---

28. Cravacuore, Daniel, “Argentine federalism in COVID-19...”, *op. cit.*

desde nuestra óptica. La atención de la pandemia del COVID-19 demostró que es posible aumentar la confianza entre las autoridades jurisdiccionales y, con ello, disminuir los costos de la coordinación.

Complementariamente, la creación de un Fondo Metropolitano parece necesaria para la gobernanza del AMBA. La Ley N° 24073, sancionada en 1992, creó el Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense, que fue un gran aporte para resolver problemas estructurales. Su limitación a un máximo de 650 millones de pesos desde 1995 y su falta de actualización hasta 2018 significaron una regresión importante: pese a que, desde ese último año, se incrementó sustancialmente su monto, estos recursos engrosaron las arcas provinciales mas no se destinaron a los fines planteados inicialmente. El diseño de este Fondo tuvo limitaciones: su aplicación exclusiva en veinticuatro municipalidades y su aplicación, no para solucionar problemas metropolitanos sino para acciones definidas en cada partido bonaerense. En un esquema de gobernanza metropolitana, debería tener una delimitación doble: por un lado, direccionada a obras de necesidad metropolitana –no entendidas como la suma de iniciativas ejecutadas en cada jurisdicción–; por otro, operar como un mecanismo redistributivo de tipo solidario, donde todas las jurisdicciones –la Nación, la CABA, la Provincia y las municipalidades– aportaran recursos en función de sus posibilidades<sup>29</sup> y todas participaran de las decisiones de aplicación. Un diseño de estas características serviría no sólo para financiar los proyectos seleccionados sino también para limitar las asimetrías entre la CABA y los municipios de la Provincia de Buenos Aires, quizás el principal problema que origina la gestión metropolitana.

---

29. Un modelo redistributivo suficientemente estudiado –en sus efectos positivos y negativos–, aunque aplicado al nivel nacional y no metropolitano, es el Fondo Común Municipal de Chile. Creado en 1979, este mecanismo busca equidad a través de la redistribución de los aportes municipales; eventualmente, el gobierno central hace aportes adicionales. Las cuatro comunas con mayores ingresos propios –Santiago, Las Condes, Providencia y Vitacura, todas ubicadas en la Región Metropolitana de Santiago– aportan el 65% de su recaudación del impuesto territorial, y las restantes comunas, el 60%. Las tres últimas comunas aportan el 65% de las patentes comerciales y Santiago el 55%; las restantes, nada. Todas las municipalidades aportan el 62,5% de sus ingresos obtenidos por la emisión de los permisos de circulación, así como el 50% de las transferencias de vehículos y porcentajes variables de la recaudación de multas. La distribución secundaria depende de una fórmula que considera, entre otros factores, la población, los predios exentos, el nivel de pobreza y los ingresos recaudados.

## Bibliografía

BANCO MUNDIAL, 2020. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview>

CRAVACUORE, Daniel, “La intermunicipalidad en los municipios metropolitanos argentinos”, en *Divulgatio*, N° 3, Universidad Nacional de Quilmes, 2017.

\_\_\_\_\_, “Las Dimensiones Municipales del Conurbano”, *Voces en el Fénix*, 77, 2019.

\_\_\_\_\_, “Gobiernos subnacionales argentinos en la pandemia del COVID-19”, en PANDO, Diego (ed.), *La Administración Pública en Tiempos Disruptivos*, Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, 2020.

\_\_\_\_\_, “Argentine federalism in COVID-19 pandemic”, en PETERS, Guy; GRIN, Eduardo y ABRUCCIO, Fernando (eds.), *American Federal Systems and COVID-19. Responses to a Complex Intergovernmental Problem*, Bingley, Emerald Publishing, 2021.

CRAVACUORE, Daniel; ILARI, Sergio; VILLAR, Alejandro, *La Articulación en la Gestión Municipal. Actores y Políticas*, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 2004.

MANGAS, Martín, “El Gasto Metropolitano en la Región Bonaerense”, exposición del 26 de mayo de 2020. Disponible en: [www.youtube.com/watch?v=7RmagoMATgo](http://www.youtube.com/watch?v=7RmagoMATgo)

RAMÍREZ DE LA CRUZ, Edgar; GRIN, Eduardo; PULIDO, Pablo; CRAVACUORE, Daniel y ORELLANA, Arturo, “The Transaction Costs of Government Responses to the COVID-19 Emergency in Latin America”, en *Public Administration Review*, vol. 80, N° 4, 2020.



# El Área Metropolitana de Buenos Aires: Un entorno marcado por una fuerte fragmentación económica y social

Agustín Salvia\* y Juan Ignacio Bonfiglio\*\*

## Introducción

El Área Metropolitana de Buenos Aires (en adelante AMBA) se constituye como un espacio marcado por fuertes desigualdades. A lo largo de las últimas cuatro décadas, un conjunto de procesos sociales y económicos han implicado una serie de transformaciones que impactaron en las estructuras económicas y las dinámicas de urbanización, llevando a la conformación de un sistema cada vez más complejo y difícil de gobernar caracterizado tanto por la presencia de altos niveles de privación como de una fuerte fragmentación social y territorial.

El AMBA es la tercera metrópolis más grande de Latinoamérica –allí viven 16 millones de personas, aproximadamente un tercio de la población nacional– y produce el 48% del producto bruto argentino. Fue el epicentro de la industrialización durante el siglo XX, y continúa siendo el centro económico, cultural y político del país. Esta es la

---

\* Doctor en Ciencia Social del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales. Centro de Estudios Sociológicos / El Colegio de México. Magíster en Ciencias Políticas y Sociales (Estudios Latinoamericanos). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Licenciado en Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, D.F. Investigador Principal del CONICET e Investigador Categoría I del Ministerio de la Nación. Director de Investigación del Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA) y Director del programa Cambio Estructural y Desigualdad Social en el Instituto de Investigación Gino Germani (UBA).

\*\* Magíster en Ciencias Sociales del Trabajo, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Licenciado en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Investigador del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina (Universidad Católica Argentina) y miembro del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social (IIGG-UBA). Coordinador del proyecto Poblaciones (CONICET-ODSA-UCA).

región urbana que concentra, en términos tanto absolutos como relativos, la mayor cantidad de pobres y excluidos sociales. Pero este fenómeno no se manifiesta de manera homogénea en la región. Hay una gran diferencia en la calidad de vida entre los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA) y los del Gran Buenos Aires. Mientras que el 6% de los habitantes de CABA tiene necesidades básicas insatisfechas, el porcentaje aumenta a 9,4% en los municipios del AMBA. La división político-administrativa de la región 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 de soluciones homogéneas.

Para poder enfrentar este estado crónico de privaciones, pero más que nada de crecientes desigualdades, es importante contar con información precisa sobre las condiciones de vida de la población. Dicha información debe servir para una toma de conciencia sobre el grave estado de pobreza, desigualdad y desintegración social que se reproduce en el interior de la región. En este sentido, el propósito de este trabajo es dar cuenta de la fragmentación de este espacio a partir del análisis de dos dimensiones estrechamente asociadas: por una parte, la relativa a la estructura social en tanto esfera relevante, a partir de la cual los hogares acceden a oportunidades y a distintos tipos de recursos; y, por otra parte, el acceso a niveles de vida que hagan posible un satisfactorio desarrollo humano con integración social, lo cual no solo involucra una cuestión de ingresos sino, sobre todo, de acceso a recursos, capacidades y funcionamientos sociales.

En este sentido, consideramos que un enfoque de pobreza multidimensional –asociado al cumplimiento de derechos sociales, económicos y ambientales– habrá de permitir un mejor dimensionamiento del problema, ampliar el debate y servir a una mejor definición interjurisdiccional de la agenda de políticas públicas, que debe emprenderse desde y hacia la región del AMBA.

En este sentido, este trabajo ofrece un detallado análisis sobre el estado del desarrollo humano y de las capacidades de integración social de los hogares y de la población residentes en la región del Área Metropolitana de Buenos Aires. El análisis empírico se apoya en los microdatos de la “Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA) Equi-

dad 2017-2025 para el tercer trimestre de 2020”,<sup>1</sup> bajo un contexto todavía dominado por el escenario COVID-19, pero en circunstancias de flexibilización creciente –tanto de derecho como de hecho– de las restricciones sanitarias.

Es posible anticipar que el contexto de pandemia generó efectos regresivos, especialmente más directos y graves sobre la calidad de vida de la población que habita en esta región, pero también cabe señalar que estos efectos se sumaron a un proceso de deterioro estructural –de más larga data– en materia de pobreza, exclusión y desigualdad social. El presente estudio intenta, justamente, recoger y describir estas pobreza y desigualdades crónicas, dando cuenta de la fuerte fragmentación socioeconómico-político-territorial de tal universo social. En consecuencia, nos preguntaremos por los efectos de la estratificación sobre las condiciones de vida, y la composición que aquella asume en los espacios territoriales de CABA y del Conurbano Bonaerense. Buscaremos, a su vez, dar cuenta de las brechas en y entre los hogares que residen en estos espacios urbanos.

## Fragmentación socio-política de las oportunidades de integración social

El AMBA está compuesto por dos jurisdicciones: por una parte, la CABA, la cual constituye la Capital Federal del país y, por otra, las áreas urbanas de al menos 33 partidos de la Provincia de Buenos Aires (en adelante PBA) que rodean dicha ciudad y que conforman el denominado Conurbano Bonaerense. En la actualidad –según proyecciones propias para 2020– el AMBA (30 partidos) ocupa una superficie total de 4850 kilómetros cuadrados, reuniendo 15,8 millones de habitantes, lo cual representaba una concentración cercana al 33% de la población total del país. Hasta el momento, la región no cuenta con unidad administrativa ni dispone de coordinación político-institucional.

Debido al destacado peso económico-demográfico de la región, más una serie de factores históricos, esta área constituye el centro

---

1. Disponible en: [http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2020/ODSA\\_Dic\\_2020\\_LPOBREZA\\_PROGRAMAS%2012\\_20%20VFinal2.pdf](http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Documentos/2020/ODSA_Dic_2020_LPOBREZA_PROGRAMAS%2012_20%20VFinal2.pdf)

productivo, comercial, financiero y político más importante del país. El 23% de toda su población reside en la CABA, mientras que el 77% lo hace en el Conurbano Bonaerense. Asimismo, en el interior del Conurbano la población se distribuye aproximadamente en un 33% en la Zona Sur, un 32% en la Zona Norte y el restante 35% en la Zona Oeste.

La CABA está compuesta por 48 barrios o unidades territoriales. En general, en el norte se concentran los barrios de mejor nivel socioeconómico y en mejores condiciones socio-ambientales, mientras que los barrios del sur son en general los más rezagados. En cuanto al Conurbano Bonaerense, de los 33 partidos que conforman la jurisdicción, 14 partidos se encuentran completamente urbanizados (Avellaneda, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Morón, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tres de Febrero y Vicente López) mientras que 19 partidos se encuentran parcialmente urbanizados (Almirante Brown, Berazategui, Brandsen, Cañuelas, Esteban Echeverría, Escobar, Ezeiza, General Las Heras, General Rodríguez, Florencio Varela, La Matanza, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Presidente Perón, San Fernando, San Miguel, San Vicente y Tigre).

A continuación, se hace un análisis descriptivo de los hogares según su posición en la estructura económico-ocupacional, tomando en cuenta la ocupación del principal sostén del hogar. Consideramos que este constituye un aspecto clave tanto en las formas que asumen los procesos de reproducción social como de la desigualdad en el acceso a condiciones materiales de vida satisfactorias.

- Cuadro 1. Estrato socio-ocupacional del jefe de hogar según región AMBA. En porcentaje de hogares. Año 2020. AMBA

	CABA	Conurbano bonaerense	Total AMBA
Medio profesional	41,3	6,2	15,2
Medio no profesional	36,1	25,3	28,8
Bajo integrado	17,1	46,2	37,9
Bajo marginal	5,5	22,2	18,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EDSA equidad 2017-2025

El 15% de los hogares del Área Metropolitana Bonaerense pertenecen al estrato medio profesional, compuesto principalmente por profesionales, ya sea por cuenta propia o asalariados; también forman parte de este grupo directores, gerentes o propietarios de grandes o medianas empresas (Cuadro 1). Se observa una diferencia relevante en este aspecto, en relación a la composición de la CABA y del Conurbano Bonaerense: mientras que, en el primer caso, 4 de cada 10 hogares forman parte del estrato medio profesional, en los partidos del Conurbano Bonaerense el porcentaje alcanza al 6%, es decir, que la proporción de hogares de estrato medio profesional resulta 7 veces menor que en CABA.

El estrato medio no profesional, mayoritariamente conformado por empleados administrativos o trabajadores por cuenta propia de calificación intermedia o propietarios de pequeños comercios, representa casi 3 de cada 10 hogares del AMBA. En este caso, la distancia entre la CABA y el Conurbano Bonaerense es menor aunque la proporción sigue siendo más alta en CABA, donde el 36% de los hogares pertenece a este estrato, contra el 25% para el Conurbano Bonaerense (Cuadro 1).

Los hogares de estrato bajo integrado representan casi 4 de cada 10 hogares en el AMBA. Esta categoría está compuesta fundamentalmente por trabajadores industriales u otros establecimientos con baja calificación, cuentapropistas que ejercen algún oficio u otros trabajadores que, aun con bajas credenciales educativas, tienen un vínculo directo con el mercado de trabajo formal. En este caso se observa que el 46% de los hogares en el Conurbano Bonaerense forma parte de esta categoría, mientras que el porcentaje alcanza al 17% en CABA (Cuadro 1).

Las situaciones de mayor vulnerabilidad en términos ocupacionales se incluyen dentro del estrato bajo marginal. Se trata de un conjunto amplio de actividades caracterizadas por bajos niveles de calificación, poca estabilidad y muy bajos ingresos; comúnmente constituyen actividades ligadas al sector informal de la economía y, en algunas ocasiones, caracterizadas como “changas”. Este estrato ocupa un lugar importante en la estructura del AMBA alcanzando al 18% de los hogares, representando al 22% de los hogares de los partidos del Conurbano Bonaerense, mientras que CABA, solamente al 5% (Cuadro 1).

Los datos presentados evidencian una fuerte fragmentación en el interior del AMBA; muestran en primer lugar una estructura ocupacional en la que los estratos bajos representan cerca del 60% de los

hogares, en tanto que 2 de cada 10 dependían de actividades laborales sumamente precarias e inestables. Por otra parte, se evidencia la importante brecha que existe en el interior del AMBA entre los hogares de la CABA y los hogares del Conurbano Bonaerense, respecto a sus oportunidades de integración socio-ocupacional.

Al resultar considerables las diferencias que registran sendos ámbitos, consideramos esta división insuficiente si se pretende dar cuenta, de manera adecuada, del nivel de fragmentación social dentro del AMBA. Si bien este corte representa una división política para dos espacios con características sociales y económicas muy diferentes, oculta sus desigualdades a nivel territorial.

A los fines de analizar territorialmente esta desigualdad político-estructural se muestra una cartografía elaborada sobre la base de datos censales de 2010 que expone la estratificación social a nivel de radio censal.<sup>2</sup> En el Mapa 1<sup>3</sup> se observan los radios, coloreados en azul y en verde, los estratos de clase media y media alta, estos se ubican en mayor medida en el centro y norte de la CABA, como así también en los partidos del norte del Conurbano Bonaerense. Se destaca a su vez la presencia de corredores conformados por radios de clase media y media alta entre los partidos del oeste y del sur del Conurbano Bonaerense. Los radios de clase alta se encuentran ubicados en algunos sectores de CABA y en enclaves, principalmente en partidos del norte del Conurbano, como urbanizaciones cerradas. Los radios en los que predominan los estratos más desfavorecidos tienden claramente a distribuirse en las periferias del Conurbano aunque también se observan distintos espacios con estas características, enclavados tanto entre barrios de estratos medios en el Conur-

---

2. De Grande, Pablo y Salvia, Agustín, “Estratificación y desigualdad social, 2010”, Observatorio de la Deuda Social Argentina/UCA, 2019. Disponible en: <https://mapa.poblaciones.org/map/7101> [fecha de consulta: 19/10/2021]. La cartografía completa cubre los grandes aglomerados urbanos del país y puede consultarse en <https://mapa.poblaciones.org/map/#/@-36.569119,-67.434086,5z/|=-11901!v0!wo>. También pueden consultarse allí las definiciones operativas de las categorías utilizadas.

3. Mapa 1. Estratificación socioeconómica del área metropolitana bonaerense. Disponible en: <https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2020/PRESENTACION%3%93N-BARRIOS-POPULARES.pdf> Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2010. INDEC.

bano como en CABA. En el Mapa 2,<sup>4</sup> se detalla la distribución de los radios que presenta estas características junto a la distribución de los barrios populares registrados en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP).

La evidencia hasta aquí presentada muestra una clara fragmentación tanto a nivel de las oportunidades socioeconómicas que se manifiestan en el análisis de la estructura ocupacional como, así también, desde el plano territorial; observándose un sistema complejo atravesado por fuertes desigualdades y amplios espacios de marginación social.

## Fragmentación socioeconómica de las condiciones materiales de vida

La definición teórica de la pobreza está vinculada a la insatisfacción de necesidades fundamentales para la vida humana –independientes de cualquier condición étnica, social o cultural–. Los datos estadísticos vinculados a la magnitud de la pobreza e indigencia medidas por ingreso contribuyen a dimensionar solo parcialmente la problemática. Desde la perspectiva de la Agenda 2030<sup>5</sup> se hace explícito que existen diferentes manifestaciones y causas asociadas al fenómeno de la pobreza, tales como: el hambre, la malnutrición, la falta de una vivienda digna, el acceso limitado a otros servicios básicos como la educación o la salud, la discriminación y la exclusión social; entre otras carencias que no necesariamente pueden ser resueltas a través de los ingresos de los hogares. Por otra parte, es sabido que el crecimiento económico no se plasma automáticamente en una mejora del nivel de vida de las personas y grupos excluidos y marginados, a menos que se

4. Mapa 2. Distribución de barrios populares y radios censales con mayores niveles de pobreza. Disponible en: <https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2020/PRESENTACION%20C3%93N-BARRIOS-POPULARES.pdf> Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2010. INDEC y RENABAP.

5. ONU, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Disponible en: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S)

adopten medidas o políticas públicas adecuadas para generar condiciones de igualdad real (CEPAL, 2016; PNUD, 2016; CIDH, 2017).<sup>6</sup>

La reflexión en torno a la pobreza despierta, además, su vinculación con el desarrollo del marco legal que brinda amparo y protección a los diversos derechos de los ciudadanos. El desarrollo progresivo de derechos fundados en normas nacionales e internacionales genera obligaciones de aplicación para el Estado y un compromiso creciente en las organizaciones de la sociedad civil. Los derechos económicos, sociales y culturales son indivisibles e interdependientes, con lo cual no puede presumirse el cumplimiento de unos y la prescindencia de otros.

Debido a que para este informe resulta central dar cuenta de las múltiples formas –muchas veces invisibilizadas– en que se expresa la pobreza, el desarrollo humano y la falta de integración social que afecta a la población que habita en el AMBA, se adoptan para el análisis una serie de dimensiones de pobreza multidimensional (ver Apéndice, Tabla 1). En el Cuadro 2 se presentan los resultados brindados por la EDSA-2020 para estos indicadores a nivel de la región –medidos en términos de porcentajes de hogares con déficit– pero con la apertura de datos según el estrato socio-ocupacional de los hogares. En tal sentido, el análisis no sólo muestra la envergadura de los déficits en materia de desarrollo humano e integración que afecta a la región, sino también las fuertes desigualdades sociales en su interior.

---

6. CEPAL, *Desarrollo Social Inclusivo: Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL, 2016; PNUD, *Apoyo del PNUD a la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1*, 2016. Disponible en: [http://cort.as/-H\]qm](http://cort.as/-H]qm) [fecha de consulta: 02/02/2022]; CIDH, *Informe sobre pobreza y Derechos Humanos en las Américas*, Washington DC, OEA, 2017. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/202.asp> [fecha de consulta: 02/02/2022]. Al respecto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha indicado en una de sus publicaciones más recientes que “la pobreza representa un nivel crítico de privación, que pone en entredicho la sobrevivencia, la dignidad y el goce efectivo de derechos de las personas que se encuentran en esa situación, dimensiones que no se limitan a la carencia de un ingreso monetario suficiente para satisfacer los requerimientos mínimos”, adoptando en sus elaboraciones el enfoque de derechos.



- Cuadro 2. Dimensiones de acceso a derechos, intensidad de carencias y pobreza por ingresos por estrato socio-ocupacional. En porcentaje de hogares. AMBA

	Medio profesional	Medio no profesional	Bajo integrado	Bajo marginal	Total AMBA
<b>Dimensiones de derechos</b>					
Déficit en alimentación y salud	1,9	13,5	31,2	64,8	<b>27,9</b>
Déficit en el acceso a Servicios básicos	5,9	19,6	46,7	58,0	<b>35,0</b>
Déficit en el acceso a una vivienda digna	1,7	11,2	31,1	49,2	<b>24,4</b>
Déficit en el acceso a un medioambiente saludable	9,0	19,5	35,2	48,3	<b>29,2</b>
Déficit en acceso educativo	0,1	7,9	38,6	70,8	<b>30,0</b>
Déficit en el acceso al empleo y a la seguridad social	4,0	22,3	39,0	62,0	<b>33,2</b>
<b>Intensidad de carencias</b>					
Hogares que presentan 3 carencias o más	16,7	49,7	81,7	95,1	<b>32,0</b>
<b>Pobreza por ingresos</b>					
Hogares en situación de pobreza por ingresos	1,7	11,2	51,6	76,1	<b>37,2</b>
<b>Pobreza multidimensional</b>					
Hogares en situación de pobreza por ingresos y al menos una carencia en derechos	1,5	8,9	48,9	75,4	<b>35,3</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EDSA equidad 2017-2025

► Cuadro 3. Dimensiones de acceso a derechos, intensidad de carencias y pobreza por ingresos por estrato socio-ocupacional según espacio residencial urbano. En porcentaje de hogares. AMBA

	Medio profesional		Medio no profesional		Bajo integrado		Bajo marginal		Total	
	CABA	CB*	CABA	CB*	CABA	CB*	CABA	CB*	CABA	CB*
<b>Dimensiones de derechos</b>										
Déficit en alimentación y salud	0,6	7,7	9,9	15,2	29,3	31,5	44,3	66,5	11,3	33,6
Déficit en el acceso a servicios básicos	0,0	21,5	2,4	27,7	2,0	52,5	5,8	62,8	1,3	46,5
Déficit en el acceso a una vivienda digna	1,1	2,9	4,2	14,5	17,0	32,8	38,2	50,2	7,0	30,1
Déficit en el acceso a un medioambiente saludable	5,0	17,1	6,1	25,9	17,1	37,5	14,2	51,1	8,0	36,3
Déficit en acceso educativo	0,0	0,2	1,9	10,7	15,8	41,4	34,3	73,8	5,2	38,2
Déficit en el acceso al empleo y a la seguridad social	4,6	2,7	15,5	25,6	30,9	40,0	38,8	63,9	14,9	39,2
<b>Intensidad de carencias</b>										
Hogares que presentan 3 carencias o más	0,0	4,5	1,8	15,4	14,4	43,4	39,8	75,0	5,3	40,8
<b>Pobreza por ingresos</b>										
Hogares con pobreza por ingresos	1,0	3,3	5,0	14,1	40,6	53,0	45,6	78,7	11,6	45,6
<b>Pobreza multidimensional</b>										
Hogares en situación de pobreza multidimensional	1,0	2,7	2,6	12,0	38,7	50,1	42,7	78,1	10,3	43,6

\*CB refiere a conurbano bonaerense

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EDSA equidad 2017-2025

El déficit en alimentación y salud alcanzaba en 2020 al 28% de los hogares del Área Metropolitana Bonaerense; es decir, que cerca de 3 de cada 10 hogares habían experimentado inseguridad alimentaria severa o no habían podido acceder a atención médica o a medicamentos, por motivos económicos. Mientras que el porcentaje de hogares de estrato medio profesional muestra niveles de incidencia muy bajos en el déficit, poco más de 1 de cada 10 hogares de estratos medios no profesionales se encontraba, en este aspecto, en situación de privación. Sin embargo, la situación de privación se vuelve más aguda en los estratos bajos donde se observa que más de 3 de cada 10 y 6 de cada 10 hogares de estratos integrados y marginales presentaba carencias (Cuadro 2).

Los hogares que residen en los partidos del Conurbano Bonaerense tienen 3 veces más chances de presentar dificultades en el acceso a la alimentación y a la salud que los que residen en CABA; asimismo, con niveles de incidencia menor, las brechas según estrato tienden a ser más importantes para el Conurbano, fundamentalmente al comparar entre los estratos integrados y los marginales. Al mismo tiempo se destaca que, si bien existen brechas importantes según estrato tanto en el interior de CABA como del Conurbano, los niveles de incidencia del déficit en el acceso a alimentación y salud son mayores para los hogares de los partidos del Conurbano Bonaerense, aun para las mismas categorías de estrato socio-ocupacional (Cuadro 3).

El 35% de los hogares del Área Metropolitana Bonaerense no contaba, en 2020, con acceso a red de agua corriente, a red cloacal o a fuentes de energía. También, en este caso, se registra una fuerte segmentación según la posición en la estructura ocupacional: el déficit alcanzaba al 6% del estrato medio profesional, a una proporción significativa del estrato medio no profesional (20%), llegando a registrar niveles del 47% y 58% para los hogares de estrato bajo integrado y marginal, respectivamente. Si bien son contundentes, las brechas resultan algo menos marcadas. Esto puede explicarse por la alta incidencia relativa que presenta el Conurbano Bonaerense en el déficit en el acceso a servicios básicos y a las características territoriales que asume el acceso a servicios domiciliarios, que puede llegar a asumir características de cierta transversalidad en algunos casos (Cuadro 2).

En relación con el acceso a servicios básicos, las brechas existentes para los hogares son muy importantes a nivel jurisdiccional. Mientras

que en CABA la proporción de hogares que muestran déficit resulta marginal, cerca de la mitad de los hogares (46,5%) en el Conurbano Bonaerense presentan privación. Asimismo, sobresale el hecho de que, si bien se destacan brechas internas en el interior del Conurbano, estas resultan moderadas en relación a lo que sucede con otras dimensiones como consecuencia de los elevados niveles de privación relativos para los estratos medios (21,1% estratos medios profesionales y 27,7% estratos medios no profesionales) (Cuadro 3).

El déficit en el acceso a una vivienda digna alcanzaba a 1 de cada 4 hogares en el AMBA. Mientras que la mitad de los hogares de estrato bajo marginal presentaba condiciones de hacinamiento, residencia en viviendas inadecuadas por su tipo o materiales o déficit en el servicio sanitario; la proporción llegaba a poco más de 3 de cada 10 de estrato bajo integrado, al 11% en los hogares de estrato medio no profesional y a una proporción marginal del estrato medio profesional (Cuadro 2). Con relación a las brechas en el acceso a una vivienda digna, según el ámbito urbano, también se observa una diferencia entre CABA y Conurbano; residir en el Conurbano Bonaerense representa 4 veces más de chances de vivir en una vivienda deficitaria en términos de su tipo o calidad de materiales (7% en CABA vs. 30% en Conurbano Bonaerense). (Cuadro 3).

El 30% de los hogares residía cerca de algún basural, de una fábrica contaminante o de un espejo de agua contaminada. Esta situación alcanzaba al 48% de la población de estrato bajo marginal y al 35% del estrato bajo integrado. La incidencia para los hogares de estratos medios es menor, representando un 20% para los no profesionales y un 9% para los profesionales (Cuadro 2). De igual manera, en este caso las brechas entre CABA y el Conurbano Bonaerense resultan notorias, aunque las diferencias internas para CABA resultan más acotadas y dividen principalmente a los sectores medios respecto a los bajos. En cambio, para los hogares en el Conurbano las diferencias entre estratos aparecen de manera más marcada, definiendo además mayores niveles de incidencia. La mitad de los hogares de estratos bajos marginales presentan déficit en esta dimensión: cerca de 4 de cada 10 para los estratos bajos integrados y 1 de cada 4 de hogares de estrato medio no profesional (Cuadro 3).

El déficit en accesos educativos llega al 30% de los hogares del AMBA y presenta brechas aún mayores que otras dimensiones, al alcanzar el déficit a 7 de cada 10 hogares de estratos bajos marginales y

a casi 4 de cada 10 de estratos bajos integrados. La incidencia presenta niveles inferiores al 8% entre los hogares de estratos medios (Cuadro 2). La diferencia en el déficit en accesos educativos resulta asimismo muy importante para los hogares en CABA y en el Conurbano Bonaerense: las chances de experimentar esta privación son 7 veces más altas para los hogares en el Conurbano y, además, se destacan las diferencias internas según estrato. La incidencia del déficit en esta dimensión resulta marginal para los hogares de estrato medio profesional en los dos casos. Al tomar los estratos medios no profesionales, se observa una brecha significativa entre CABA y Conurbano donde, para CABA, el nivel resulta muy reducido pero, en el caso del Conurbano, llega a alcanzar a 1 de cada 10 hogares. La brecha se intensifica de manera importante, tanto en relación al mismo aglomerado como al hogar, en la misma posición socio-ocupacional de CABA al considerar los hogares de estrato bajo marginal. Para estos, el nivel de privación alcanza al 73,8% de los hogares (Cuadro 3).

Otra de las dimensiones relevadas fue el acceso al empleo pleno y a la seguridad social. Para el Área Metropolitana Bonaerense fue de 1 de cada 3 hogares y, también en este caso, con amplias brechas entre los distintos estratos socio-ocupacionales. Poco más de 6 de cada 10 hogares del estrato bajo marginal no percibía ningún ingreso por empleo registrado asalariado o por cuenta propia, ni por pensiones o jubilaciones contributivas. Se encontraban, a su vez en esta situación, casi 4 de cada 10 hogares de estrato bajo integrado y 2 de cada 10 de estratos medios no profesionales (Cuadro 2). Con relación al último indicador existen brechas importantes entre CABA y Conurbano. Aunque resultan menores que en otros, en CABA el nivel total del déficit en el acceso al empleo pleno y la seguridad social alcanza al 15%, un nivel más alto que el resto. También se registran brechas al interior de los aglomerados y para los mismos estratos entre aglomerados (Cuadro 3).

Las situaciones de mayor privación implican la presencia de carencias simultáneas en distintas dimensiones; esto lleva a experimentar la pobreza de manera más intensa. De esta manera, definimos el umbral de 3 carencias como adecuado para dar cuenta de este tipo de situaciones en los que las privaciones se acumulan llevando a escenarios más difíciles de revertir por los hogares. En el Área Metropolitana Bonaerense casi 3 de cada 10 hogares experimentaban en 2020

3 carencias o más, en dimensiones de derechos; casi la totalidad de los hogares del estrato bajo marginal (95%) y cerca del 80% de los de estrato bajo integrado se encontraba en esta situación (Cuadro 2). Mientras que esta situación representa al 5% de los hogares en CABA, para el Conurbano el nivel alcanza al 40%, lo cual constituye una imagen relevante de las diferencias en términos de pobreza y rezago estructural. Así, 3 de cada 4 hogares en estratos marginales del Conurbano Bonaerense presentaba 3 o más carencias en dimensiones de derechos (Cuadro 3).

Al evaluar la situación de privación respecto a los ingresos, se observa que el 37% de los hogares del AMBA, en 2020, se encontraban por debajo de la línea de la pobreza, llegando el nivel al 75% entre los hogares de estrato bajo marginal. Al considerar la coexistencia de situaciones de privación monetaria y no monetaria se destaca que el 35% de los hogares del AMBA experimentaba al mismo tiempo carencia en relación con los ingresos y en al menos 1 de las dimensiones de derechos consideradas. La incidencia de la pobreza, tanto por ingresos como multidimensional, resulta más de 4 veces mayor para el Conurbano que para CABA. Si bien la diferencia entre los estratos explica en gran medida que existan importantes brechas, estos no llegan a dar cuenta de que las comparaciones para similar estrato ocupacional, entre hogares que residen en CABA y en el Conurbano Bonaerense, arrojan importantes diferencias (Cuadro 3).

## Reflexiones finales

Los datos del AMBA muestran, para 2020, un elevado nivel de carencias monetarias, no monetarias, concurrentes y acumuladas; al mismo tiempo que se registran brechas significativas entre los estratos socio-ocupacionales. Consideramos que estos aspectos constituyen claves para dar cuenta de la fragmentación social del AMBA, partiendo de una segmentación que opera desde dos dimensiones: una definida a partir de un elemento económico estructural que se manifiesta a partir de las oportunidades de integración socio-laboral y otra, asociada a las condiciones materiales de vida, que asume cierta independencia relativa respecto de la primera.

La articulación entre estas dos dimensiones adquiere formas complejas que se evidencian en la presencia de brechas que trascienden la

estratificación ocupacional, y atraviesan de manera heterogénea los territorios. Este trabajo busca generar un aporte en tal sentido. Las lecturas en clave de desigualdades muestran la presencia de fuertes inequidades en las condiciones materiales de vida como consecuencia de la estratificación ocupacional. CABA, a su vez, concentra gran parte de los hogares mejor posicionados en dicha estructura, mientras que el Conurbano Bonaerense presenta una importante proporción de estratos bajos y marginales. Si bien esta composición contribuye a la explicación de las desigualdades entre CABA y el Conurbano, la información analizada presenta algunos aspectos a destacar. En los dos espacios analizados se presentan importantes desigualdades. En CABA la desigualdad se acentúa en relación a las ventajas de los sectores medios y profesionales, mientras que en el Conurbano, en los elevados niveles de privación de los estratos marginales. Para todas las categorías, los niveles de privación son más elevados en los hogares del Conurbano que en los de CABA por lo que, además de la situación de la ocupación definida a partir de las oportunidades laborales, operan otras dinámicas cuyo sentido e impacto cabe seguir explorando.

Finalmente, se destaca una serie de dimensiones en las que las brechas son más importantes y significativas; como en los casos del acceso a servicios básicos, a un medio ambiente saludable, a una vivienda digna y los accesos educativos. Además de las importantes brechas en relación a la pobreza por ingresos, cabe destacar los elevados niveles de pobreza estructural que revelan el porcentaje de hogares con fuerte intensidad de privaciones en materia de dimensiones de derechos.

Por otra parte, esta región es un objeto de amplio interés social, político y académico –incluso, político-electoral– dado sus complejos ribetes. Entre ellos, más del 30% del electorado nacional se distribuye en estos territorios. Sin duda, la deuda social que presenta nuestro país no es sólo un drama que afecta al Área Metropolitana de Buenos Aires y, tal como examinamos, tampoco abarca todo su territorio ni a todos sus segmentos poblacionales. Se trata de un sistema socio-político-territorial conflictivo que no representa al país completo pero, en gran medida, el futuro del país estará determinado por el modo y el alcance con que se aborden y resuelvan los graves y estructurales problemas de pobreza crónica y desigualdad social que atraviesa esta compleja región urbana.

## Bibliografía

CEPAL, *Desarrollo Social Inclusivo: Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL, 2016.

CIDH, Informe sobre pobreza y Derechos Humanos en las Américas, Washington DC, OEA, 2017.

DE GRANDE, Pablo y SALVIA, Agustín, “Estratificación y desigualdad social, 2010”, Observatorio de la Deuda Social Argentina/UCA, 2019. Disponible en: <https://mapa.poblaciones.org/map/7101> [fecha de consulta: 19/10/2021].

ONU (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York: ONU.

PNUD, *Apoyo del PNUD a la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1*, 2016. Disponible en: <http://cort.as/-HJqm>

## Apéndice

- Tabla 1: dimensiones, indicadores y definiciones considerados en las medidas de pobreza multidimensional

Dimensión	Indicadores	Definiciones
Alimentación y salud	Inseguridad alimentaria severa	Redujeron de manera involuntaria la porción de comida y percibieron de manera frecuente experiencias de hambre de algún componente del hogar por problemas económicos durante los últimos 12 meses.
	Sin cobertura de salud y sin acceso a atención médica	No tienen cobertura de salud y no han podido acceder a atención médica por falta de recursos económicos.
	Sin cobertura de salud y sin acceso a medicamentos	No tienen cobertura de salud y no han podido acceder a medicamentos por falta de recursos económicos.



Servicios básicos	Sin conexión a red de agua corriente	No dispone de acceso a conexión de agua corriente de red. La vivienda no se encuentra en barrios de nivel socioeconómico alto.
	Sin conexión a red cloacal	Registra ausencia de conexión a red cloacal. La vivienda no se encuentra en barrios de nivel socioeconómico alto.
	Sin acceso a red de energía	No dispone de conexión de red de energía eléctrica ni a red de gas natural.
Vivienda digna	Hacinamiento	Registran hacinamiento (residen 3 y más personas por cuarto).
	Vivienda precaria	Habitan viviendas que por su tipo (casillas, ranchos, piezas de hotel) o sus materiales resultan deficitarias (se evalúa la calidad de los materiales de las paredes de la vivienda).
	Déficit en el servicio sanitario	No disponen de retrete en la vivienda o disponen de retrete sin descarga mecánica de agua.
Medioambiente	Presencia de basurales	Hay presencia de basurales en las cercanías de la vivienda.
	Presencia de fábricas contaminantes	Hay presencia de fábricas contaminantes en las cercanías de la vivienda.
	Espejos de agua contaminada	Cerca de la vivienda hay lagos, arroyos o ríos contaminados.
Accesos educativos	Inasistencia (4 a 17 años)	En el hogar hay al menos 1 niño o adolescente de entre 4 y 17 años que no asiste, o algún adulto de 18 años sin secundario ni asistencia.
	Rezago educativo escuela media (19 a 36 años)	Los criterios en relación con la asistencia y con los niveles mínimos para la población de 19 años y mayor se establecen en virtud de las normativas vigentes por lo que las edades varían año a año. Los que forman parte de la cohorte de nacimiento 1989 y las siguientes deberán tener finalizado el nivel medio, los que pertenecen a la cohorte de nacimiento 1983 hasta 1989 deberían haber

Dimensión	Indicadores	Definiciones
Accesos educativos	Rezago Educativo escuela primaria (37 años en adelante)	<p>completado hasta segundo año de la escuela media. En el caso de que tengan entre 19 y 24 años y asistan a instituciones educativas formales no se considerará déficit de rezago educativo.</p> <p>Los criterios en relación con la asistencia y con los niveles mínimos se establecen en virtud de las normativas vigentes por lo que los que tuvieron para todas las cohortes de nacimiento anteriores a 1983 se considerará como nivel mínimo requerido el nivel primario completo.</p>
Empleo y seguridad social	Sin afiliación al sistema de seguridad social	<p>El hogar no cuenta con ningún ingreso registrado en la seguridad social proveniente de</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) empleos en relación de dependencia o por cuenta propia.</li> <li>b) jubilaciones o pensiones contributivas.</li> </ul>

# Los desafíos del gobierno multinivel en el AMBA en el segundo año de pandemia por COVID-19

Bárbara Couto\* y Rodrigo Carmona\*\*

## Introducción

La pandemia de COVID-19 y la gestión de la crisis socio-sanitaria en ciudades altamente densificadas han resignificado los problemas de coordinación multinivel y evidenciado una fuerte tensión entre la gobernanza interjurisdiccional y la gobernanza territorial. Los límites distritales que demarcaban las zonas de incumbencia de los diferentes gobiernos hoy se ven fuertemente interpelados por una crisis epidémica de escala global que vuelve a poner el territorio y sus dinámicas socio-urbanas de movilidad e interconectividad en el centro de la escena; y exige a los gobernantes ejercicios de coordinación “de hecho” pocas veces vistos.

El Área Metropolitana de Buenos Aires (en adelante AMBA) conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA) y los distintos partidos o municipios de la Provincia de Buenos Aires (en adelante PBA) que la circundan, constituye el espacio geográfico de flujos sociales, económicos y de circulación más importante de la Argentina. Esta “ciudad real”, que se extiende desde las principales

---

\* Licenciada en Sociología. Investigadora docente del Área de Estado, Gobierno y Administración Pública. Doctora en Ciencias Sociales (UBA) y título de MSc en Política Comparada Latinoamericana por la London School of Economics, Reino Unido (2008). Actualmente se desempeña como Coordinadora del Observatorio del Conurbano del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

\*\* Investigador-docente del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento e investigador de carrera del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. Responsable de la IP: “Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del Conurbano Bonaerense desde una perspectiva multidimensional”, AGENCIA - MINCYT.

cabeceras de ferrocarril hacia las diversas jurisdicciones, carece de un órgano de gobierno preexistente que articule las distintas iniciativas. Desde este ángulo, la pandemia tensiona los diferentes campos de intervención y plantea la necesidad de avanzar en clave de coordinación entre la Nación, la PBA –con sus municipios involucrados– y la CABA.

Históricamente, en este conjunto territorial no ha habido órganos metropolitanos que aborden tales cuestiones, debido a la separación de funciones y atribuciones entre los niveles de gobierno, las dificultades propias de una prestación coordinada y, fundamentalmente, la convivencia de signos políticos distintos entre las diversas jurisdicciones. No obstante, la emergencia sanitaria plantea un escenario de coordinación de “hecho”, en el cual se han desplegado un conjunto de mecanismos e instrumentos de articulación a diferentes niveles.

En este marco, analizaremos los desafíos de coordinación del AMBA en tres campos críticos de políticas: la salud, el transporte urbano y la producción. El abordaje metodológico es cualitativo y combina un análisis de políticas e intervenciones; por un lado; con otra dimensión de condiciones y procesos, por otro, en base a la revisión de fuentes secundarias estadísticas provenientes de organismos públicos del nivel nacional y municipal principalmente. En el plano de la salud, se consideran los insumos y recursos involucrados, las camas disponibles y los comités de crisis desarrollados. En relación al transporte, el examen se concentra en las acciones de coordinación interjurisdiccional para regular el flujo de pasajeros y controlar el cumplimiento de las restricciones establecidas. Finalmente, en el ámbito de la producción se da cuenta de la evolución del nivel de actividad y se analizan las fases de aplicación de la política de “aislamiento”, así como la implementación de los protocolos en articulación con los diferentes actores del territorio.

## **Análisis territorial y político-institucional del AMBA**

El AMBA, en tanto mayor aglomerado urbano del país y con más de la mitad de las personas con la enfermedad, aparece como uno de los focos relevantes de la pandemia, con fuerte irradiación hacia

el interior<sup>1</sup>. Su recorte ha estado centrado en la definición del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) del Gran Buenos Aires, compuesto por la CABA más 24 partidos o municipios de la PBA –incluido el “primer” y “segundo” cordón del denominado Conurbano Bonaerense (CB)–.

En un marco de expansión del COVID-19 a nivel sanitario, el AMBA contempla un territorio más extenso que añade 16 partidos del “tercer cordón” metropolitano, incorporando además a municipios bonaerenses que conforman el Gran La Plata. En un estrato superior, se añade la definición de Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) que es utilizada por algunas instancias públicas y académicas,<sup>2</sup> y comprende a la CABA más 40 partidos de la Provincia que la circundan. En la literatura reciente se ha buscado dar cuenta de estas discusiones desde distintas disciplinas, considerando la complejidad de la definición de este territorio metropolitano.<sup>3</sup>

En este artículo se analiza el espacio territorial definido como AMBA en el marco de la pandemia de COVID-19 y el “Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio” (ASPO) establecido por las autoridades públicas desde el mes de marzo de 2020. Ello comprende a la CABA junto a los 40 partidos o municipios que la rodean, y se extiende desde la localidad de Zárate en el norte, hasta La Plata y Brandsen en el sur; con límite físico en el Río de la Plata, hacia el este y General Las Heras y Cañuelas, en el oeste. Este territorio tiene una superficie de 13.538 km<sup>2</sup> y 11,9 millones de habitantes que representan el 30% de la población total de la Argentina, según el último censo nacional.

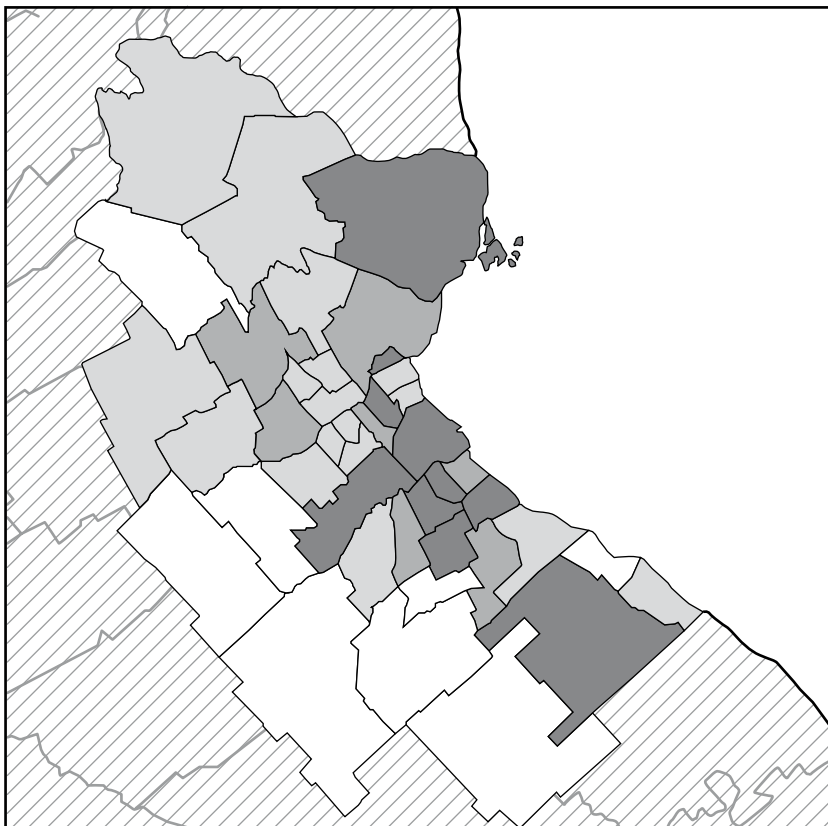
---

1. A partir de datos del Ministerio de Salud de la Nación relevados en el marco del Instituto del Conurbano (ICO) de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Disponible en: <http://ideconurbano.ungs.edu.ar/covid-19/> [fecha de consulta: 22/02/2022]. Hacia el 22 de mayo de 2021 se consignaban un total de 1.629.659 casos confirmados, llegando los registros a 22.575 fallecidos y 17.425 fallecidas desde el principio de la pandemia. En el total país aparecen 3.514.683 casos y 73.688 muertes.

2. Garay, Alfredo, “Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires”, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, 2007.

3. Pérez, Pedro, “Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina”, en Vázquez Barquero, Antonio y Madoery, Oscar (comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones, 2001, pp. 257-286.

► Gráfico 1. Tablero de control COVID-19. 40 partidos del Área Metropolitana de Buenos Aires (mayo de 2021).



Fuente: Instituto del Conurbano UNGS, en base a SISA, Ministerio de Salud de la Nación, mayo de 2021.

Precisamente, la alta aglomeración ha hecho que esta región se convierta en el epicentro de los contagios y muertes por COVID-19 a nivel nacional.

El mapa de contagios evidencia la concentración de casos en las zonas de mayor densidad poblacional de la región, y más aún en la Ciudad y hacia el sur de esta. Representados con un sombreado oscuro, los peores escenarios se concentran en la CABA; hacia el sur, en La Plata y

Almirante Brown; Lomas de Zamora, La Matanza hacia el oeste; y, hacia el norte, en San Martín y San Fernando. Estas localidades a la vez presentan gran número de familias que habitan en barrios populares, con elevados déficits en materia de conectividad a la red de servicios públicos esenciales (luz, agua, gas, desagües), lo cual dificulta más las posibilidades de cumplimiento de medidas de aislamiento preventivo.

En el primer año de pandemia, a partir del Decreto N° 459/2020<sup>4</sup> del Poder Ejecutivo Nacional, el AMBA fue centro de fuertes restricciones de circulación y de actividades. Esta situación (en un marco institucional que carece de instancias previas de articulación y coordinación integrales, pero que cuenta con la presencia de fuerzas políticas distintas en los principales distritos) lleva a establecer diversos intercambios –no exentos de conflictos– entre la Ciudad, la Provincia y los Municipios. En efecto, durante el año 2021 las posiciones políticas se han polarizado en torno a las regulaciones del confinamiento ligadas a la escolaridad presencial. Recién a fines de mayo se implementaron aislamientos más estrictos, a través del Decreto N° 334/21,<sup>5</sup> cuando la situación del sistema sanitario ya mostraba signos de saturación.

En efecto, en términos institucionales, en el AMBA confluyen varios gobiernos: municipales, que son parte del territorio de la Provincia de Buenos Aires; el gobierno de la CABA –equivalente a un gobierno provincial–; el Gobierno de la PBA; y el Gobierno Nacional. Esto determina un conjunto heterogéneo de situaciones e intereses políticos e institucionales difíciles de conciliar con procesos de acumulación política muchas veces competitivos. Del mismo modo, debe considerarse además el peso demográfico, económico y político del AMBA dentro del país y como consecuencia la falta de reconocimiento de la ciudad real como objeto de gobierno.<sup>6,7</sup>

4. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/228958/20200511> [fecha de consulta: 22/02/2022].

5. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/244721/20210522> [fecha de consulta: 22/02/2022].

6. Pérez, Pedro, “Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad”, en *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 20, N° 3, 2005, pp. 423-447.

7. Pérez, Pedro, “Gobernabilidad metropolitana en la Argentina”, en Badía, Gustavo y Carmona, Rodrigo (comp.), *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008.

Este espacio geográfico y de flujos sociales, económicos y de circulación que conforman la metrópoli –que se expande desde las principales cabeceras de ferrocarril hacia otras jurisdicciones– carece de un órgano de gobierno propio. En este contexto, el despliegue de una efectiva coordinación intergubernamental ante la emergencia sanitaria conforma uno de los desafíos centrales del AMBA. El nivel Nacional, en la figura del Presidente, buscó officiar desde un primer momento de promotor de una estrategia integrada de intervención (que abarcara la salud como el transporte y las actividades esenciales), con la participación del Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma y del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires. Los niveles de coordinación y articulación generados han sido importantes, si bien se han planteado diversas tensiones políticas entre la CABA y la PBA por criterios distintos en la instrumentación de las medidas.

Tal como destaca la literatura especializada, se requiere de capacidades políticas y administrativas para promover la coordinación y operación en simultáneo, si se quieren lograr mayores grados de mejora e integralidad en las intervenciones públicas.<sup>8 9 10</sup> Ello destaca la necesidad de coordinar esfuerzos institucionales y sociales en esta coyuntura excepcional que implica un ejercicio de gobernanza multinivel y territorial novedoso y de suma relevancia.<sup>11 12</sup>

8. Subirats, Joan y Gomà, Ricard, “Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis”, en Subirats, Joan y Gomà, Ricard (comps.), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel, 1999.

9. Acuña, Carlos H., “Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina. Una introducción”, en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*; Proyecto de Modernización del Estado, Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2010.

10. Repetto, Fabián, “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad...*, op. cit.

11. Carmona, Rodrigo (coord.); Borello, José; Battistini, Osvaldo; Maceira, Verónica; Lattanzi, Roberto; Esmerado, Alejandro; Cyunel, Victoria; Rodríguez, Leandro; Flores, Pamela; Rotondo, Sebastián y Amorín, Diego, “Prevención y monitoreo del coronavirus en municipios del conurbano bonaerense - Etapa 3. Análisis integrado de impactos y transformaciones. Producción y trabajo”, IP 415 - Agencia I+D+i. Universidad Nacional de General Sarmiento, 2021.

12. Vigil, José L. y Fernández, Víctor R., “Gobernanza y regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 53, Caracas, junio de 2012. Wright, Deil, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 1997.



Deviene de gran importancia incluir diferentes decisiones y acciones de gobierno desde una perspectiva integral y de largo plazo; lo que supone, tal como afirma Garnier,<sup>13</sup> que la “coordinación si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política” y busca, a su vez, “coordinar con un sentido estratégico, para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no solo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales”.

Para plasmar este tipo de procesos se plantea la necesidad de definir prioridades y tomar decisiones en términos de: I) un plano político-estratégico que brinde coherencia y articulación a las acciones y acuerdos, establecidos por parte de los actores implicados; II) un plano de gestión que permita la convergencia de las intervenciones de un conjunto de organizaciones y encauce las dinámicas de carácter operativo.<sup>14 15</sup>

En este marco, el desarrollo de políticas públicas requiere de formas de gobernanza multinivel que contemplen una mayor articulación y coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Al respecto, Subirats<sup>16</sup> destaca que

... gracias a la involucración de los distintos actores en la resolución de los problemas colectivos y gracias también a una mayor proximidad tanto al origen como a las consecuencias de dichos problemas mediante fórmulas de gobernanza multinivel, las políticas públicas producidas bajo este paradigma responden mejor (de forma más eficaz) frente a la complejidad y, al mismo tiempo, son capaces de producir soluciones específicas adaptadas a la heterogeneidad y la diversidad de la nueva sociedad.

---

13. Garnier, Leonardo, “Función de coordinación de planes y políticas”, Serie Gestión Pública N° 1, Santiago de Chile, CEPAL, 2000.

14. Martínez Nogueira, Roberto, “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales”, en Cortázar Velarde, Juan Carlos, *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, BID, 2007.

15. Martínez Nogueira, Roberto, “La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias”, en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad...*, op. cit.

16. Subirats, Joan, “Nociones conceptuales de gobernanza, política y administración pública”, en *El rol del Estado: contribuciones al debate*, Quito, Senplades/FES-ILDIS, 2015, pp. 121-156.

Desde los comienzos de la pandemia, tanto el Gobierno Nacional como los Gobiernos de la PBA y la CABA han buscado en los distintos momentos tener una estrategia coordinada para cada una de las fases.

Más allá de estas diferencias, se han logrado en las grandes líneas de acción acuerdos con matices de aplicación distintos, según los distritos. Esta situación cambiaría desde fines del año 2020 y comienzos de 2021 en el marco de elecciones próximas. En el contexto reciente, de dificultosa aplicación de una cuarentena estricta por el cansancio social y la crisis económica, se plantea un seguimiento de los indicadores vinculados con contagios, decesos y camas ocupadas a nivel del AMBA; pero con estrategias distintas respecto a las medidas de cuidado y restricción –más estrictas por parte de la Provincia de Buenos Aires en línea con el Gobierno Nacional, respecto a la Ciudad, más reticente y generalmente más aperturista a las diferentes actividades–. La pandemia ubica este territorio en una situación especial que demanda la articulación interjurisdiccional de las diferentes escalas institucionales, incluyendo también a los municipios, en los diversos planos de intervención pública. A continuación, se examinan los desafíos de coordinación en tres campos críticos de políticas: la salud, el transporte y la producción.

## **Desafíos de coordinación en el AMBA en campos críticos de política**

### **Salud**

En el AMBA no existe un órgano metropolitano con competencia en la prestación de los servicios de salud. La responsabilidad en la materia está asignada por la Constitución Nacional a cada Provincia, en virtud del carácter federal del gobierno; y la provincia de Buenos Aires organiza la prestación a través de las regiones sanitarias que representan al Ministerio de Salud en el territorio provincial. No obstante los rasgos formales mencionados, existe una tensión importante en la convergencia de diferentes jurisdicciones prestando servicios de salud en simultáneo, en una región cuya población depende fuertemente del sistema público. En el Conurbano Bonaerense, el 44,5% de la población cuenta sólo con cobertura de salud pública y depende de

la prestación de servicios estatales. En CABA, sólo el 10% (EPH INDEC 2020)<sup>17</sup>. Paradójicamente a partir de la pandemia, entre 2019 y 2020 cayó la población en el conurbano con coberturas privadas u obras sociales en 7 puntos porcentuales (de 37% a 44%), producto de la pérdida de empleos y de la reducción del poder adquisitivo salarial.

Asimismo la región es la zona de mayor riesgo socio-sanitario por sus condiciones de acceso al agua, densidad poblacional y grado de hacinamiento. El AMBA concentra el 35% de los barrios populares del país (1005 BP), en los cuales habitan 321.219 familias en condiciones ambientales, de vivienda y conectividad sumamente precarias.<sup>18</sup>

La coordinación multinivel de la salud se presenta entonces como un eje central en la gestión de la pandemia. Los gobiernos de la Nación, de la Provincia de Buenos Aires, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios que integran el área metropolitana convergen en este territorio, por cierto bien heterogéneo, para coordinar acciones con vistas a la prestación de los servicios de salud y la provisión de los insumos críticos.

La disponibilidad de recursos para la atención de la salud evidencia brechas significativas. El gasto per cápita en CABA es tres veces y medio superior al gasto en el Conurbano y esta cifra resulta más significativa cuando se considera que es mayor el flujo de pacientes residentes en el CB que se atienden en CABA que en el sentido contrario.<sup>19</sup>

Respecto a la provisión de insumos críticos –respiradores, materiales de protección para personal de la salud– el gobierno ha decidido centralizar en el Estado Nacional la compra, y administrar la provisión en el sector público y privado para evitar, en un contexto de sobre demanda, el “acaparamiento” y el sobreprecio por parte de actores concentrados, y el desabastecimiento del sector público que asiste a los sectores más vulnerables.

17. Disponible en: [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_indicadores\\_hogares\\_05\\_211885439BED.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph_indicadores_hogares_05_211885439BED.pdf) [fecha de consulta: 22/02/2022].

18. RENABAP, “Relevamiento Nacional de Barrios Populares”, 2018. Disponible en: <https://www.argentina.gov.ar/habitat/renabap> [fecha de consulta: 22/02/2022].

19. Chiara, Magdalena, “Conurbano y CABA: mundos desiguales para la atención de la salud”, *Conurbano en Debate*, 2018. Disponible en: [http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page\\_id=9000](http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=9000) [fecha de consulta: 22/02/2022].

Respecto a la disponibilidad de camas críticas de adultos en la región, el nivel de ocupación se encuentra por encima del 90% en los subsectores público y privado en cinco provincias; entre ellas CABA y la provincia de Buenos Aires, según informaba la Sociedad Argentina de Terapia Intensiva el 11 de mayo.<sup>20</sup>

El análisis de las camas críticas del sistema público de salud (nacional, provincial y municipal) muestra que la disponibilidad, en 2019, de 591 camas críticas en promedio para adultos con una cama para 18.854 habitantes; mientras que en 2018 la relación era de una cama cada 20.749 habitantes adultos. En este esquema, la Provincia, al proveer el 60% de las plazas, es la principal jurisdicción responsable. La Nación aporta el 26%, a través del Hospital Posadas de Morón, ubicado en zona oeste del Conurbano; y los municipios, por su parte, cuentan con una provisión del 33,5% de las plazas.<sup>21</sup>

Cabe aclarar que a través de las carteras de Salud y Obras se proyectaron y se concluyeron 12 hospitales modulares de emergencia en todo el país, con una presencia significativa en el conurbano bonaerense.<sup>22</sup> Así también, se duplicaron las camas críticas disponibles a mayo de 2020. Asimismo, se incrementó el número de camas de internación en 300 unidades en centros extrahospitalarios para casos leves y moderados en municipios de zona sur y oeste del conurbano.

A los problemas de coordinación se le agregan los problemas derivados de las asimetrías territoriales entre municipios, en términos de capacidades de gestión y de disponibilidad de recursos técnicos, humanos y financieros. El gasto en salud per cápita municipal muestra brechas significativas entre los municipios de la región, según poseen hospitales propios o no.

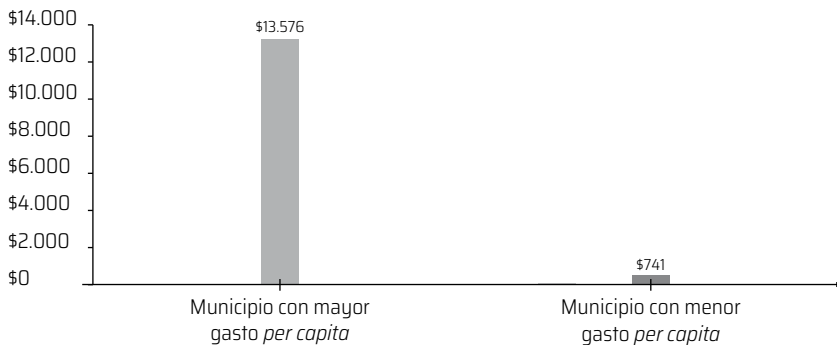
20. Disponible en: <https://www.cronista.com/economia-politica/coronavirus-alarma-por-la-ocupacion-de-mas-del-90-de-las-camas-de-terapia-intensiva/> [fecha de consulta: 22/02/2022].

21. Martínez, Carlos, “Enfermedades del financiamiento de la salud pública del Conurbano Bonaerense”, en *SERIE ESPECIAL COVID-19. La gestión de la crisis en Conurbano Bonaerense*, Observatorio del Conurbano, junio de 2019.

22. Disponible en: <https://cablera.telam.com.ar/cable/961725/fernandez-kicillof-y-rodri-guez-larreta-acordaron-no-producir-una-mayor-apertura-en-el-amba> [fecha de consulta: 22/02/2022].

Otros autores, como Carlos Martínez,<sup>23</sup> señalan que la especificidad bonaerense radica en el sistema de distribución secundaria de la coparticipación del gobierno de la PBA hacia sus diversos municipios, que incentiva la especialización funcional de los municipios en la oferta de servicios de internación y de mayor complejidad y desincentiva la oferta de servicios de atención primaria y prevención de la salud; a contramano de lo que los sistemas de salud pública suelen promover.<sup>24</sup>

► Brecha del gasto *per capita* entre municipios



Gasto *per capita* promedio en salud (24 municipios): \$2.899

Fuente: elaboración propia en base a ejecuciones presupuestarias municipales en partidos del Gran Buenos Aires 2019.

En este sentido, la infografía precedente evidencia una brecha de gasto *per cápita* municipal entre distritos de 18 a 1, según la estrategia de desarrollo de infraestructura de media y alta complejidad de los gobiernos locales; y la captación de recursos de la coparticipación.

Esto plantea una dificultad adicional. Muchos municipios de grado medio-bajo de desarrollo económico han instalado hospitales de alta complejidad para percibir mayores ingresos fiscales por coparticipación, pero enfrentan serias dificultades para resolver los problemas

23. Martínez, Carlos, *op. cit.*

24. López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos; Grinberg, Irene, *Conceptos y dilemas de la coparticipación federal y de la coparticipación bonaerense*, Ediciones UNGS, 2011.

derivados del funcionamiento de la infraestructura hospitalaria de alta complejidad.<sup>25</sup>

Esta es una de las mayores restricciones en la actualidad: poder acompañar la infraestructura disponible con los recursos humanos y técnicos necesarios para la atención de la emergencia.

Finalmente, el análisis presupuestario 2020 en 12 de los 24 distritos muestra una caída del poder adquisitivo municipal para las erogaciones en salud. En comparación con el 2019, el gasto municipal en salud por habitante se ha incrementado nominalmente en un 25%, en promedio, en la región. En cambio, si se considera el efecto de la inflación (que fue de un 32,3% en el Gran Buenos Aires durante 2020), dicho gasto registra una caída real del orden del 5%. Vale destacar que el total de las erogaciones *per cápita* de los municipios bajo estudio registró una reducción real de un 14% en 2020. Incluso, para dar cuenta de la magnitud de la crisis fiscal producida por la pandemia, vale señalar que en la cuarta parte de los municipios analizados el valor nominal del gasto total por persona resultó, en 2020, entre un 10% y un 13% inferior al registrado en 2019.

## Transporte

La interacción entre la CABA y los distritos del CB, en términos socioeconómicos, es significativa y se manifiesta con claridad en el flujo de los trabajadores entre jurisdicciones y en el transporte de pasajeros. En primer término, las cifras oficiales destacan que, de los más de 2,7 millones de ocupados de la CABA, 1,3 millones (el 49,7%) son ocupados por personas que viven en el CB. Del mismo modo, pero en menor proporción, los que trabajan en partidos del Conurbano Bonaerense y se trasladan desde la ciudad son un poco más de 230 mil personas (el 5,5%) (Tabla 2).

---

25. Lucero, Rubén, “Los problemas detrás de los problemas. Deficiencias y debilidades en la gestión integral en el ámbito hospitalario. Desafíos para la educación técnico-profesional post COVID-19”, en *Desigualdades en el marco de la pandemia II. Reflexiones y desafíos*, Instituto de Estudios Sociales en contexto de desigualdades, julio de 2020.

► Tabla 2. Ocupados del AMBA según lugar de trabajo y residencia, 2019

2019	%
Ocupados de CABA que residen en Conurbano Bonaerense	49,7
Ocupados del Conurbano Bonaerense que residen en CABA	5,5

Fuente: EPH INDEC, IV trimestre de 2019.

Estos valores, fundamentalmente en la primera dinámica, se redujeron sustancialmente a partir de la pandemia. El gobierno nacional implementó el primer año medidas extremadamente restrictivas, tempranamente en todo el país, apuntando a ganar tiempo para fortalecer las condiciones del sistema de salud antes de que se incrementara la curva de contagios.

En contraposición, en la segunda ola de 2021 la restricción a la circulación estricta se impuso más tardíamente, cuando el sistema sanitario ya estaba al borde del colapso. La medida impuesta el viernes 21 de mayo llevó a una reducción del 66% de casos en el lapso de 7 días.

Respecto al transporte de pasajeros entre la CABA y los partidos bonaerenses de la metrópoli, las cifras oficiales del Ministerio de Transporte muestran que antes de la cuarentena viajaban en transporte público en promedio 4,2 millones de pasajeros.

La máxima reducción de circulación se experimentó con la implementación del Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO) impuesto el 20 de marzo de 2020, con 500 mil usuarios manteniéndose en un límite máximo de 1 millón en la cuarentena de 2020. En 2021, la medida del gobierno nacional de suspensión de clases presenciales del 19 de abril redujo un 10% la circulación, mientras que la contramedida de amparo judicial de la Ciudad del 20 de abril, de un día después, volvió a incrementar un 5% el transporte y la circulación. Las restricciones en horarios nocturnos por su parte redujeron la circulación un 38%.

Asimismo, las tareas de coordinación entre las autoridades de la CABA y la Provincia, sobre el accionar de las fuerzas de seguridad y de

los controles sobre el tránsito se enfocaron en el cierre de 71 de los 127 accesos que unen las dos jurisdicciones y la prohibición total de las actividades turísticas.

Para las autoridades sanitarias, hasta el momento, el transporte público está controlado a través de la restricción de utilizar la tarjeta SUBE cuando no esté asociada a los permisos emitidos, para habilitar el viaje únicamente a personal esencial y de actividades exceptuadas que posean permiso.

Desde el 20 de marzo de 2020 hasta el 19 de abril de 2021 la mesa entre jurisdicciones llevó sucesivas presentaciones en donde el Jefe de Gobierno porteño, el gobernador de la provincia de Buenos Aires y el Presidente de la Nación anunciaron coordinadamente los acuerdos. Las resoluciones de estas mesas se trasladaron al territorio a través de dispositivos denominados comités de crisis, que tuvieron diferentes grados de formalización según los municipios.

Los acuerdos se quebraron en abril a partir de la negativa de CABA de acatar el decreto de suspensión de clases presenciales, y del amparo presentado por el Gobierno porteño ante la Justicia por la presunta violación a la autonomía de la Ciudad sobre sus potestades en materia de salud y educación. El fallo de la Corte Suprema, a favor de esta última, fracturó la coordinación de decisiones en el AMBA al menos hasta la determinación del cierre completo implementado el 21 de mayo por la Nación, al cual se plegó la Ciudad, frente al crecimiento dramático de casos.

Si bien las presiones que enfrentan los gobernantes por parte de los actores económicos y mediáticos concentrados son significativas, en un año electoral las decisiones no se adoptan únicamente a partir de la preocupación por la evolución de los contagios y el nivel de ocupación de camas críticas. Si bien estos son indicadores esenciales para la toma de decisiones coordinada para atender a la emergencia en una ciudad real, atravesada por tres jurisdicciones, la interpretación de los datos –como mostró el apoyo y la argumentación de la Corte Suprema ante el amparo de la Ciudad– estuvo signada por la “necesidad” de polarizar posicionamientos políticos en un año electoral.



## Producción

La problemática del COVID-19 impacta también en el ámbito productivo. En el contexto argentino en particular, la emergencia se introduce en un marco de caída sostenida de la actividad económica en los últimos años. Según información sobre empleo registrado industrial del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, desde el cuarto trimestre de 2015 con 380 mil puestos se han perdido casi 56 mil puestos de trabajo manufacturero, habiendo cerrado el cuarto trimestre de 2020 con más de 326 mil asalariados industriales. Esto significa una caída del 14% en los últimos cinco años, casi el doble de la caída del total general del empleo registrado privado para los partidos del CB en ese mismo período.<sup>26</sup>

En este marco, hacia el cuarto trimestre de 2020 el empleo industrial de esos partidos (326.454 puestos) se ha venido recuperando respecto al piso del segundo trimestre 2020 (318.719 puestos); mientras que el resto de los sectores se mantenía estable. De este modo, en los últimos dos trimestres de 2020, la industria manufacturera ha recuperado espacio en la participación del empleo registrado total en los partidos del Gran Buenos Aires y esto se debió más a una baja en el resto de los sectores debido a la pandemia que a una dinámica virtuosa del propio sector.

En términos de caída de empleo, entre el cuarto trimestre de 2019 y el mismo trimestre de 2020 se aprecia una disminución parcial en los partidos del sur –Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes– y noroeste –San Martín y Tres de Febrero–. En términos de tamaño, el impacto mayor aparece en las firmas pequeñas y en microempresas, cuestión que tiene correlatos con las ramas de actividad. Así, gran parte de la caída del empleo se explica por las ramas intensivas en mano de obra, ramas que están densamente compuestas por empresas pequeñas y muy pequeñas en partidos mayormente de antigua industrialización.

Las entrevistas a distintos referentes productivos destacan un primer momento de fuerte impacto de la pandemia y adecuación en el tiempo al COVID-19, aunque con diversidad de situaciones. En

---

26. Carmona, Rodrigo (coord.); Borello, José; Battistini, Osvaldo; Maceira, Verónica; Lattanzi, Roberto; Esmerado, Alejandro; Cyunel, Victoria; Rodríguez, Leandro; Flores, Pamela; Rotondo, Sebastián y Amorín, Diego, “Prevención y monitoreo del coronavirus en municipios del conurbano bonaerense...”, *op. cit.*

distintas empresas, junto al apoyo municipal se pudieron implementar y desplegar protocolos de protección. En otras, las modificaciones y adaptaciones han sido relativamente marginales. En muchos casos, la transformación implicó una diversidad de cambios en los esquemas de producción, administración y comercialización. Se registraron también algunas firmas que pudieron desarrollar procesos de reconversión, incorporación de tecnologías e inversiones (mayormente vinculados a rubros esenciales, como alimentos, salud y servicios). Así, luego de una etapa inicial de grandes restricciones a la actividad, tendría lugar una apertura más amplia que abarcaría prácticamente el conjunto de sectores, con niveles de utilización de capacidad instalada mayores a los que había antes de la pandemia; si bien perduran dificultades y restricciones en gran cantidad de empresas.

En todo el proceso, la acción estatal ha sido relevante en cuanto a la destinación de múltiples recursos y la generación de una amplia batería de instrumentos e iniciativas de apoyo, con fuerte protagonismo tanto a nivel nacional como de la PBA. Entre ellas, se destacan en el sector formal: la prohibición de despidos, el programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) –que con el pago de hasta la mitad del sueldo abarcó entre un 70 y 80% de las empresas relevadas y fue clave para mantener los niveles de empleo, en especial durante los momentos de mayor restricción y caída de las ventas–, la reducción de contribuciones patronales, créditos subsidiados y el mecanismo de validación de suspensiones con pago del 75% del salario. Más recientemente, se ha buscado también implementar una ampliación del Programa de Recuperación Productiva (REPRO). Del mismo modo, la intervención de los municipios resultó central para viabilizar programas e implementar protocolos, medidas diversas de contención y apoyo a sectores afectados, acciones de articulación institucional, capacitación digital, comercialización y asistencia productiva más general.

Desde mediados de 2020, el Gobierno nacional, el de la CABA y el de la PBA decidieron pasar a una etapa de mayor despliegue de actividades. Se permitió así la apertura de industrias, comercios y actividades profesionales con protocolos de prevención y la posibilidad de retroceder si fuera necesario. Si bien esta propuesta, consensuada ante la dificultad de mantener restricciones más rígidas, se planteó

como una instancia de prueba, se haría difícil poder restringir las actividades como en los inicios.

Pasado el tiempo, la prioridad ha sido mantener las actividades en funcionamiento, aun en el comienzo de la “segunda ola”. La complejidad de la situación sanitaria, que se ha venido profundizando vertiginosamente de manera reciente, es amplia y genera desafíos para el AMBA, en términos de mantener la actividad productiva y contener a los sectores en crisis. Desde el gobierno nacional y el de la PBA, ante nuevas instancias de confinamiento, se han estipulado diversos apoyos e instrumentos –con el REPRO como instrumento clave–. Desde el lado de CABA, se aprecian por lo general menos estímulos y programas desplegados, aunque las empresas de la Ciudad concentran gran parte de los beneficios impulsados desde la Nación por el elevado peso en el total nacional. Entre el ATP 1 y 2, CABA concentró el 30% de los recursos destinados por Nación, superando incluso a la jurisdicción provincial de Buenos Aires (CEP, 2020).

## Consideraciones finales

El AMBA constituye una ciudad real con una gobernanza fragmentada. Aunque su peso demográfico, económico y político es determinante a nivel nacional, persiste la falta de reconocimiento de su unidad real como objeto de gobierno y la ausencia de dispositivos institucionalizados en áreas clave de política.

En efecto, la literatura examinada resalta la importancia de considerar las decisiones y acciones de los distintos niveles de gobierno, desde una perspectiva integral y coordinada, que permita avanzar más eficazmente en la resolución de problemas complejos y colectivos en relación al nuevo escenario.

El artículo se enfocó entonces en el análisis de la gobernanza metropolitana en el AMBA, en tres niveles esenciales en el manejo de la crisis actual: salud, transporte y producción.

En materia de salud se evidencia una yuxtaposición de prestadores públicos y privados y otra de prestadores nacionales, provinciales y municipales, que complejizan la trama de toma de decisiones del nivel central que por la Constitución Nacional se atribuye a la Provincia.

Esto lleva, en síntesis, a una lógica de incentivos favorables a la prestación de servicios municipales de alta complejidad –que muchas veces carece de los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios para un correcto funcionamiento y mantenimiento– en desmedro de servicios de atención primaria y de tipo preventivo, en zonas pobres altamente dependientes de la prestación del sistema público.

Respecto a la coordinación, mayoritariamente de tipo vertical, se han revitalizado las regiones sanitarias como órganos intermedios de articulación entre el nivel provincial y el nivel municipal o territorial, y los comités de crisis aparecen como dispositivos locales de fuerte articulación con los niveles superiores; constituyendo innovaciones en materia de coordinación respecto de la situación preexistente.

En lo atinente al transporte, tampoco existe un órgano metropolitano de gestión, pese a los intensos flujos de la conectividad entre la Ciudad y sus alrededores. La pandemia y las medidas de aislamiento llevaron el primer año a los diferentes niveles gubernamentales a generar instancias de articulación sin precedentes en la historia argentina; logrando reducir sostenidamente los flujos entre regiones, a través de controles coordinados en los sistemas de transporte y las fuerzas de seguridad. Resta evaluar cómo gestionan coordinadamente el segundo año de pandemia en Nación y Ciudad en un año electoral, sin que la polarización de posiciones políticas provoque mayores daños.

En materia de producción, la apertura gradual de actividades y el desarrollo de protocolos estuvieron sujetos a las restricciones impuestas por la pandemia. Con avances y retrocesos en estas cuestiones, se generaron espacios de coordinación e intercambios continuos entre las diferentes autoridades en el plano nacional, provincial –con un rol importante de los municipios en la aplicación e implementación de las medidas– y la CABA. Si bien hasta el momento la mayor parte de las decisiones fueron consensuadas, se evidencia una tendencia más aperturista respecto a las actividades económicas por parte de la CABA en relación a la PBA; la cual presenta una postura más cuidadosa y de atención al crecimiento del número de casos. Resta todavía observar cómo ello se termina saldando, dado los múltiples nexos e interrelaciones en el marco del AMBA.

En síntesis, la crisis sanitaria ha tensionado la manera de gobernar los problemas de la ciudad “real”. Los desafíos que se presentan

son enormes en materia de atención y contención de la salud y de las condiciones sociales, los cuales han requerido, sin dudas, aprendizajes de articulación y coordinación. Los intentos históricos de constituir una agencia de gestión metropolitana de tipo integral no superaron más que la función de órganos de consulta, pero sin un peso real en la implementación de políticas o en los procesos de toma de decisiones; probablemente debido a la fragmentación y desigualdad económica y social de la región. Es esperable, sin embargo, que la pandemia haya revitalizado, en la agenda pública, la necesidad de repensar y sostener estos dispositivos. Por lo pronto, la gestión de esta crisis sanitaria sin precedentes ha puesto a ejercitar dispositivos de coordinación, tanto de tipo vertical (entre diferentes jurisdicciones), como dispositivos horizontales (multiactorales al interior del territorio y diferentes comités de crisis).

Resta ver cuáles de estos caminos recorridos, de manera forzada e inevitable, devienen en nuevas perspectivas de gobernanza metropolitana cuando llegue la tan esperada “nueva normalidad”.

## Bibliografía

ACUÑA, Carlos H., “Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina. Una introducción”, en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Proyecto de Modernización del Estado, Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2010.

AGENCIA TÉLAM, “Fernández, Kicillof y Rodríguez Larreta, acordaron ‘no producir una mayor apertura en el AMBA’”, 30/07/2020.

ÁMBITO FINANCIERO, “Detalles de la flexibilización de la cuarentena”, 25/07/2020.

CARMONA, Rodrigo, “El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas”, UNGS- CICCUS, 2012.

\_\_\_\_\_, “El desafío de gobernar ciudades en Argentina. Alcances y perspectivas en materia de organización política y administrativa”, en *Revista de Direito da Cidade*, vol. 7, Nº 1, 2015.

CARMONA, Rodrigo (coord.); BORELLO, José; BATTISTINI, Osvaldo; MACEIRA, Verónica; LATTANZI, Roberto; ESMERADO, Alejandro; CYUNEL, Victoria; RODRÍGUEZ, Leandro; FLORES, Pamela; ROTONDO, Sebastián y AMORÍN, Diego, “Prevención y monitoreo del coronavirus en municipios del conurbano bonaerense - Etapa 3. Análisis integrado de impactos y transformaciones: producción y trabajo”, IP 415 - Agencia I+D+i, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2021.

CHIARA, Magdalena, “Conurbano y CABA: mundos desiguales para la atención de la salud”. *Conurbano en Debate*, 2018.

FERNÁNDEZ, Leonardo, “Censo 2010: Somos 14.819.137 habitantes en la región metropolitana de Buenos Aires. Argentina”, Instituto del Conurbano - Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011.

GARAY, Alfredo, “Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires”, Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda, Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial, 2007.

GARNIER, Leonardo, “Función de coordinación de planes y políticas”, Serie Gestión Pública Nº 1, Santiago de Chile, CEPAL, 2000.

GOBIERNO DE LA NACIÓN ARGENTINA, Plan Estratégico Territorial 1816-2016 Argentina del Bicentenario, 2008-2010.

LÓPEZ ACCOTTO, Alejandro; MARTÍNEZ, Carlos y GRINBERG, Irene, “Conceptos y dilemas de la coparticipación federal y de la coparticipación bonaerense”, Ediciones UNGS, 2011.

LUCERO, Rubén, “Los problemas detrás de los problemas. Deficiencias y debilidades en la gestión integral en el ámbito hospitalario. Desafíos para la educación técnico-profesional post COVID-19”, en

*Desigualdades en el marco de la pandemia II. Reflexiones y desafíos*, Instituto de Estudios Sociales en contextos de desigualdades, julio de 2020.

MARTÍNEZ, Carlos, “Enfermedades del financiamiento de la salud pública del Conurbano Bonaerense”, en *Serie especial COVID-19. La gestión de la crisis en el Conurbano Bonaerense*, Observatorio del Conurbano, junio de 2019.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto, “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales”, en CORTÁZAR VELARDE, Juan Carlos, *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, BID, 2007.

\_\_\_\_\_, “La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias”, en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Proyecto de Modernización del Estado, Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2010.

PÍREZ, Pedro, “Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina”, en VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio y MADDOERY, Oscar (comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 2001.

\_\_\_\_\_, “Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad”, en *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 20, N° 3, 2005.

\_\_\_\_\_, “Gobernabilidad metropolitana en la Argentina”, en BADÍA, Gustavo y CARMONA, Rodrigo (comp.), *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008.

RENABAP, “Relevamiento Nacional de Barrios Populares”, 2018.

REPETTO, Fabián, “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América*

*Latina*, Proyecto de Modernización del Estado, Argentina, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2010.

SUBIRATS, Joan, “Nociones conceptuales de gobernanza, política y administración pública”, en *El rol del Estado: contribuciones al debate*, Quito, Senplades/FES-ILDIS, 2015.

SUBIRATS, Joan y GOMÀ, Ricard, “Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis”, en SUBIRATS, Joan y GOMÀ, Ricard (comps.), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel, 1999.

VIGIL, José L. y FERNÁNDEZ, Víctor R., “Gobernanza y regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 53, Caracas, junio de 2012.

WRIGHT, Deil, Para entender las relaciones intergubernamentales, México DF, Fondo de Cultura Económica, 1997.



# Pensar la Región Metropolitana de Buenos Aires como una región económico-productiva integrada

Ignacio Bruera\*

## Introducción

En las últimas décadas, el sistema productivo y las economías regionales de nuestro país han reaccionado de manera defensiva a esquemas macroeconómicos y de precios relativos inconsistentes, que llevaron a pérdidas considerables en términos de bienestar. Algunas muestras de este sendero se observan en los bajos ratios de inversión; en el debilitamiento de la base productiva en términos de cantidad de empresas y calidad de la oferta de bienes y servicios; el desmembramiento de encadenamientos y de sistemas locales de innovación; la persistencia de rigideces tecnológicas; y la virtual desaparición de planteles de recursos humanos de alta calificación. Asimismo, se advierte una marcada dualidad en el segmento empresarial en el que conviven firmas de marcada fortaleza productiva junto a una gran mayoría de firmas relegadas en sus posibilidades de competir, de manera adecuada, en el mercado global.

---

\* Licenciado en Economía (UBA). Magíster en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella) y Magíster en Relaciones Internacionales (Università di Bologna). Especialista en desarrollo productivo y territorial, y docente universitario. Director y socio fundador de Big Data Estratégico, empresa de consultoría en relevamientos y *data analytics*, perspectivas económicas, proyectos de desarrollo productivo y territorial, innovación productiva y procesos de mejora continua. Ha coordinado equipos de investigación y publicado trabajos y artículos referidos a economías regionales, distritos productivos y cadenas de valor de Argentina y de América Latina para organismos como el Banco Mundial, el BID, la CAF, la AECID, la ALADI, gobiernos nacionales y provinciales, y cámaras empresariales, entre otros. Entre 2016 y 2019 se desempeñó como Director Nacional de Planificación y Monitoreo de Proyectos Estratégicos para el Desarrollo Territorial de la Unidad Plan Belgrano en la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, desde donde coordinó acciones gubernamentales para el Norte Argentino. Actualmente asesora a la Provincia de Jujuy en proyectos estratégicos de transformación de su matriz productiva.

Los años noventa y las primeras décadas de los 2000 no derivaron en cambios significativos, en los coeficientes de empleo ni en los requerimientos de insumos y componentes importados. El país y sus regiones no han avanzado en procesos de sustitución de bienes en intermedios y finales, no se han dado cambios importantes en la composición de la producción ni de la oferta exportable y, salvo excepciones en sectores dinámicos, no se ha alterado la débil conducta innovadora de las empresas.

Este sendero de descapitalización relativo –prácticamente todas las áreas de la base productiva– da cuenta de las razones de la caída y la primarización de las exportaciones argentinas. Tras la crisis de 2001, sólo por un breve período de tiempo y atravesando un costo social considerable, nuestro país logró superávits externo y fiscal, así como revertir la estructural formación de activos externos, sin sobresaltos cambiarios. Ni la coyuntura macroeconómica, ni la evolución favorable de los términos del intercambio, ni la productividad del sector agroindustrial lograron cambiar de manera crítica las bases del sistema productivo para garantizar su competitividad. Hoy, más allá de la crisis del COVID-19, la economía argentina presenta bajos niveles de productividad y enfrenta el desafío de resolver los conflictos derivados de una inequitativa distribución de ingresos.

Sin embargo, nuestra sociedad no comparte un diagnóstico claro y conclusivo sobre su potencial en términos socioeconómicos ni en la forma de convertirlo en realidad. Por ende, no se observa un consenso generalizado sobre las políticas que llevarán a la acumulación y la distribución de riqueza para la resolución de sus problemas sociales estructurales. En tal contexto, resulta necesario plantear la necesidad de propuestas de política productiva con escala territorial basadas en dotar a la inversión, la innovación, el fortalecimiento de las cadenas de valor y las economías regionales la relevancia que les corresponde.

## **Distritos productivos, PyME e industrias 4.0 para el desarrollo territorial**

Aún en los tiempos de la especialización flexible y la deslocalización de la producción, y más recientemente en el marco de las nuevas condiciones que plantea el mundo pospandemia COVID-19, un ade-

cuado entramado de PyME representa un factor clave para el crecimiento y el desarrollo territorial. Este tipo de empresas se ubican en el centro de un círculo virtuoso que incluye la generación de nuevas ideas e innovación; el desarrollo de economías regionales, dada su marcada relación con el territorio; la generación de riqueza; las posibilidades de movilidad social ascendente; la mejor distribución del ingreso debido al carácter mano de obra intensiva y la elevada participación de los salarios en el valor agregado; la mayor creación de mano de obra; y el mayor valor agregado relativo.

Los nuevos desarrollos tecnológicos, la hiperconectividad y la globalización están planteando importantes oportunidades y retos a la economía mundial. Las transformaciones derivadas de la crisis del fordismo y su traducción heterogénea en los países en vías de desarrollo, han llevado la innovación a un plano central, esencial para la incorporación de ventajas competitivas genuinas, sustentables y dinámicas. La Cuarta Revolución Industrial, basada en la introducción de las tecnologías digitales al plano productivo, comercial y de gestión, permite que dispositivos y sistemas colaboren entre ellos, llevando a una necesaria renovación de productos, procesos y modelos de negocios. Asimismo, la pandemia de COVID-19 está suponiendo un drástico despertar de ciudadanos, empresas y administraciones a las oportunidades que ofrece la digitalización y, por tanto, a la necesidad de afrontar y acelerar el proceso de transición digital. Esta crisis también ha mostrado de nuevo que la digitalización no es un proceso sectorial, o que afecte únicamente a algunos sectores, sino que se presenta como un proceso transversal y multisectorial.

Bajo la perspectiva de estos procesos, se destacan algunos aspectos especialmente relevantes en ámbitos como las infraestructuras tecnológicas; los modelos de trabajo y prestación de servicios por parte de empresas y administraciones públicas; la sanidad; la educación o los derechos de los ciudadanos. Nos referimos a:

- *Big data* y trabajo virtual. La Inteligencia Artificial como realidad ciberfísica de trabajo virtual (en parte humano, en parte desarrollado por máquinas inteligentes). El análisis algorítmico sofisticado de datos a súper velocidad que permiten el autoaprendizaje exponencial.

- Internet de las cosas, biología sintética, fabricación aditiva y 3D hacen implosionar las distinciones rígidas entre bienes y servicios.
- Disrupción de modalidades de trabajo tradicionales y del *management* así como de las tareas de apoyo y de base. Nuevos modelos de organización de los negocios, nuevas conectividades 5G, nuevas plataformas colaborativas, nuevos esquemas de trabajo *freelance*, nuevos “prototipeados” de productos.
- Robotización en general y para tareas insalubres y riesgosas; decisiones estratégicas (como en el *trading* algorítmico); “neuromarketing” y economía del comportamiento aplicada a los servicios globales.

La digitalización de la sociedad plantea retos y genera oportunidades para el sector industrial. Gracias a la hiperconectividad, los clientes están hoy más informados y tienen acceso inmediato a la oferta de empresas de todo el mundo. Se trata de un entorno muy competitivo, pero con muchas oportunidades para las empresas que estén en mejores condiciones de adaptarse al medio.

Hoy en día, el acceso a la oferta de sistemas productivos de todo el mundo es inmediato e ilimitado. Se trata de un nuevo entorno muy competitivo, repleto de oportunidades que pueden ser canalizadas de la mejor manera. La creciente demanda de personalización de la oferta, facilitada por las tecnologías digitales, obliga a adaptar la oferta de productos digitales. El dinamismo de la electrónica y la complejidad de su proceso innovativo han impulsado la generación de instrumentos e instituciones tendientes a fortalecer el funcionamiento de diferentes cadenas de valor, promover la investigación y el desarrollo aplicado; contribuir a la formación de recursos humanos y al desarrollo de proveedores; acelerar la transferencia de tecnologías y adaptar nuevos materiales, entre otros.

En los últimos años, el concepto de Sistema Nacional de Innovación comenzó a ser revisado a partir del impacto de la globalización y del surgimiento de sistemas de innovación con connotaciones espaciales locales y/o regionales muy marcadas. El análisis sistemático de casos de localidades exitosas lleva habitualmente a la misma conclusión: la innovación no se apoya tan sólo en los esfuerzos de las empresas sino también, y en particular, en densas redes de interacción entre

una diversidad de actores: empresas, instituciones de capacitación, organizaciones de investigación y extensión tecnológica, entre otros.

La Argentina y los territorios que la comprenden no están ajenos a esta realidad y una adecuada comprensión de estos fenómenos habilita a la formulación de políticas acordes para enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades que plantea la digitalización de la sociedad y de los procesos productivos. Los cambios son globales, los impactos son locales.

Precisamente en el plano territorial, la competitividad suele encontrarse asociada a los factores culturales y los patrones de organización política, jurídica y económica que sirven de sustento a la capacidad estratégica de diferentes regiones para abordar la realidad descripta anteriormente.

Hoy, más que antes, resulta de vital importancia el rol de las instituciones y de los actores locales en la determinación de políticas de desarrollo de infraestructura física, educativa y tecnológica –entre otras– para hacer frente a la nueva economía digital. El protagonismo de determinados actores locales favorece el desarrollo de una región cuando logra potenciar los recursos propios del territorio de tipo político, económico y cultural; así también cuando logra atraer de modo inteligente recursos externos, obteniendo de esta manera los beneficios propios de la ampliación de los mercados. Estos sujetos pueden contar con intereses muy distintos: partidos políticos, universidades, cámaras empresarias, uniones de trabajadores, medios de comunicación –por nombrar algunos–, pero unidos, en el mejor de los casos, con el objetivo de mejorar la rentabilidad privada y social de los activos locales. De esta manera, los territorios y ciudades modernas suelen identificarse a sí mismas como motores del crecimiento económico, como proveedoras y administradoras del suelo, y como oferentes de bienes meritorios. En suma, los territorios de nuestro país deberían estar en condiciones de asumir funciones que trasciendan la oferta tradicional de infraestructura y servicios, definiendo su perfil competitivo de manera sistémica. Los territorios innovadores se caracterizan por la existencia de dinámicas de interacción, conformando redes tanto interempresariales (ampliación de las cadenas de valor y aumento de la competitividad) como socio-institucionales (creación de entorno). A su vez, en dichos territorios, la cooperación entre instituciones (gobierno relacional), la concertación social (governabilidad)

y la inclusión en redes externas (integración en el espacio de las redes) se convierten en procesos determinantes para impulsar su desarrollo.

En este contexto, los distritos productivos, entendidos como aglomeraciones espaciales de empresas especializadas donde se dan economías externas pasivas y acciones conjuntas y conscientes entre sus integrantes, se constituyen como actores clave para la competitividad territorial, la creación de riqueza y su distribución. Los distritos reflejan la influencia fundamental de encadenamientos y derrames entre firmas e instituciones asociadas en competencia y cooperación. Los efectos referidos se observan habitualmente de tres maneras:

- Los distritos incrementan la productividad y la eficiencia a través del acceso a bienes especializados, servicios, recursos humanos, información, instituciones y bienes públicos (tales como programas de entrenamiento); la facilidad para la coordinación y las transacciones entre firmas; y la difusión rápida de las mejores prácticas mediante comparaciones continuas de desempeño y marcados incentivos a la mejora frente a la competencia local.
- Los distritos estimulan y habilitan las innovaciones a través de capacidades ampliadas para percibir oportunidades en este sentido, la presencia de múltiples instituciones para asistir a la creación de conocimiento, y la facilidad para la experimentación frente a los recursos locales disponibles.
- Los distritos facilitan la comercialización mediante oportunidades para nuevas empresas y nuevas líneas de empresas ya establecidas. Comercializar nuevos productos y fundar nuevas empresas se vuelve más sencillo, debido a la disponibilidad de capacidades y oferentes, entre otros.

La globalización de la producción ha llevado a una creciente integración productiva que, junto con la profundización de las tendencias naturales a la aglomeración, hacen necesarias nuevas estrategias de cooperación para el desarrollo conjunto de los distritos, con una perspectiva internacional; así como el fomento de una cada vez mayor especialización productiva. El contexto para la competencia entre localizaciones está cambiando. Nos encontramos inmersos en el mundo de los distritos industriales posmarshallianos en los que la organización de las actividades económicas se da de manera más integrada

verticalmente y menos limitada localmente. De manera cada vez más vertiginosa, se puede identificar un número creciente de espacios territoriales que cuentan con condiciones mínimas para convertirse en lugares de producción, que alcanzan un nivel elevado de crecimiento, convirtiéndose en mercados atractivos. Esta nueva relación entre locaciones implica necesariamente más competencia, más especialización y concentración regional y más encadenamientos productivos.

Las oportunidades de integración comercial y productiva, a través de una mayor diversidad de fuentes de abastecimiento de insumos, trabajo y tecnologías de procesos y productos, interpela a las políticas públicas a trabajar de manera más articulada con las acciones conjuntas de red, con instituciones del sector público y, fundamentalmente, con el sector privado. Se advierte la necesidad de identificar, de manera clara, las especializaciones y aglomeraciones territoriales sectoriales que sirvan para favorecer la vinculación empresarial en redes locales y globales.

## **Hacia una necesaria transformación de la matriz económico-productiva de la Región Metropolitana de Buenos Aires**

Repleta de oportunidades y contradicciones, la principal ciudad de nuestro país se enfrenta a la dinámica global que se ha diagramado. La Región Metropolitana de Buenos Aires (en adelante RMBA) constituye el principal desafío en materia de desarrollo económico local y humano de Argentina. La región constituye uno de los polos de producción y de consumo más importantes de Latinoamérica, y su importancia como motor de la economía argentina queda manifestada al concentrar el 35% de la población y el 48% del PBI del país. De esta manera, la RMBA cuenta con una gran potencialidad socioeconómica derivada de la explotación de sus economías de aglomeración, dadas por la localización de actividades productivas estratégicas y por las propias economías de urbanización. En la era de la información, dichas economías se verán potenciadas a partir de la construcción social de bienes colectivos y la provisión de bienes públicos por parte de los Estados locales. En función de esto último y partiendo de una necesaria planificación urbana y regional, en los próximos años las

políticas públicas que logren incidir en la compleja base económica y social de la RMBA tienen la oportunidad de sentar el punto de partida de una estrategia para el desarrollo de una ciudad-región.

Sin embargo, a pesar de todas sus fortalezas y potencialidades, la región presenta una elevada concentración de zonas fragmentadas, donde se observan los más extremos indicadores de vulnerabilidad socio-habitacional; o donde se han dado retrocesos considerables en el acceso a infraestructuras sanitarias, o nuevos desarrollos urbanos (ya sean formales o informales). En todos los partidos de la región, se observa un desarrollo productivo no armónico que deriva en situaciones de segregación y marginalidad social. Por ejemplo, en Tres de Febrero, Caseros y Ciudadela se encuentra la mayor densidad y desarrollos empresariales, seguidas de El Palomar, Villa Bosch y Loma Hermosa. Localidades que en el pasado constituían espacios para el desarrollo hoy enfrentan desafíos urbanos cada vez más complejos en términos de pobreza e inseguridad.

Esto deriva del hecho de que la realidad productiva de la región cuenta con una marcada heterogeneidad en cuanto a estructura productiva, mercado de trabajo y capacidades empresariales; dotación de recursos e infraestructura; sistema social y político, tradición y cultura. Por ello, es necesario recuperar el enfoque: “empresa + entorno + características propias de las empresas dentro del entorno” para visualizar los problemas concretos a ser remediados a través de diferentes estrategias. Surge a primera vista la necesidad de fomentar un entramado PyME más dinámico para alcanzar un desarrollo económico y social armónico a través de los efectos positivos del círculo virtuoso analizado anteriormente.

El perfil productivo de la RMBA se perfila hacia un creciente rol de los servicios y el comercio, partiendo de una base industrial especialmente localizada en el primer Conurbano Bonaerense que ha tenido, y seguirá teniendo, una gran relevancia. Asimismo, el crecimiento de los servicios y la expansión del sector industrial han permitido a los municipios más residenciales y a aquellos de la periferia del Conurbano Bonaerense incrementar su participación en la economía de la región.

La industria manufacturera constituye el sector productivo más importante de la región. Se encuentra conformada por numerosas empresas pertenecientes a diversos rubros manufactureros y es uno de los sectores que mayor crecimiento experimentó en las últimas décadas a pesar de los



altibajos permanentes de la historia económica reciente de nuestro país. Pese a tratarse de una industria sumamente diversificada, existen ciertas ramas que, por magnitud y dinamismo, se destacan del resto. Entre las más importantes se encuentran la elaboración de alimentos y bebidas, de productos químicos, refinación de petróleo, la producción de vehículos automotores y la actividad metalmecánica / siderúrgica.

Esta industria diversificada con eslabonamientos hacia otras aglomeraciones urbanas del país y hacia el MERCOSUR se enmarca en un contexto general de unas 240.000 empresas que, según el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), a principios de 2019, previo al impacto profundo de la crisis derivada del COVID-19, ocupaba a unas 3 millones y medio de personas de manera formal. En promedio, 15 ocupados por empresa. Los principales empleadores de la región son los servicios (51%), la industria (21%), el comercio (17%), y la construcción (7%).

Por su parte, el perfil productivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) está concentrado en los Servicios profesionales –incluidos los financieros–, el sector turístico y gastronómico, el comercio y una industria de alcance local con sedes de grandes empresas. También de acuerdo al SIPA, a principios de 2019, la CABA contaba con unas 124.000 empresas que ocupaban a poco más de 2 millones de personas. En promedio, 17 ocupados por empresa, el ratio más elevado del país que denota el distrito de mayor nivel de desarrollo empresarial. Los principales empleadores de la Ciudad son los servicios (57%), el comercio (15%), la industria (14%), y la construcción (7%).

¿Cómo potenciar desde los esquemas macroeconómicos el crecimiento, la generación de empleo y el desarrollo económico en el principal motor económico del país? La principal herramienta del Estado nacional son los mecanismos fiscales para sostener la rentabilidad, capitalizar a las PyME y fomentar la inserción internacional del entramado productivo. Sin embargo, las medidas tributarias no han alcanzado por sí mismas para generar inversiones y empleos de calidad al ritmo que los requerimientos sociales demandan. La recaudación reasignada como resultado de reducciones impositivas no suele venir acompañada de un criterio redistributivo; y tampoco se traduce en mayor actividad económica genuina y sostenible. Actualmente, el sector privado asume que el proceso virtuoso de invertir para producir, obtener ganancias y reinvertirlas para crecer y tomar más trabajadores está inactivo.

En este contexto, las reformas tributarias tienen que venir acompañadas de un programa de transformaciones determinantes para la estabilidad y un acuerdo fiscal perdurable en el tiempo. A su vez, estar contenidas en el marco de un enfoque integral de políticas orientadas al crecimiento, el sostenimiento de la rentabilidad empresarial y la suba gradual y perdurable de los salarios en términos reales. Es necesario un nuevo acuerdo fiscal que incluya un esquema progresivo de impuesto a los ingresos, que reemplace distorsiones y duplicaciones, junto con un combate permanente y sostenido de la evasión. Asimismo, se requiere una reforma previsional basada en un nuevo contrato social que contemple el criterio contributivo, la universalidad y la sustentabilidad de los regímenes especiales y provinciales, junto con la mejora de la calidad del gasto público federal, especialmente aquel destinado a la salud y a la educación.

Dado que la asistencia social no ha sido exitosa en términos de reducción de la pobreza, resulta mucho más provechoso un programa de inclusión laboral que contenga: a) formación laboral continua para identificar perfiles y cursos orientados al trabajo estable; b) convenios laborales adaptables a estructuras de costos y prácticas que contemplen particularidades de tamaños de empresas, actividades y regiones; y c) un piso universal de ingresos sin intermediación política, condicionado a la inserción laboral en el corto plazo con el objetivo de eliminar la indigencia y la segregación laboral.

No obstante, políticas de estas características serán posibles sólo si son permeables en la principal economía del país. Ello implica renovar la visión de la ciudad-región que se desea, mediante el acuerdo entre los actores de la Región Metropolitana de Buenos Aires, a través de mecanismos de participación y el consenso. La importancia de este proceso no es menor ya que bases poco sólidas en relación con el sendero de desarrollo a recorrer en el largo plazo pueden afectar no sólo los resultados finales sino también –tal como ocurre en la actualidad– los esporádicos y descoordinados programas de más corto alcance.

Se trata entonces de definir el nivel de metas que refieren tanto a la capacidad de liderazgo y conducción de la economía como a la existencia de patrones de organización social, que permitan movilizar la capacidad creativa de la sociedad; ambos factores necesarios para mejorar el desempeño en los niveles restantes. La integración de un pro-

yecto urbano colectivo que socialice los costos y los beneficios sociales de largo plazo, y que cuente con la suficiente voluntad y liderazgo político para activar recursos, se dará únicamente a través de la interacción democrática y participativa entre la sociedad y sus gobernantes en el terreno de lo local y cotidiano, más allá de lo físico-territorial. Los problemas urbanos y su solución son, en definitiva, el campo evidente de los clásicos dilemas de la acción colectiva.

La Región Metropolitana de Buenos Aires cuenta con el potencial para constituirse en una ciudad-región modelo de desarrollo económico local, para alcanzar estándares elevados de autonomía política y participación ciudadana; integración y equilibrio territorial; conectividad físico-territorial, habitabilidad, competitividad internacional y equidad social. A continuación, proponemos una serie de enfoques y lineamientos tendientes a los objetivos que implica el modelo de ciudad-región:

### Hacia una ciudad-región autónoma y participativa

- Puesta en marcha de una nueva capacidad de Gobierno Metropolitano y de los Estados locales para intervenir en el territorio, a través de los mecanismos legales, administrativos y económico-financieros disponibles.
- Definición de una agenda común intermunicipal coordinada con especial énfasis en la evaluación previa del impacto social de proyectos.
- Desarrollo urbano de nuevas centralidades.

### Hacia una ciudad-región integrada y equilibrada

- Fomento del tejido urbano de alta densidad en la segunda y tercera corona de la RMBA con nuevas centralidades.
- Consolidación de un sistema de subcentros de media densidad, a partir de la jerarquización e intercomunicación de los centros de servicios barriales.
- Formulación y gestión conjunta de proyectos intermunicipales para la integración de las zonas críticas y periféricas a los municipios.

## Hacia una ciudad-región equitativa

- Mecanismos uniformes que garanticen, desde la gestión regional, el acceso a la educación formal de calidad para el total de la población en edad escolar.
- Generación de alternativas para el acceso a formación y capacitación laboral de distintos niveles educativos (terciarios y universitarios).
- Planes de reinserción social y laboral para poblaciones vulnerables.
- Programas de incentivos fiscales y controles para reducir la informalidad laboral.
- Promoción de la inclusión por medio de la movilización de capital social y el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil.

## Hacia una ciudad-región habitable

- Mecanismos legales, administrativos y económico-financieros para solucionar la incompatibilidad de usos del suelo; superar los conflictos de uso de suelo residencial e industrial; e incrementar la calidad de vida de los vecinos.
- Instrumentos que incrementen la capacidad de los gobiernos locales para suministrar servicios apropiados de mantenimiento de infraestructura vial, seguridad pública, agua potable y alcantarillado.
- Esquemas de participación público-privados regionales en la ampliación de la cobertura y la calidad de servicios públicos domiciliarios, mediante empresas regionales mixtas, cooperativas y agrupaciones locales (para zonas marginales).
- Acuerdos interjurisdiccionales para atender cuestiones ambientales críticas de la RMBA como las cuencas del Matanza-Riachuelo y el Reconquista: especial tratamiento de las aguas servidas, los basurales abiertos, y las industrias contaminantes de sus márgenes.

## Hacia una ciudad-región competitiva

- Rehabilitación de polígonos industriales abandonados con especial énfasis en la promoción de distritos de empresas de servicios a la producción.
- Modernización y diversificación del tejido económico local a través de la actualización tecnológica del entramado industrial.
- Formulación de estrategias de formación laboral técnica en función de la visión alcanzada sobre el sendero de desarrollo económico.
- Atracción de nuevas actividades económicas y fomento de la “empresarialidad”, a través de centros de servicios al emprendedor para sectores dinámicos.
- Fomento de la vinculación científico-tecnológica entre Universidades nacionales y centros locales de producción, a partir de la creación de laboratorios para investigación y desarrollo (I+D) de tecnologías y procesos productivos en las ciudades cabecera de los municipios.
- Activación de redes logísticas comunes para la liberalización de espacio urbano destinado a galpones y una más eficiente gestión del flujo de los productos. Consolidación de áreas logísticas de elevada conectividad con los nodos de trasbordo de mercaderías (puertos, rutas y terminales ferroviarias de carga).

## Reflexiones finales

Pensar Buenos Aires como una región económico-productiva integrada requiere la definición de una serie de lineamientos sobre los cuales construir consensos básicos. Las siguientes reflexiones no buscan ser exhaustivas ni definitivas, simplemente constituyen algunas ideas que pueden tomarse como puntos de partida.

### Definición de una Agenda Metropolitana de Desarrollo Productivo

En ese punto, se trataría de fortalecer y ampliar las facultades y capacidades del marco institucional local ya existente (áreas municipales de producción, equipos técnicos, áreas de vinculación

científico-tecnológicas de universidades, agencias de desarrollo, entre otros); estableciendo un esquema de gobernanza y coordinación con incentivos positivos y objetivos concretos medibles en el tiempo.

### Coordinación metropolitana de la regulación de dominio de suelo productivo

Esta competencia, propia de los municipios, podría suponer el establecimiento de suelo productivo en límites entre jurisdicciones, que involucrarán la necesaria articulación y optimización de recursos. La lógica actual supone la disponibilidad planificada de suelo para fines productivos (áreas y parques industriales, distritos, nodos y polos, entre otros) en convivencia con una amplia mayoría de industrias fuera de regla –en cuanto al uso del suelo–. Acciones en este sentido suponen superar la lógica de la competencia entre áreas industriales de diferentes municipios y constituir una herramienta para el fortalecimiento de cadenas de valor en una región integrada.

### Desarrollo dinámico de la economía del conocimiento y de las industrias 4.0

La transformación de la matriz productiva focalizada en las PyME y el territorio puede sustentarse en la promoción de actividades de vigilancia tecnológica y el desarrollo de determinados proyectos de investigación público-privados, movilizados de recursos a nivel regional. La capacitación permanente (por ejemplo, a través de la formación de recursos humanos en Industrias 4.0 a partir de Institutos Técnicos Superiores), así como la transferencia de tecnologías (apoyo de las capacidades e I+D de las firmas) que sirva para orientar recursos de diferente índole a la identificación de espacios de cooperación y especialización regional. Una vez identificada una Agenda Metropolitana de Desarrollo Productivo, los programas nacionales en este sentido podrán contar con un abordaje de intervención basado en acciones horizontales y sustentadas en instrumentos existentes, privilegiando en primer lugar la coordinación con los principales actores, en una estrategia “desde abajo”.

## Desarrollo de distritos productivos

Actualmente las actividades de alto valor agregado, cuyo principal factor competitivo son el conocimiento y los recursos humanos altamente especializados, dominan la escena en términos de inversiones y empleo. Las empresas de estos sectores se ven atraídas por locaciones que proveen un entorno adecuado para una fuerza laboral de alta calidad, que demanda bienes y servicios de alta calidad. Actualmente, las empresas siguen a los trabajadores y no a la inversa. Factores de la “vieja economía” –el caso de Silicon Valley hace 40 años– tales como el fomento público y privado de capacidades, la gestión del conocimiento, una importante oferta inicial de mano de obra calificada y la conexión a los mercados, clientes y proveedores; siguen siendo fundamentales para el auge de las “nuevas economías”. Dichos elementos podrían ser apuntalados tanto por cada municipio de la RMBA como por una gobernanza mejorada de la región. La selección de los distritos con los cuales trabajar es una cuestión importante y operativa. El foco debería estar en identificar el impacto en términos de productividad, ya que no todos los distritos cuentan con el mismo potencial de desarrollo futuro.

La digitalización constituye una oportunidad clave para la mejora de la competitividad en un mercado cada vez más global. Actuar con celeridad permitirá a la RMBA sumarse a la nueva revolución industrial. En consecuencia, es necesario abordar una profunda transformación de la industria regional. Sobre la base de la realidad productiva y de las capacidades de la región, la Cuarta Revolución Industrial plantea los siguientes interrogantes:

- ¿Qué aspectos tangibles e intangibles necesita reformular el entramado empresarial de la RMBA, de cara a una competitividad como la que propone la Cuarta Revolución Industrial?
- ¿Cuáles son las mejores estrategias para que el sistema educativo local, la comunidad científica y el sector privado trabajen de manera complementaria para incentivar la innovación de procesos y tecnologías y productos?
- ¿Cómo logrará la industria de la RMBA que las nuevas tecnologías representen un salto cualitativo, para la jerarquización de las tareas y la mayor eficiencia competitiva?

Responder a estos interrogantes implica profundizar el conocimiento de las oportunidades y desafíos a resolver en la matriz económico-productiva del territorio. Para ello, es clave trabajar en el fortalecimiento del sistema de información de la RMBA. No se puede mejorar aquello que no se conoce y, para ello, la planificación urbana integral, así como los presupuestos municipales y aquellos destinados a la región requieren de la configuración de directorios dinámicos de datos abiertos, monitoreos empresariales permanentes, relevamientos periódicos del circuito de innovación del sistema productivo local, estudios de vigilancia y prospectiva tecnológica, entre otros. Necesitamos, en definitiva, volver a uno de los principios fundamentales para la creación de riqueza: estudiar más para trabajar mejor.



# Una visión prospectiva desde el marco conceptual del Planeamiento Ambiental

Marcelo Pazos\*

El objetivo de este artículo es ofrecer una argumentación teórica de lo que consideramos la imperiosa necesidad de concretar un ámbito metropolitano articulado a corto plazo. De cualquier modo, será una de las alternativas inevitables que habrá que considerar, tarde o temprano, frente a otras que implicarían el agravamiento de las disfunciones que evidenciamos actualmente y, consecuentemente, el progresivo deterioro creciente –y generalizado– de las condiciones de vida de sus habitantes. Argumentamos desde la óptica y el marco conceptual particulares que hemos desarrollado a lo largo de más de una década desde la cátedra de Planeamiento Ambiental de la Universidad del Salvador.

## El marco conceptual

Este marco conceptual incluye la verificación de un cambio de paradigma entre un siglo XX confrontativo –con dos modelos políticos, económicos y sociales contrapuestos en pugna– y un siglo XXI que desplaza las preocupaciones por cuestiones políticas y económicas hacia las ambientales, entendiendo que, si el riesgo de un holocausto nuclear se ha desvanecido o al menos mitigado con el colapso de la Unión

---

\* Arquitecto, profesor de Planeamiento Ambiental en la Universidad del Salvador. Integró la Mesa Ejecutiva del primer Consejo Urbano Ambiental de Campana en representación del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires. Fue director de infraestructura en la Municipalidad de Campana, impulsor de la Ley N° 11723 de Medio Ambiente de la Provincia de Buenos Aires, firmante del Pacto Ecológico Bonaerense. Publicó “Urbs”, “Bajo Paraná” y artículos de la especialidad. Su trabajo “Entropía y Homeostasis en Pugna” recibió una mención honorífica en la categoría Investigación y Teoría del Concurso 2020 del Consejo Superior del CAPBA. Integra el cuerpo de jurados de concursos en el Distrito 5° del Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires.

Soviética, los problemas ambientales no resultan menos letales en un mundo globalizado. Esta condición objetiva ha quedado explicitada con la pandemia del COVID-19. En un mundo globalizado la única manera de enfrentar problemas globales es la articulación. Este principio paradigmático global se valida en toda la gama de escalas menores, del mismo modo en el que la confrontación del siglo XX también se transfería y reiteraba sistémicamente, reflejada en las diferentes escalas locales a lo largo y ancho del Globo, aún en regiones y países espacialmente alejados de los centros hegemónicos. Aunque la actual guerra en Ucrania pareciera poner el argumento en crisis vale la pena preguntarse por qué a un mundo bipolar confrontativo ha seguido, o debe seguir, un mundo articulado y globalizado. Tenemos una interpretación para dar respuesta a esa pregunta: porque es la secuencia natural de un proceso en curso que detallaremos a continuación.

## Un proceso en curso

Para entender cuál es el proceso en curso, por qué la articulación sigue a la confrontación o a las disfunciones que en escalas menores afectan a las ciudades y a las áreas metropolitanas, de qué modo esos riesgos ambientales se manifiestan como parte del proceso, debemos conocer aquel proceso en sus componentes y comprenderlo en sus aspectos funcionales.

Cuando hablamos de riesgos ambientales, no nos restringimos ni al aumento de la temperatura global, ni a la acumulación de residuos contaminantes, ni a las emisiones industriales de gases de efecto invernadero, ni a la ciudad como isla de calor. Todos estos ítems, y tantos más, son sin duda relevantes efectos ambientales y producto de las acciones humanas, pero nuestra definición va un paso más allá y remite a las disfunciones que se generan en la interacción entre los subsistemas humanos y no humanos, vitales e inertes –aunque dinámicos–, cuyos efectos se manifiestan, ahora sí, como incremento de la temperatura global, la contaminación de las reservas de agua y el daño a las capas atmosféricas o a la biosfera en general. Por lo tanto, los efectos ambientales no son una causa *per se*, sino en cuanto consecuencia de otra circunstancia previa. Resultan efectos, eslabones en una cadena

de causas y efectos, en una continuidad que reconocemos como proceso en el cual una causa genera algún efecto como consecuencia de ella. Este concepto puede leerse también en plural: una causa puede generar múltiples efectos, como así también la concurrencia de múltiples causas puede generar uno o múltiples efectos. En general, los eventos resultan multicausales. Esta interacción causa/efecto constituye un evento, pero el concepto de proceso implica un desarrollo a lo largo del tiempo. En consecuencia un efecto, producto de alguna causa puede convertirse en causa de un nuevo efecto, enhebrando sucesivamente causas, efectos y eventos como eslabones de una cadena cuya longitud o duración está determinada por la intensidad de la carga energética que se va consumiendo en la secuencia hasta finalmente agotarse. Por lo tanto, habrá eventos más o menos relevantes conforme los procesos diluyan la energía en cadenas más o menos prolongadas. De todos modos, los procesos implican efectos, y también en este caso puede ser ponderada su relevancia.

Entre esos efectos que se manifiestan en los procesos, consideramos relevantes los que modifican el medioambiente y en particular los que tengan la posibilidad de incidir sobre la vida humana. Su identificación y control es, en definitiva, el objetivo del Planeamiento Ambiental, que analizará las interacciones entre los diferentes subsistemas presentes en un determinado campo de Interacción. Las interacciones son flujos de intercambio. Todo flujo de A hacia B implica ser la causa cuyo efecto es la respuesta de B hacia A (o hacia C) y, para que exista interacción y proceso, es indispensable que los actores coincidan en un mismo campo de interacción. Los procesos en los que el Hombre, el *Homo sapiens*, es protagonista, están acotados a nuestro Planeta Tierra. De aquí que se trate de procesos globales.

## Aplicación del marco teórico y el problema de la escala

El Planeamiento Ambiental tiene por campo de aplicación aquellos escenarios que presentan las condiciones requeridas para la supervivencia de nuestra especie, sobre un entorno que a su vez incide en nosotros: áreas naturales que se pretende preservar prístinas, ámbitos rurales laxa o fuertemente antropizados, ámbitos urbanos

de fuerte o máxima antropización. De esta manera, se llega a las grandes megalópolis, de más de diez millones de habitantes, tales como el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), proceso global que se ha multiplicado en las últimas décadas. En estas, el altísimo grado de antropización incidiendo sobre áreas inmensas genera la ingenua suposición de que los subsistemas sociales pueden prescindir de una adecuada articulación con los otros subsistemas presentes en lo que reconocemos como Medio. En nuestro caso, entendemos por “antropización” a la consecuencia –efecto– en la que el accionar humano es causa de transformación no solo del territorio, sino también del Medio entendido en su mayor amplitud.

Es necesario definir en qué consiste el concepto último de aquello a lo que llamamos Medioambiente, Hábitat, Entorno y Ecosistema, a los cuales podemos conceptualizar globalmente como campos de interacción: la Humanidad se ha desarrollado en un acotadísimo marco territorial, soporte físico (el planeta Tierra) y en un período que se remonta apenas a 300.000 mil años de existencia del *Homo sapiens*, sobre un planeta de 4.000 millones de años de antigüedad, evolucionando en un Universo que se expande con una edad cercana a los 14.000 millones de años. Podemos considerar las coordenadas espacio temporales del principio del Universo (X:0; Y:0; Z:0; T:0) que están determinadas en el marco de la teoría del *Big Bang*. Mientras la coordenada temporal actual es cuantificable, la dimensión espacial actual es difícil de precisar, ya que no podemos determinar los límites extremos alcanzados hoy en el proceso expansivo del Universo. Lo que queda claro es que estamos frente a un proceso expansivo en un marco: el proceso natural en un campo universal. Ese campo del Universo en expansión es para nosotros el Mundo Natural, o simplemente la Naturaleza, o si se prefiere, el Ambiente. Ese Universo es el todo que lo abarca todo y nada existe por fuera de él. Por eso entendemos que el proceso que involucra al Universo, Mundo Natural, Ambiente, es un único proceso a escala universal. La Naturaleza es un único sistema universal en el que todos los subsistemas y procesos están interrelacionados.

Sin embargo, aunque nos encontramos frente a un único proceso a escala del Universo, el estudio de los diferentes aspectos ambientales requiere de un recorte arbitrario según la escala que adoptemos. Este recorte o cambio de escala está condicionado por una mera limitación

metodológica, la imposibilidad de abarcar la totalidad del campo y la totalidad de los eventos que ocurren en él. De todos modos, en una macroescala –por ejemplo la del Sistema Solar–, muchos procesos locales, como los de urbanización creciente, resultan irrelevantes o imperceptibles. En una microescala pueden resultar indiferentes algunos portentosos procesos galácticos. Un estudio del Sistema Solar implica un recorte espacio temporal de una escala determinada y, si pretendemos analizar el comportamiento de una molécula o de un átomo, estaremos hablando de un recorte en otra escala, uno tan arbitrario como el otro. En cualquier caso, asumimos que el campo será la porción o recorte de Universo o Mundo Natural o Medioambiente, tanto en términos espaciales como temporales. Cualquier análisis del AMBA no requiere de un campo cuyo recorte temporal se remonte mucho más allá del siglo XVI, a menos que consideremos un evento relevante, por ejemplo, la formación del delta del Paraná. Asimismo, podríamos limitar el recorte espacial al delimitado por el Río de la Plata, el Río Luján y el Río Salado aunque, si pretendemos incluir el análisis de los procesos inmigratorios en la conformación de su población, la escala del recorte deberá ser necesariamente mayor, porque el evento inmigración probablemente encuentra su causa en coordenadas espaciales distantes del AMBA, en alguna coordenada espacial en la que se induce a la emigración. Una particular escala corresponde a aquella en la que se desarrolla el Sistema Gea, que involucra a los procesos que ocurren en nuestro Planeta Tierra. Otra particular escala es la que concierne al Hombre como objeto central de nuestras preocupaciones. También en este caso (y siempre) debemos entenderlas como un recorte del gran proceso y, por lo tanto, al asumir la heterogeneidad del Universo, nunca podremos generalizar ningún escenario producto de un recorte como representativo del total. Un territorio no es equiparable a otro, ni una ciudad es equiparable a otra, ni una población es equiparable a otra. Cada caso es particular. Por ejemplo, en nuestro recorte a escala del Sistema Gea, la particularidad se acusa como la de un ambiente planetario lítico. Los materiales más pesados, concentrados hacia el centro del Planeta y los gases más livianos dispuestos en la periferia, conformando una atmósfera gaseosa. Entre ambos, una corteza terrestre, la litosfera en formación permanente, compuesta por placas líticas constituidas por moléculas

sencillas. La condensación de gases atmosféricos y el bombardeo de cuerpos estelares formaron los mares que nos caracterizan como el Planeta Azul. La atmósfera, la litósfera y la hidrósfera constituyen el campo específico de la biósfera. La particular distancia al Sol es también específica y ello diferencia a la Tierra y al Sistema Gea de otros dos planetas también líticos. Implica una temperatura global en la cual el agua no se evapora como en Venus ni se congela como en Marte.

No obstante lo arbitrario del recorte de la escala y del particular que resulte, podemos detectar circunstancias u ocurrencias relativamente concordantes tanto en las macroescalas como en las microescalas e, inclusive, en toda la gama intermedia. Los planetas que orbitan el Sol en el Sistema Solar se aprovechan de su energía gravitacional. En el extremo opuesto de la escala, los núcleos de los átomos frente a circunstancias propicias tienden a compartir electrones generando moléculas. Entre los casos de la gama intermedia, el proceso de urbanización incrementa las interacciones al multiplicar actores y subsistemas. Son todas estrategias de funcionamiento orgánico del sistema signado por la economía energética. La apreciación de esta concordancia es la que nos permite enunciar que existe, en el Mundo Natural, un proceso en curso hacia su expansión que exige la racionalidad energética, porque si bien la cantidad de energía existente en el Universo es colosal, también es cierto que se trata de una cantidad finita, limitada a la liberada en el *Big Bang*. Este evento ha sido la causa del estado de entropía del Universo y su misma Naturaleza procura ordenar a las diversas entidades en un modo consistente de economía energética. Ese ordenamiento se lleva a cabo en un proceso y es la esencia del proceso.

En forma genérica, podemos describir el proceso particularizando, muy sucintamente, en un recorte a escala del Planeta Tierra. Parte del proceso, inevitablemente, ocurre por fuera de nuestra escala, precisamente porque se trata de un recorte arbitrario y muchos efectos encuentran su causa fuera de él. La secuencia del proceso que postulamos implica que la energía liberada en el origen del Universo se manifiesta como partículas subatómicas. Algunas de estas –no todas– irán conformando átomos y tras infinidad de interacciones aleatorias devendrán en moléculas, constituyendo la materia con que se conforma nuestro Planeta. Aquí entramos en el Sistema Gea.

Algunas de estas moléculas podrán articular con otras dando lugar a las células vivas que a su vez se articularán colaborativamente unas con otras dando lugar al mundo de los seres pluricelulares que generan entidades crecientemente complejas, los individuos de los Reinos vegetal y animal. Los individuos del Reino vegetal interactuando unos con otros podrán formar sus sociedades, los bosques, selvas, pastizales, mientras que los animales conformarán jaurías, manadas, bandadas, enjambres, cardúmenes y, obviamente, las sociedades humanas. Ya hemos entrado en otra escala, un recorte a escala del *Homo sapiens* y sus sistemas sociales. Nuestro nuevo campo de interacción no tiene más que 300.000 mil años y está circunscripto al Planeta Tierra, dejando por fuera millones de años de proceso, otros planetas y multitud de galaxias. Aun así, el recorte exige flexibilidad: en muchas circunstancias no podremos obviar la interacción con la Luna y su efecto sobre las mareas, o con el Sol, y sus múltiples efectos. Es lo mismo –aunque a otra escala– que cuando analizamos el fenómeno urbano, donde el campo de interacción debe ser lo suficientemente flexible como para registrar las interacciones con el entorno territorial extraurbano o con otras ciudades.

## Entidades complejas: La ciudad

La esencia del proceso que verificamos está en que entidades simples pueden interactuar con otras entidades –de la misma o distinta naturaleza– y dar lugar a una nueva entidad de mayor grado de complejidad. Las entidades sistémicas, que satisfacen las obligadas condiciones *sine qua non* y que dan origen a otra, se constituyen en subsistemas de la nueva entidad. Si la interacción logra convertirse en articulación, el nuevo ente podrá prosperar. Hay articulación cuando la interacción se prolonga en el tiempo en forma estable, armónica y mutuamente provechosa. Las entidades sistémicas resultantes son de un grado mayor de complejidad que sus subsistemas constitutivos positivamente articulados, cuando de esa articulación se sigue la aparición de propiedades emergentes. A nivel urbano, esto puede ser verificado cuando los pueblos de Belgrano y Flores pasan a integrarse como barrios de la Ciudad de Buenos Aires. A nivel metropolitano,

cuando Buenos Aires, Pilar, Adrogué, San Isidro, Quilmes –cada una con su particular historia, tal la heterogeneidad como constante de cualquier recorte–, se convierten en subsistemas de un nuevo sistema. Como podemos ver, la evolución del proceso de ordenamiento de la entropía resulta de cómo los diversos entes (átomos, moléculas, células, individuos, sociedades, entes urbanos) surgen de interacciones articuladas entre entidades que se convierten en componentes (o subsistemas) de una entidad (sistema) de mayor grado de complejidad. El éxito de esta entidad (sistema, organismo) más compleja depende, en cada escala, de esas articulaciones internas, pero también de cómo interactúe con el Ambiente, el Medio en el que está inmerso, el espacio o campo que le corresponde conforme su escala. En nuestro recorte a escala humana, la interacción de las sociedades humanas se lleva a cabo en un campo limitado a la biosfera. En un recorte urbano o metropolitano el concepto de Ambiente es asimilable al de Territorio.

Esa articulación con el Medio implica un proceso de intercambio de flujos (*inputs* y *outputs*) que se van dosificando en pos del equilibrio que busca la homeostasis. Cada *output* es un estímulo que se convierte en causa que genera un efecto, el *input*, y viceversa. Para regular este equilibrio de *inputs* y *outputs* el sistema debe regular la articulación de los subsistemas internos, responsable de emitir los *outputs*. En esa adecuación de la articulación de los subsistemas internos radica el éxito de la homeostasis o el colapso del ente. A nivel metropolitano resulta necesaria la homeostasis para evitar el colapso disfuncional de la ciudad. Ello implica el establecimiento de una articulación eficiente entre la Ciudad de Buenos Aires con cada una de las jurisdicciones de su conurbano, pero también de estas entre sí. Al hablar de articulaciones entendemos sus subsistemas urbanos, el transporte, el educativo, el sanitario, el de servicios, el normativo, etcétera.

Hay procesos cuyo desenlace resulta en eventos violentos, pero en general los procesos son cadenas de eventos que se suceden paulatinamente unos a otros, corrigiendo las disfunciones propias de los organismos y consecuentemente el ajuste homeostático es gradual pero permanente. En los procesos desarrollados en los ámbitos antropizados que llamamos ciudades las disfunciones se visualizan con crudeza. Desde el Planeamiento Ambiental postulamos la Planificación Permanente como el recurso idóneo para intervenir



en los procesos correctivos. En definitiva, el Planeamiento Ambiental termina siendo la actividad que ajusta las articulaciones en el interior del organismo para que este se encuentre en articulación armónica con un medio exterior cambiante.

## Subsistemas sociales y territoriales

Biológicamente nuestra especie no presenta particularidades notables respecto de otros géneros y otras especies, evolutivamente cercanos a nosotros. Sin embargo, el alto grado de generalización nos ha permitido colonizar la casi totalidad del globo al punto tal de que no solo existen bases antárticas sino que se ha arribado hasta el emplazamiento de una estación orbital. Hemos sido muy exitosos como especie en articular con los subsistemas ambientales, que componen el sistema global que incluye los subsistemas climáticos, la deriva continental, los ciclos del agua y del carbono, y tantos más. Aunque somos muy inferiores en número a muchísimas especies como organismos unicelulares, insectos, y muchos otros, la capacidad del humano de interactuar con el ambiente modificándolo es mayúscula. Un caso elocuente es el de las megalópolis, un artefacto inmensamente complejo cuyo funcionamiento crea la ilusión de estar inmerso en un proceso independiente del proceso natural y, sin embargo, una errónea articulación con el Medio es lo que puede conducir a la disfuncionalidad y al colapso.

El Hombre es una criatura, un organismo eminentemente lítico porque es fundamentalmente un habitante de la litósfera y, solo ocasional, precaria o temporariamente transita la hidrósfera, la atmósfera o el espacio exterior. Las sociedades en las que articula son también organismos mayormente líticos, aunque existan ejemplos de palafitos (Venecia), sociedades habitando casquetes de hielo (inuits, a los que conocemos vulgarmente como esquimales), comunidades que habitan en botes (sampanes de Hong-Kong), o se desplazan por la atmósfera en aviones o por la hidrósfera en buques. Por su naturaleza lítica, la homeostasis de las sociedades humanas se lleva a cabo en íntima relación al territorio, de donde se definen conceptos tales como hábitat, territorio, campo –entendido como zona de interacción–

y región. Una estructura articulada entre la sociedad humana y el territorio, ambos entes conformados por innumerables subsistemas –social, cultural, político, familiar el (ente social), y el clima, la orografía, los vientos, la hidrografía, la zoología, la fitogeografía, (el ente denominado territorio)–. Lo destacable es que una vez que ambos entes, sociedad y territorio han logrado articular adecuada, armónica y en forma permanente o por lo menos duradera, podemos decir que nos encontramos frente a un nuevo organismo. Algunos de esos nuevos organismos son los sistemas que llamamos ciudades, en las que el ente se manifiesta a través de su morfología física, su exoesqueleto, porque su esencia se encuentra en la articulación de sus subsistemas: los sociales y los físicos que hacen al territorio, ambos múltiples. De la interacción de la sociedad con el territorio –y sus diversas implicancias– surge el nuevo organismo urbano, a veces rodeado de una membrana física, como en la ciudad antigua o medieval, amurallada. Otras con un límite difuso desde lo físico y estructurado sobre consensos paradigmáticos.

Desde la Conferencia de Estocolmo hasta la actualidad, incluyendo las diversas Cumbres de la Tierra, las reuniones de Hábitat, la Encíclica *Laudato Si*, los ODS de la Agenda 2030,<sup>1</sup> se ha contrapuesto un “Hombre-sujeto” frente a un “Medio-objeto”, el cual debería ser motivo de nuestros cuidados y preservación. Pero desde nuestra visión no se trata de un “Hombre-sujeto” y un “Medio-objeto” sino de dos subsistemas relacionados en los cuales tanto el sistema territorial como el sistema social se constituyen en subsistemas del Sistema Gea. Este tiene una dinámica propia frente a la cual el Hombre y sus sociedades son impotentes y de una fragilidad absoluta. Nada puede hacer el Hombre frente a un tsunami, un huracán, un terremoto, ni siquiera frente a una simple caída de granizo. Sin embargo, la racionalidad como una de las propiedades emergente del *Homo sapiens* y la organización consciente como una de las propiedades de la sociedad humana, pueden llevar a implementar medidas de adaptación a procesos de cambio o medidas de mitigación de daños frente a eventos inesperados (volvemos al ejemplo de la pandemia).

---

1. ONU, Agenda 2030, Objetivos de desarrollo sostenible. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/> [fecha de consulta: 15/02/2022].

En el Planeamiento Ambiental entendemos al Hombre –y a sus sociedades– inmerso como uno más en los muchos subsistemas; articulado y articulando con otros sistemas ambientales, todos como partes componentes del Sistema Gea, todos como piezas del Sistema Ambiente. De esta concepción se sigue que el Planeamiento Urbano Ambiental no es más que un simple recorte temático metodológico esencialmente arbitrario. La ciudad como sistema responde a las mismas leyes organizativas de la Naturaleza, en pos de esa economía energética con la que se enfrenta la entropía. La ciudad como concepto no es más que el cumplimiento del fenómeno que hemos observado en otras escalas.

En el caso del AMBA, y sin desconocer los condicionantes de los hechos históricos que hemos tratado en otros trabajos, se da la circunstancia de que se verifica la yuxtaposición de entidades urbanas, difiriendo en sus coordenadas tempo-espaciales. Algunas de estas entidades han pretendido crear membranas, tales como la avenida General Paz y el Riachuelo rectificado, pero lo cierto es que no son eficientes cuando el sistema social actúa de modo diferente. Lo hemos visto en el Muro de Berlín, el Muro de Adriano, la Gran Muralla China, donde verdaderas membranas físicas amuralladas no pueden contener la dinámica social. Del mismo modo, las interacciones entendidas como flujos y articulaciones trascienden los límites jurisdiccionales en el interior del AMBA. Las personas residen en una jurisdicción pero desarrollan actividades productivas en otra, hay cadenas comerciales que están presentes en varias simultáneamente. No solo el COVID-19 ignora los límites jurisdiccionales sino también los flujos de personas, de información, de dinero, de transporte público y privado, de aguas corrientes y servidas, de cursos de agua, de gases contaminantes y gases atmosféricos, la flora y la fauna. Solo el subsistema jurídico se empeña absurdamente en una fragmentación que contradice lo que los otros muchos subsistemas confirman. Y con un consecuente estrés energético que la homeostasis debería equilibrar. La interacción del subsistema jurídico con los restantes subsistemas urbanos se ha vuelto disfuncional y debe ser corregida en forma perentoria.

El subsistema jurídico –que incluye al jurisdiccional– es tan solo uno de los tantos del sistema social que, en interacción articulada con el sistema territorial, genera una entidad de mayor grado de complejidad

que llamamos ciudad o Sistema Urbano. Este subsistema jurídico anquilosado se manifiesta también en los intentos proyectuales de conformar el fenotipo urbano, a partir de la hiperregulación, de las restricciones al dominio, de indicadores urbanísticos, de códigos y otros cuerpos legales, sin percatarse de que el Sistema Urbano es el que define su propia morfología y que el Planeamiento como disciplina puede incidir en los ajustes de las articulaciones que, por inadecuadas o insuficientes, corren el riesgo de convertirse en disfunciones si ya no lo han hecho.

Hemos señalado que los límites jurisdiccionales resultan superados por subsistemas funcionales de índole social (flujos de personas, de información, de dinero, de transporte, de aguas corrientes y servidas) y territoriales (cursos de agua, gases atmosféricos, flora, fauna, condiciones climáticas, cuencas hídricas). Pero también hemos indicado que cualquier recorte arbitrario expondrá la heterogeneidad del universo entrópico y, en ese sentido, la singularidad de entidades preexistentes al AMBA (Quilmes, Flores, San Isidro), como expresión de los diferentes resultados de sociedades singulares en articulación con territorios singulares, en circunstancias que obviamente darán resultados singulares. Sin embargo, los diferentes estados nacionales, desde lo territorial expresan esa heterogeneidad en un ámbito comprensivo. La Pampa, el Chaco y los Andes se conjugan en la unidad que confiere el ámbito institucional o el sistema jurídico. Las diferentes comunidades de origen (criollo, originario de tradiciones diferentes, inmigrantes de regiones diversas), también se funden en un paradigma común –aun cuando resguarden sus propias identidades–, con su respectiva articulación de los subsistemas jurídicos y educativos.

En el caso del AMBA, vemos el comportamiento radicalmente opuesto del sistema jurídico normativo, en cuanto pone el acento en lo que expresa la singularidad por sobre lo comprensivo. Sin embargo, tenemos la posibilidad de buscar aquellos elementos que pueden generar el sentido de pertenencia a una ciudadanía metropolitana, reparando la disfunción que expresa el funcionamiento del sistema urbano metropolitano.

Desde el sistema territorial, como expresión ambiental, pueden destacarse elementos que otorguen la cohesión por sobre las singularidades. Ya de por sí, existe una particularidad demográfica

que marca una diferencia entre el conurbano y el resto de la Provincia de Buenos Aires, sembrada de ciudades de dimensiones variadas pero ninguna a escala de megalópolis. Existe una diferencia de orden histórico. La jurisdicción otorgada a don Pedro de Mendoza concluía en el paralelo 35°S y, en efecto, durante el período virreinal poco se hizo para consolidar la jurisdicción del cabildo porteño al sur del río Salado, que bien puede ser interpretada como la expresión territorial de aquel paralelo jurisdiccional. La Pampa ondulada es la manifestación natural de una geografía que contrasta con la cuenca deprimida del Salado, lo que se verifica en las manifestaciones ecológicas y productivas marcadamente diferentes.

Todo el territorio al norte del Salado podría ser una provincia diferente al que se desarrolla al sur del mismo, y quizás tenga títulos para serlo. Por el contrario, no todo ese territorio puede asumirse como metropolitano. Si consideramos el recorte metropolitano acotado exclusivamente a la mancha urbana, perdemos la flexibilidad que habíamos planteado como necesaria para entender la articulación ciudad-entorno. Por otro lado, no existe tampoco muralla natural ni artificial que, como membrana celular, establezca límites definidos: la ciudad se va diluyendo en ámbitos progresivamente menos urbanizados. En cambio, tenemos una configuración del territorio verdaderamente comprensivo. Nos referimos a la yuxtaposición de las diversas y sucesivas cuencas de las vías hídricas que desembocan en el Río de la Plata. Todas participan de la misma sucesión de ambientes desde su nacimiento hasta la desembocadura. Todas comparten climas, regímenes pluviales y la fauna y flora asociadas. Obviamente la política de entubamientos no es la más amigable respecto de la preservación del recurso sino que, por el contrario, estas vías y sus valles inundables resultan una interesante alternativa para el desarrollo de ámbitos urbanos, en los que se incrementen las interacciones sociales con el territorio y el Ambiente y se genere una articulación que promueva el desarrollo de otros subsistemas, como los de la flora y la fauna que permitan el enriquecimiento en la calidad del espacio urbano.



**CAPÍTULO III**  
**Coordinación y cooperación**  
**¿Qué aprendimos hasta aquí?**





# Por un gobierno efectivo de la movilidad metropolitana en Buenos Aires

Andrés Borthagaray\*

## Un tema clave

La movilidad es un elemento esencial de la vida metropolitana. La capacidad de las personas para acceder a la educación, a la salud, al trabajo y a las oportunidades de la ciudad es determinante de su progreso económico y social. La capacidad de mover bienes, por su parte, es un elemento esencial en las cadenas de abastecimiento, de alimentación y de producción. La capacidad estructurante del territorio que tienen las distintas redes de infraestructura asociadas a la movilidad ha sido reconocida en todo el mundo como uno de los factores esenciales de cualquier anticipación de futuro, a tal punto que no se concibe un plan de movilidad exitoso si no está asociado a una estrategia espacial. Los antecedentes, tanto locales como internacionales –el caso de Seúl es un ejemplo– sirven para poner en contexto el desafío de gobernabilidad. Las lecciones aprendidas durante la pandemia, y en la transición energética y digital frente al calentamiento global marcan un cambio cuya consideración es necesaria para una nueva hoja de ruta, especialmente frente a desafíos económicos y sociales crecientes.

---

\* Arquitecto (FADU-UBA). Diploma Internacional en Administración Pública, École Nationale d'Administration (ENA) y doctorado en Geografía y Urbanismo, Sorbonne Nouvelle. Es director para América Latina del Instituto para la Ciudad en movimiento y Presidente de la Fundación Furban; director del programa de posgrado Diseño y Gestión de Ciudades Inteligentes e Inclusivas (FADU-UBA); profesor a cargo de Movilidad y Transporte en la Maestría en Urbanismo (FAUD-UNC); profesor de Urbanismo (FAUP) y profesor invitado en el Máster en Desarrollo Urbano y Territorial, Universitat Politècnica de Catalunya.

## Formal y explícito

En teoría, con la creación de la agencia del transporte metropolitano se dio un paso crítico en la forma de ejercer la gobernabilidad a nivel de la región. En efecto, tras varios intentos, como el de creación del Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM),<sup>1</sup> que no habían llegado a contar con las adhesiones de las partes, en 2012 fue creada una instancia tripartita efectivamente ratificada por las respectivas instancias legislativas, integrada por representantes de la Nación, la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires, que, inclusive, llegó a adoptar un primer plan director quinquenal en 2014.<sup>2</sup>

Así, la creación de la Agencia Metropolitana de Transporte era considerada un factor esencial para la coordinación de políticas y, además, condición para un préstamo del Banco Mundial destinado al sector.<sup>3</sup> Si bien se cumplió parcialmente, la posibilidad de articular las políticas sectoriales con estrategias espaciales quedó disociada de la toma de decisiones en la práctica. En parte por su rol consultivo, en parte por la falta de un rol más claro de consulta con los municipios –que cuentan con competencias específicas– y, por último, en atención a que también la política sectorial de las jurisdicciones siguió pasando por los ámbitos ejecutivos.

## *Realpolitik*

Algunos avances concretos en materia de integración, como el Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE), a tono con una transición tecnológica en la mayor parte de las grandes ciudades, permitieron una relación más amigable con los usuarios, una mayor seguridad

1. Congreso de la Nación Argentina, “Transporte Metropolitano Ley 25031”, sanción: 14/10/1998, promulgación de hecho: 09/11/1998, publicación: BO N° 29021 del 12/11/1998. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/50000-54999/54210/norma.htm>

2. Agencia del Transporte Metropolitano, “Plan Director Quinquenal”, Buenos Aires, 2014.

3. Auditoría General de la Nación, “Proyecto de transporte urbano para áreas metropolitanas (PTUMA) Contrato de Préstamo BIRF No 7794 - Oc / Ar”, 2016. Disponible en: <https://www.agn.gov.ar/informes/proyecto-de-transporte-urbano-para-areas-metropolitanas-ptuma-contrato-de-prestamo-birf>

para los conductores y una posibilidad de desarrollar tarifas combinadas. El potencial de la apertura de datos recién comenzó a ser utilizado un poco más tarde.<sup>4</sup>

En lo que se refiere a los esbozos del plan director, en la práctica no se han alineado con un cronograma claro de inversiones y proyectos, que se han desarrollado por carriles paralelos. Existió un intento de comprender los programas de inversión de las grandes jurisdicciones, desarrollado junto a un grupo de expertos presupuestarios en 2016, que mostraba el nivel de atomización de la información. Aquel indicaba una reconstrucción de los datos que surgían de los programas plurianuales de inversión de los gobiernos nacionales y de la ciudad, sumados a los presupuestos de empresas públicas e informaciones asociadas a concesiones de obra pública y proyecciones de decretos de necesidad y urgencia, y permitía conocer una aproximación más real a un plan quinquenal implícito, asociado a mecanismos de decisión.<sup>5</sup>

Aquí se anticipa un mensaje claro para una hoja de ruta sobre la gobernabilidad metropolitana: es necesario, desde ya, fortalecer instancias formales como la mencionada agencia. Pero si no se pretende llegar demasiado tarde a las decisiones, es necesario un debate mucho más profundo, más político y técnico al mismo tiempo; en las instancias legislativas anuales, en los planes plurianuales de inversión, en las políticas de concesión de obra pública, en las políticas de programación de inversiones y en los organismos de control del gasto público.

## Una trayectoria de planes y proyectos

Un recorrido de planes formales e implícitos en materia de urbanismo y transporte muestra que, si bien ha existido una conciencia clara sobre la forma en que ambas instancias debían alinearse en el gobierno metropolitano, las decisiones se tomaron en forma separada,

4. Anapolsky, Sebastián, “¿Cómo nos movemos en el AMBA? Conclusiones de la evidencia empírica y alternativas Post-Covid”, *Documento de Trabajo del Instituto del Transporte*, N° 18, UNSAM, septiembre de 2020, pp. 1-21. Disponible en: <https://es.readkong.com/page/como-nos-movemos-en-el-amba-conclusiones-de-la-evidencia-5074190>

5. Borthagaray, Andrés; Baraco, Alicia; Carciofi, Ricardo y Vega, Daniel, “Área Metropolitana de Buenos Aires. Inversión en los proyectos de transporte para el ejercicio 2017. Borrador de Trabajo”, Buenos Aires, n.d.

con consecuencias cuyos costos económicos, sociales y ambientales debe afrontar la sociedad en su conjunto. En efecto, ya desde la década de los 60 ha llamado la atención de observadores internacionales la ausencia de estrategias de anticipación del crecimiento metropolitano, capaces de asociar movilidad y uso del suelo; y, más aún, de la poca importancia política que se le daba, a pesar de su incidencia en la vida cotidiana, en las condiciones del hábitat y en el dinamismo económico de la región.

## Seúl

Se ha hablado mucho del progreso de Corea del Sur. Un país que creció espectacularmente, tanto en lo económico como en términos de desarrollo humano y, en las últimas décadas, en la consolidación de su democracia. Un espejo para una Argentina que si bien avanzó también en lo último, está estancada en lo primero. En el mismo sentido, Seúl, gran metrópoli, capital y también referencia internacional.

La integración metropolitana, el dinamismo económico, la apuesta a la educación, el avance tecnológico y la sofisticación de la infraestructura, la recuperación del centro y la política ambiental son algunos rasgos relativamente conocidos. En materia de movilidad urbana algunas pinceladas muestran la dirección en la que va. Me interesa subrayar el concepto y la importancia de estudiar seriamente sus resultados desde Buenos Aires.

Un primer punto es el metro, o subte, de Seúl. Empezó recién a mediados de la década de 1970 y ya tiene una red de más de 300 km con 22 líneas. Y lo que es más notable, en 2010 tenía un 36% en la repartición modal de los viajes (contra 34% en 1999), mientras que los colectivos tenían un 28% en 2010 (contra 29% en 1999) y los autos un 24% en 2010 (una caída con respecto a 1999).<sup>6</sup> Un dato significativo es cómo las decisiones de urbanismo y las de movilidad están alineadas. Y que, si bien hay gastos de capital importantes, los resultados y las amortizaciones muestran que hay inteligencia en el uso de los recursos.

Para un país altamente industrializado y constructor de marcas internacionalmente reconocidas de automóviles, este dato no deja de

---

6. Disponible en: <https://seoulsolution.kr/en/node/1802>

ser significativo. En efecto, en lugar de apostar a desarrollar un parque automotor creciente, la prioridad fue un transporte público de calidad. Más aún, hubo una serie de decisiones que cambiaron drásticamente el tipo de infraestructuras de la era de los combustibles fósiles. No sólo hay una expansión acelerada de la red de subtes, sino que hay una política de demolición o peatonalización de autopistas.

Un punto emblemático tiene origen en las reflexiones urbanas realizadas desde el sistema universitario, el intercambio internacional –con la agencia de urbanismo de París (APUR),<sup>7</sup> por ejemplo– y el proceso de decisión política. En el caso de Seúl, coincidió con la reflexión de un profesor de ingeniería y sus alumnos en donde se planteaba, frente a una reducción creciente de las velocidades de viaje producto de la congestión vehicular, cuyos costos socioeconómicos se midieron, la solución de demoler la autopista Cheonggye, bajo la que corría el Cheonggyecheon, un arroyo sepultado según una visión funcionalista de la década de 1960. El proyecto fue ganando atención mediática y terminó siendo un punto en el debate para la elección de alcalde de Seúl, a inicios de la década del 2000. Ganó la propuesta que se comprometió a demolerlo para recuperar la calidad urbana, dar prioridad a los peatones, al transporte público y desenterrar el arroyo; a pesar de que por ahí pasaban más de 100.000 automóviles por día. Se hizo, y los resultados fueron un ejemplo exitoso, estudiado tanto como obra emblemática internacional como por la propia sociedad local.

En otros casos no se demolió la vieja infraestructura sino que se la transformó, haciéndola peatonal. Pero no se trata solo de cambiar el sentido de la infraestructura para el movimiento, sino también para la política de estacionamiento. En lugar de ampliar lugares –la política es sumamente restrictiva–, se estimula a que los vehículos se compartan.

Las políticas urbanas de Seúl en general y las de movilidad en particular, han sido objeto de estudio en todo el mundo. Inclusive en las respuestas frente a la pandemia, donde el sistema de transporte público logró mantenerse en servicio y recuperarse en poco tiempo. Por supuesto, tiene sus conflictos, de los que hay lecciones que aprender.

No se trata de extrapolar conclusiones fuera de contexto ni de usar una para legitimar o deslegitimar a la otra, sino de ofrecer alternativas

---

7. Disponible en: <https://www.apur.org/fr>

de futuro basadas en los aprendizajes de estos años. En ese sentido, un punto básico es entender la lógica institucional, de organización de empresas públicas y de decisión que permite llevar esas políticas a la práctica. Tomemos a Seúl como oportunidad de reflexión sobre lo que hay que hacer para mejorar la calidad de vida en Buenos Aires.

## Ejemplos de planes y proyectos<sup>8</sup>

El gobierno de la movilidad metropolitana se inscribe en una estructura de movilidad, producto de decisiones tomadas a lo largo de décadas, en relación con el territorio y de acuerdo con diversos ciclos sobre la concepción del Estado. Una breve recapitulación ayuda a ilustrar el punto.

No obstante su impulso inicial, las líneas ferroviarias quedaron básicamente estancadas a principios del siglo XX, cuando Buenos Aires tenía 2 millones de habitantes, pero en el momento actual, su población metropolitana asciende a 15 millones. Los atrasos en inversiones y problemas graves en el cumplimiento de las frecuencias, tanto en el servicio de pasajeros como de cargas, provocaron un lento deterioro del servicio.<sup>9</sup> Talleres, fábricas de vagones y oferta académica universitaria crearon un polo de especialización y una cadena productiva. Por otro lado, fue creciendo el parque automotor, con una industria basada en empresas multinacionales –la planta de Mercedes Benz fue la primera usina de esa compañía fuera de Alemania, en el partido de San Martín–.<sup>10</sup>

La segunda mitad del siglo XX arrancó con una ilusión motorizada: la de la industria, cuya radicación se intentaba promover. Los cambios de las prioridades de inversión se reflejan en la estructura de la región metropolitana de Buenos Aires. Sobre la configuración de una

8. Esta recapitulación está basada entre otros trabajos en Borthagaray, Andrés, *Buenos Aires, tras las huellas del futuro: entre urbanismo explícito y decisiones de planeamiento (1958-2018)*, Buenos Aires, Fundación Tejido Urbano, 2021.

9. Roncayolo, Marcel, *La Ville et ses territoires*, París, Gallimard, 1997.

10. Mercedes Benz, “Historia de Mercedes-Benz en la Argentina”, 2018. Disponible en: <https://www.mercedes-benz.com.ar/passengercars/the-brand/about-us-arg/our-history.module.html>

grilla fundacional ampliada hacia los diferentes puntos cardinales se articula el ferrocarril con un sistema de rutas y autopistas.

Así, la Región Metropolitana sufrió grandes cambios territoriales en esta etapa, que llevaron a su expansión en los espacios intersticiales entre las líneas férreas pero adoptando otra morfología de asentamientos.<sup>11</sup> En efecto, el crecimiento residencial se dividió principalmente entre las urbanizaciones cerradas y clubes de campo para los sectores de alto poder adquisitivo, y villas y asentamientos donde se alojaron los sectores populares; mientras que la ciudad tradicional no mostró cambios significativos.<sup>12</sup> Hay dos puntos que interesa subrayar aquí: en primer lugar, que estos cambios no fueron producto de la tensión entre ciudad planificada y espontánea sino de un tipo de planificación; en segundo lugar, que cada plan explícito fue incluyendo –aunque sin anticipar– como insumo de sus propuestas un análisis de la transformación territorial inducida por decisiones de esta naturaleza.

Así, las viejas centralidades en torno a las estaciones ferroviarias quedaron relativamente estancadas en relación con las nuevas; con usos degradados y segregadas espacial y socialmente, respecto de las áreas de centralidad típicas de los nuevos ejes viales.<sup>13</sup>

En su enfoque sistemático, con una visión estructural, el Transporte de la Región Metropolitana (EPTRM) balanceaba las propuestas con un mayor desarrollo del ferrocarril. Por el contrario, el código de 1977 y el plan de autopistas estaban imbuidos de una visión negativa frente al ferrocarril, que el tardío plan de subtes de 1981 no alteró en la práctica. Si bien la democracia trajo consigo la revalorización del ferrocarril y el subte, debió hacer frente al endeudamiento de las autopistas y a una situación económica adversa en una primera etapa y a una falta de debate político profundo más tarde.

11. Blanco, Jorge, “La red de autopistas de Buenos Aires y la reorganización del espacio metropolitano en la década del 1990. Estudio de Caso: el Acceso Norte Ramal Pilar”, Universidad de Buenos Aires, 2002.

12. Schlomo, Angel, *Planet of Cities*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2012; Gómez Pintus, Ana, *Las formas de la expansión. 1910-1950. Barrios parque y loteos de fin de semana en la construcción del espacio metropolitano de Buenos Aires*, Universidad Nacional de La Plata, 2013.

13. Constatación que se va desarrollando en los diagnósticos de los diferentes documentos, sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de 1990.

Con un Estado desfinanciado se comenzó a pensar, sin prejuicios, a qué recurso apelar. Así, los terrenos ferroviarios fueron mirados con más interés inmobiliario que como parte de un proyecto de transporte. La reforma de la Constitución Nacional y la autonomía de la CABA trajeron una esperanza de recuperación del rol del Estado y, en particular, del transporte público; con las propuestas de expansión del subte en la parte central como expresión más visible de las expectativas. Sin embargo, estas expectativas quedaron más en un plano discursivo y en un lento ritmo de expansión de las redes que en una acción efectiva. Cuando se avanzó en proyectos concretos o se los quiso impulsar, como en el caso de la última iniciativa de Red de Expresos Regionales (RER), los proyectos no terminaron de incluirse en una estrategia general y articulada de movilidad.<sup>14</sup>

## Pospandemia y posfósil

La pandemia significó, en Buenos Aires como en otras metrópolis, un cambio drástico en los hábitos, un catalizador de tendencias que se venían anunciando de acuerdo a cambios tecnológicos ya presentes.<sup>15</sup> La posibilidad del teletrabajo para una parte de la población significa una posibilidad de cambio en los horarios y en los picos de demanda, aunque también es acotada socialmente y deja afuera a una parte significativa de la población.<sup>16</sup> Por otra parte, hay un proceso de revalorización de la movilidad y del transporte público, con estándares crecientes de seguridad y sanidad. De todos modos, se ha generado

---

14. Baracco, Alicia; Borthagaray, Andrés; Carciofi, Ricardo; Einstoss, Alejandro; Lucente, Gustavo y Magliano, Juan Manuel, "Red de Expresos Regionales", 2018.

15. Orfeuil, Jean-Pierre, "Tech for tech or tech for good? ¿Disrupción por quién y para quién?", en *Hiperlugares Móviles. Actividades conectadas más allá del transporte*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, ed. Yency Contreras Ortiz y Andrés Borthagaray, 2020, pp. 39-64. Disponible en: <http://ie.u.unal.edu.co/centro-editorial/libros-coleccion-ciudades-estados-y-politica/item/215-hiperlugares-moviles-actividades-conectadas-mas-alla-del-transporte>

16. Borthagaray, Andrés; Gutiérrez, Andrea, "Movilidad urbana post pandemia: fuerzas en pugna con sentidos de sustentabilidad contrapuestos", en *Revista Transporte y Territorio*, Núm. 25, 2021. Disponible en: <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/10957>.



también una tendencia en sentido opuesto, de refugio en la movilidad individual y de residencia en zonas extraurbanas.

La crisis en las finanzas públicas, que ya venía de antes, se hizo más patente; en parte por la caída de la actividad económica, en parte por la pérdida de pasajeros en el transporte público. Esa situación ha dado lugar a una intervención mayor del Estado en subsidios en el corto plazo. La crisis ambiental, que ya estaba en curso, toma otra relevancia con los nuevos estándares de la Organización Mundial de la Salud sobre la calidad del aire, que obligan a reformular las estrategias para reducir las emisiones en el área metropolitana. Los acuerdos internacionales sobre cambio climático, suscriptos por la Argentina, obligan a una estrategia mucho más ambiciosa para respetar los compromisos. Algunos indicadores transitorios durante la pandemia mostraron que era posible reducir las emisiones y la siniestralidad, que demostraron que –sin llegar a situaciones extremas como las experimentadas recientemente– es posible cambiar las conductas. En ese contexto, las estrategias de salida de la pandemia, de prevención y mitigación del cambio climático, de salud y accesibilidad a la movilidad y a los motivos de los desplazamientos según género, edad y necesidades específicas, están íntimamente relacionadas.

En conclusión, es imperativo contar con instancias formales y explícitas de gobernabilidad metropolitana –como la Agencia Metropolitana de Transporte–, con instancias de articulación de las intervenciones metropolitanas en el seno de cada una de las grandes jurisdicciones que la integran y que cuenten con una visión que permita asociar las estrategias de movilidad a las estrategias espaciales, como condición para el progreso económico, social y ambiental. Pero también debe tomarse en cuenta la *realpolitik* detrás de los planes implícitos en materia de movilidad, a partir de la adopción de proyectos, códigos, políticas de estacionamiento, decisiones con alto impacto –como los viaductos y autopistas urbanas– y planes sectoriales sobre la red de subterráneos y electrificación de líneas metropolitanas. Las decisiones sobre los pasos a nivel deben formar parte de una estrategia metropolitana, con una profundidad mucho mayor en la forma en que se definen desde el punto de vista urbanístico y arquitectónico de lo que se ha hecho hasta ahora.

En definitiva, la gobernabilidad de la movilidad requiere de instancias formalmente ratificadas de coordinación metropolitana, como una Agencia de Transporte Metropolitano en pleno funcionamiento. Pero también de un tratamiento político que permita hacer pesar las consecuencias de cursos alternativos de acción en cada ámbito donde se asignan recursos públicos, se determinan concesiones, se evalúan proyectos o se desarrollan instancias de control del gasto público. La movilidad metropolitana tiene claramente una dimensión nacional, por su peso económico y por sus consecuencias sociales, por la forma en que se articula con políticas sectoriales, de transporte de personas y bienes por cada medio disponible. Sin embargo, en la agenda política estos temas no terminan de formar parte de los debates públicos. Uno de los desafíos para satisfacer las demandas de la sociedad a través de las instituciones que gobiernan la movilidad es instalar la forma en que la política puede ofrecer soluciones a estos problemas determinantes del futuro, con definiciones en las plataformas, en debates internos y abiertos, en ámbitos académicos e institucionales.

## Bibliografía

AGENCIA DEL TRANSPORTE METROPOLITANO, “Plan Director Quinquenal”, Buenos Aires, 2014.

ANAPOLSKY, Sebastián, “¿Cómo nos movemos en el AMBA? Conclusiones de la evidencia empírica y alternativas Post-Covid”, *Documentos de Trabajo del Instituto del Transporte*, N° 18, UNSAM, septiembre de 2020.

AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, “Proyecto de transporte urbano para áreas metropolitanas (PTUMA), Contrato de Préstamo BIRF No 7794 - Oc / Ar”, 2016.

BARACCO, Alicia; BORTHAGARAY, Andrés; CARCIOFI, Ricardo; EINSTOSS, Alejandro; LUCENTE, Gustavo y MAGLIANO, Juan Manuel, “Red de Expresos Regionales”, 2018.

BLANCO, Jorge, “La red de autopistas de Buenos Aires y la reorganización del espacio metropolitano en la década del 1990. Estudio de Caso: El acceso norte ramal Pilar”, Universidad de Buenos Aires, 2002.

BORTHAGARAY, Andrés, *Buenos Aires, tras las huellas del futuro: entre urbanismo explícito y decisiones de planeamiento (1958-2018)*, Buenos Aires, Fundación Tejido Urbano, 2021.

BORTHAGARAY, Andrés; BARACO, Alicia; CARCIOFI, Ricardo y VEGA, Daniel, “Área Metropolitana de Buenos Aires. Inversión en los proyectos de transporte para el ejercicio 2017. Borrador de Trabajo”, Buenos Aires, n. d.

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA, “Transporte Metropolitano Ley 25031”, sanción: 14/10/1998, promulgación de hecho: 9/11/1998, publicación: BO N° 29021 del 12/11/1998.

GÓMEZ PINTUS, Ana, *Las formas de la expansión 1910-1950: Barrios parque y loteos de fin de semana en la construcción del espacio metropolitano de Buenos Aires*, Universidad Nacional de La Plata, 2013.

GORELIK, Adrián, *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires 1887-1936*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2010.

MERCEDES BENZ, “Historia de Mercedes-Benz en la Argentina”, 2018.

ORFEUIL, Jean-Pierre, “Tech for tech or tech for good? ¿Disrupción por quién y para quién?”, en CONTRERAS ORTIZ, Yency y BORTHAGARAY, Andrés (eds.), *Hiperlugares Móviles. Actividades conectadas más allá del transporte*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2020.

RONCAYOLO, Marcel, *La Ville et ses territoires*, París, Gallimard, 1997.

SCHLOMO, Ángel, *Planet of Cities*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2012.



# Aprendizajes metropolitanos desde la Cuenca Matanza Riachuelo

Jorge García Espil\*

## Introducción

Los debates sobre cómo gobernar poblaciones urbanas que se extienden más allá de los límites de una ciudad suelen prestar mucha atención a las cuencas hidrográficas. No solamente porque el agua es un elemento vital para el desarrollo sustentable, sino también porque su gestión requiere integrar una multiplicidad de actores en contextos de fragmentación administrativa. Es así que la experiencia de los comités de cuenca puede aportar referencias útiles para el diseño de instituciones de gobernanza metropolitana. Desde esa perspectiva, analizaremos en este capítulo el caso de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR).

La noción de cuenca fue acuñada para describir al área que tiene una salida única para su escorrentía superficial.<sup>1</sup> Enfatiza la interdependencia que existe entre los ríos y arroyos con la matriz territorial que los comprende, con sus habitantes y las actividades que realizan. De este modo brinda soporte al enfoque de gestión integrada de recursos hídricos (en adelante GIRH), que busca garantizar el suministro de agua –en cantidad, calidad y tiempo oportuno– para fines sociales (alimentación, higiene, salud, etc.), económicos (agricultura, industria, transporte, etc.) y ecológicos (especies, ecosistemas, calidad

---

\* Abogado, especializado en administración y políticas públicas. Asesor en la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación y socio fundador de CICLA - Estrategias de Desarrollo Sustentable. Director Nacional de Gestión Ambiental del Agua y los Ecosistemas Acuáticos (período 2016-2019). Se desempeñó en la Defensoría del Pueblo de la Nación y en la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).

1. Es decir, el área delimitada por las divisorias de aguas de un sistema de arroyos y ríos que convergen en la misma desembocadura. Organización Meteorológica Mundial (OMM); Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Glosario Hidrológico Internacional*, Ginebra, 2012.

ambiental, etc.); mitigando riesgos (inundaciones, sequías, contaminación, etc.) y atendiendo los conflictos entre los muchos usuarios que compiten por su acceso.<sup>2</sup>

El modelo institucional que se promueve para la GIRH es el comité de cuenca. Procura mejorar la toma de decisiones a través de la facilitación de acuerdos transversales y acciones coordinadas, basadas en información compartida.<sup>3</sup> Generalmente son entidades formales, del sector público, que cumplen roles de monitoreo, investigación, coordinación y planificación del aprovechamiento del agua (extracción, vertido de efluentes, riego, desviaciones, endicamientos, etc.). En algunos casos también asumen competencias de regulación, financiamiento y administración.<sup>4</sup>

En Argentina, por el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (Ley N° 25688),<sup>5</sup> se deben crear comités de cuenca para aquellas compartidas por dos o más provincias. Sus funciones son de asesoramiento, aunque tienen un rol vinculante cuando la utilización del agua puede causar impactos sobre otra jurisdicción. Sin embargo, esta disposición –vigente desde 2002– está lejos de haberse cumplido.<sup>6</sup> Además, definir el alcance de la intervención de los comités no es sencillo, habida cuenta de la intrínseca relación de su tarea con la regulación de los usos del suelo. Por tanto, las funciones de estos organismos varían según los propósitos que motivaron su creación en cada caso.

El río Matanza-Riachuelo es uno de los principales cursos de agua en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Es un río de llanura, con bajo caudal y lento escurrimiento, que se extiende a lo largo

2. Global Water Partnership (GWP); International Network of Basin Organization (INBO), *Manual para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Cuencas*, 2009.

3. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), “OECD Studies on Water. Water Governance in Argentina”, París, OECD Publishing, 2019.

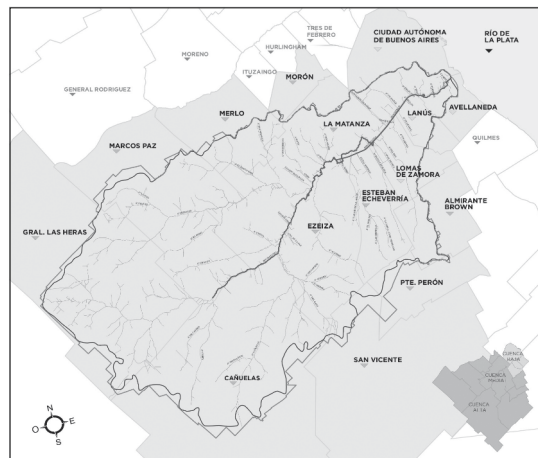
4. Hooper, Bruce, *Integrated River Basin Governance: Learning from International Experience*, Londres, IWA Publishing, 2005.

5. Según lo estipulado en el art. 4 de la Ley. Publicada en el BO N° 30060 del 03/01/2003.

6. Sobre un total de 96 cuencas hídricas existentes en el país, 77 son interjurisdiccionales y solo 14 cuentan con comités de cuenca establecidos. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible (SAyDS), “Informe del estado del ambiente 2018”, Buenos Aires, 2019.

de aproximadamente 70 km y recibe aportes de más de 200 arroyos.<sup>7</sup> Antes de su desembocadura en el Río de la Plata, el Riachuelo actúa de límite entre el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA) y la provincia de Buenos Aires (en adelante PBA), atravesando una de las zonas más densamente pobladas e industrializadas del país. Este sector se ha transformado en un ícono en el imaginario colectivo, pero la cuenca va más allá de la mancha urbana y alcanza espacios caracterizados por la ruralidad.

► Mapa N° 1. Cuenca hidrográfica del río Matanza-Riachuelo



- Delimitación de la cuenca hidrográfica
- Área de influencia antrópica
- Límites administrativos de las jurisdicciones involucradas

Fuente: ACUMAR

La historia de degradación e iniciativas de saneamiento fallidas en la cuenca se remonta hasta los tiempos coloniales.<sup>8</sup> En 2013 llegó a ser considerada una de las diez principales amenazas tóxicas del

7. ACUMAR, “Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo: actualización”, Buenos Aires, 2010.

8. Brailovsky, Antonio E.; Foguelman, Diana, *Memoria Verde: historia ecológica de la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1991.

mundo.<sup>9</sup> En el año 2002 comenzaron a hilarse las múltiples demandas existentes para transformarlas en un asunto público que lograra desestabilizar el *statu quo* y generar nuevas respuestas institucionales.<sup>10</sup>

Los informes publicados por la Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN) junto con organizaciones vecinales, de la sociedad civil y académicas estructuraron la problemática desde el impacto del deterioro ambiental en la salud de la población, dando cuenta de las limitadas respuestas por parte de las autoridades públicas. Se presentó un escenario de riesgo ambiental y vulneración de derechos humanos, identificándose peligros asociados a la contaminación industrial, falta de saneamiento cloacal, inundaciones y basurales clandestinos, junto con la vulnerabilidad de personas que carecían de acceso a una vivienda adecuada, agua potable y servicios de salud; en un territorio marcado por la división político-institucional, con 17 jurisdicciones,<sup>11</sup> 29 organismos y medio centenar de normas involucradas.<sup>12</sup>

El punto de inflexión en la gestión de la cuenca estuvo signado en junio de 2006 por la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) de tomar el caso planteado por un grupo de vecinos.<sup>13</sup> Se llevó adelante un proceso judicial novedoso, con audiencias públicas,

---

9. Blacksmith Institute, "The world worst 2013: the top ten toxic threats", Nueva York, 2013.

10. Merlinsky, Gabriela (comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Buenos Aires, Fundación CICCUS, 2013.

11. Nación, CABA, PBA y los municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, Gral. Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente.

12. Defensoría del Pueblo de la Nación, Asociación de Vecinos La Boca, Centro de Estudios Legales y Sociales, Defensoría Adjunta de la Ciudad de Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Poder Ciudadano y Universidad Tecnológica Nacional - Regional Buenos Aires, "Informe Especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo", Buenos Aires, 2003.

Defensoría del Pueblo de la Nación, Asociación Popular La Matanza, Asociación de Vecinos La Boca, Centro de Estudios Legales y Sociales, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Fundación Ciudad, Fundación Metropolitana, Greenpeace Argentina, Poder Ciudadano, Universidad Tecnológica Nacional - Regional Buenos Aires y Universidad Nacional de La Matanza, "Informe Especial de Seguimiento Cuenca Matanza-Riachuelo", Buenos Aires, 2005.

13. Todas las resoluciones judiciales citadas en este documento pueden ser consultadas en el apartado Riachuelo del Centro de Información Judicial. Disponible en: <https://www.cij.gov.ar/riachuelo.html> [fecha de consulta: 10/03/2022].



recopilación de datos, participación de terceros e informes de expertos. Principalmente, se reconoció la existencia de un derecho colectivo vulnerado, cuya atención inmediata no resultaba discrecional, sino que requería una intervención obligatoria de las autoridades nacionales, bonaerenses y porteñas.<sup>14</sup>

El problema ambiental se catapultó a un lugar protagónico en la agenda pública y aceleró el diálogo político. En noviembre de 2006, el Congreso de la Nación creó por Ley N° 26168 un ente interjurisdiccional para intervenir en el ámbito de la cuenca: Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo ACUMAR. La iniciativa fue acompañada con la firma de las autoridades de todas las jurisdicciones involucradas y –posteriormente– recibió la adhesión de las legislaturas de CABA (Ley N° 2217) y PBA (Ley N° 13642).

La adhesión dispuesta en el artículo 14 de la ley mencionada fue oportunamente cuestionada por algunas organizaciones de la sociedad civil. Manifestaron que, lejos de promover una mayor eficacia y operatividad, iba a conspirar contra la necesaria coordinación interjurisdiccional y terminaría por avasallar a los gobiernos locales. Recomendaban en cambio un tratado interjurisdiccional, de conformidad con los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional.<sup>15</sup>

ACUMAR está dirigida por ocho consejeros: cuatro del Estado nacional (uno de ellos preside el organismo), dos de PBA y dos de CABA. En caso de no lograr consensos, las decisiones se toman por mayoría simple. Los municipios fueron incorporados con carácter consultivo en un Consejo Municipal, mientras que también se dispuso una Comisión de Participación Social integrada por representantes de organizaciones con intereses en el área.

A diferencia de otros comités de cuenca en el país, ACUMAR cuenta con amplias facultades de regulación, control y fomento respecto de cualquier actividad con incidencia ambiental; pudiendo intervenir en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización

---

14. Fairstein, Carolina y Morales, Diego, “En busca de soluciones judiciales para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca Matanza-Riachuelo”, en Centro de Estudios Legales y Sociales, *Derechos humanos en Argentina: informe 2009*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2009.

15. Nápoli, Andrés M. “Una política de Estado para el Riachuelo”, en Fundación Ambiente y Recursos Naturales, *Informe Ambiental Anual 2009*, Buenos Aires, 2009.

racional de los recursos naturales. Se la facultó para unificar normativas sobre efluentes líquidos y emisiones gaseosas, planificar el ordenamiento ambiental del territorio y percibir tasas. Además, se le dio prevalencia a sus competencias por sobre cualquier otra autoridad concurrente en el ámbito de la cuenca.

El organismo puede disponer medidas preventivas cuando toma conocimiento de una situación de peligro para el ambiente o la integridad física de los habitantes de la cuenca. Su presidente puede intervenir en los procedimientos de habilitación, auditoría ambiental, evaluación de impacto ambiental y sancionatorios, auditar instalaciones, imponer regímenes de monitoreo específicos, ordenar el decomiso de bienes, la cesación de actividades y clausuras preventivas, entre otras medidas.<sup>16</sup>

Nótese que estamos ante una experiencia novedosa: el primer organismo que reúne más de un tema de interés interjurisdiccional dentro de la Región Metropolitana de Buenos Aires (en adelante RMBA). Hemos visto que su creación resultó de un proceso que fue en mayor medida un problema público y un caso judicial, que un proyecto colectivo. Señalamos también que su diseño institucional siguió un formato de ley de adhesión e incluyó competencias que exceden el modelo clásico de los comités de cuenca en el país, las cuales se extienden hasta los porosos límites de la política y gestión ambiental. Podemos decir que, en cierta medida, la creación de ACUMAR precipitó definiciones de un debate –aún– inconcluso sobre gobernanza metropolitana.

## ACUMAR en acción y en busca de un destino

Transcurrieron casi tres lustros desde que ACUMAR inició sus actividades. Desde el comienzo debió enfrentar dos grandes complejidades para consolidarse institucionalmente: el ejercicio de sus competencias en el marco de una política pública tutelada judicialmente y su inserción en una región donde existen múltiples actores con competencias, intereses y recursos en juego. Estos factores moldearon su agenda de trabajo y capacidad de acción.

---

16. Ley N° 26168, arts. 5, 6 y 7.

Cabe recordar que, después de varios requerimientos y ante la imposibilidad del novel organismo de presentar una propuesta integral, en julio de 2008 la CSJN lo obligó a llevar adelante un plan con los objetivos de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, recomponer el ambiente en todos sus componentes (agua, aire y tierra) y prevenir daños con suficiente y razonable grado de predicción. Estableció también medidas perentorias y un microsistema para controlar su cumplimiento, compuesto por un monitoreo judicial (delegado a un juzgado de mayor proximidad),<sup>17</sup> presupuestario (Auditoría General de la Nación) y social (Cuerpo Colegiado coordinado por la DPN),<sup>18</sup> un sistema de indicadores y el apercibimiento de sanciones conminatorias.<sup>19</sup>

Este activismo judicial permitió que pasaran desapercibidos los inconvenientes de la ambigüedad existente en los objetivos institucionales de ACUMAR, que no fueron explicitados al momento de su creación. El Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) se volvió objeto de controversia y pasó por sucesivas reelaboraciones. En palabras del propio organismo: “la Justicia ha planteado el qué hacer y es el Ejecutivo quien indica el cómo y cuándo”.<sup>20</sup> En su versión actual el plan se presenta como “respuesta a una exigencia judicial, a 8 años de la sentencia”.<sup>21</sup>

---

17. Inicialmente la tarea recayó en el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes.

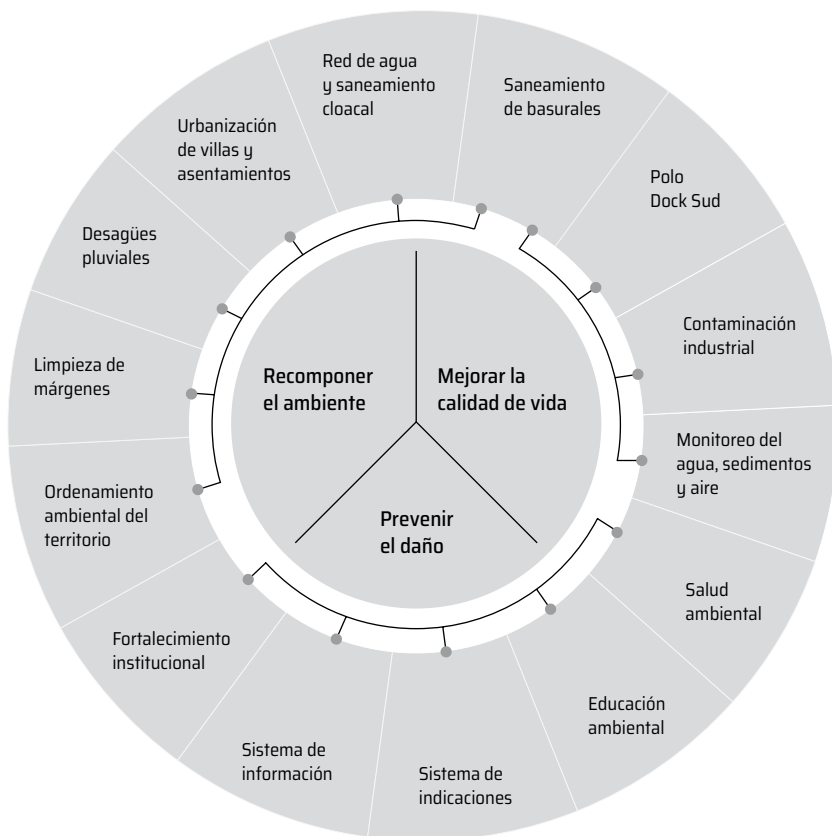
18. Integrado junto con las ONG que fueron parte del juicio: Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos, Asociación de Vecinos La Boca, Centro de Estudios Legales y Sociales, Fundación Ambiente y Recursos Naturales y Greenpeace Argentina.

19. Nápoli, Andrés M.; García Espil, Javier, “Recomposición Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo: Una oportunidad histórica que aún reclama un fuerte compromiso político y más eficiencia en la gestión”, en Fundación Ambiente y Recursos Naturales, *Informe Ambiental Anual 2010*, Buenos Aires, 2010.

20. ACUMAR, “Plan Integral de Saneamiento...”, *op. cit.*, 2010, p. 9.

21. ACUMAR, “Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo: hacia una visión compartida de la cuenca”, Buenos Aires, 2016.

► Gráfico N° 1. Esquema del PISA



Fuente: ACUMAR

Ante la falta de acuerdos políticos, el desplazamiento de la toma de decisión hacia la esfera judicial exigía prudencia en su ejercicio.<sup>22</sup> Los riesgos de esta dinámica se tornaron evidentes cuando el magistrado a

22. García Silva, Leandro y García Espil, Javier, “Caso Matanza-Riachuelo: cambios, avances y déficits en el camino del río olvidado hacia la cuenca de oportunidades”, en Fundación Ambiente y Recursos Naturales, *Informe Ambiental Anual 2014*, Buenos Aires, 2014.

cargo del proceso pareció confundir la situación de emergencia con un estado de excepción, dictando numerosas resoluciones arbitrarias.<sup>23</sup>

Es posible interpretar esta etapa como un intento del juzgado por forzar una centralización de las decisiones en cabeza de ACUMAR. Sin embargo, las características del diseño institucional (antes referidas), junto con la ausencia de pactos interjurisdiccionales explícitos sobre el alcance de los temas bajo la órbita del organismo, tornaban este modelo incompatible con una gobernanza democrática. Máxime, cuando también resultaban ambiguos y expansivos los resultados que debían acreditarse en el expediente judicial, donde la técnica jurídica reduce los espacios de diálogo.<sup>24</sup>

Agotado el ánimo centralizador, ACUMAR intentó conducir una gestión coordinada entre los múltiples actores con intereses en la cuenca. Debió ingeniárselas en una región caracterizada por debilidades en la coordinación de políticas ambientales, sesgos antimetropolitanos, superposiciones jurisdiccionales, asimetrías institucionales, fuerte segmentación socio-espacial y debilidades burocráticas.<sup>25</sup> Cuatro circunstancias impactaron especialmente en su derrotero.

## Representación desigual de las jurisdicciones

El Gobierno nacional cuenta con cuatro sobre ocho miembros en el Consejo Directivo de ACUMAR, incluyendo la presidencia. Esta composición favorece una marcada identificación entre ambos, que

---

23. Por ejemplo, extendió el alcance del caso judicial a la totalidad del territorio de las jurisdicciones involucradas en la cuenca –más allá de los límites biofísicos y su área de influencia– (Mapa N° 1), ordenó desalojos intempestivos en la ribera del Riachuelo –sin garantizar el derecho a la defensa ni el debido proceso– y quitó la concesión del servicio de suministro de agua potable a la cooperativa del partido de General Las Heras –bajo la supuesta conveniencia de concentrar la prestación–. Estas decisiones motivaron correcciones de la CSJN, quien finalmente apartó al magistrado luego de que se presentaran denuncias de corrupción en su contra; Nápoli, Andrés M., “Una política de Estado para el Riachuelo”, *op. cit.* Desde noviembre de 2012 el control se dividió entre el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 12 y el Juzgado Federal N° 2 de Morón.

24. García Silva, Leandro y García Espil, Javier, “Causa Matanza-Riachuelo: tiempo de debatir escenarios de recomposición”, en Fundación Ambiente y Recursos Naturales, *Informe Ambiental Anual 2012*, Buenos Aires, 2012.

25. Gutiérrez, Ricardo A., “Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina”, *Revista EURE*, vol. 38, N° 114, 2012, pp. 147-171.

es fuente de constantes pujas con el gobierno porteño y ha generado la desafección del gobierno bonaerense.<sup>26</sup>

Es fácil advertir esta situación al observar el presupuesto. En 2020 los recursos del ente interjurisdiccional provinieron en un 93% del Estado nacional, 5% de fondos propios, 2% de CABA y no hubo aportes de PBA.<sup>27</sup> Parecería que estas últimas se niegan a financiar un organismo al cual consideran ajeno.

Como contracara, también se nota un déficit de autoridad para modificar políticas preexistentes en las jurisdicciones. Las conductas institucionales de CABA y PBA en ocasiones estuvieron más dirigidas a obstruir que a colaborar. Estando facultada para hacerlo, ACUMAR no ha logrado inmiscuirse en los procedimientos de ordenamiento territorial, habilitación de industrias y evaluación de impacto ambiental.<sup>28</sup> Tampoco logró modificar sustantivamente el Polo Petroquímico Dock Sud y la regulación de los efluentes líquidos.<sup>29</sup> Siendo una autoridad de cuenca (hídrica), ni siquiera interviene en el otorgamiento de permisos de extracción de agua, vuelco de efluentes o perforación de pozos a los acuíferos.

## Presencia de organismos sectoriales interjurisdiccionales

En la cuenca existen organismos de alcance interjurisdiccional que prestan servicios públicos de relevancia para la recomposición ambiental. Estos cuentan con planificaciones de larga data, capaci-

---

26. Defensoría del Pueblo de la Nación, Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos, Asociación de Vecinos La Boca, Centro de Estudios Legales y Sociales, Fundación Ambiente y Recursos Naturales y Greenpeace Argentina, "Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación, a siete años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que persigue mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir nuevos daños en la cuenca Matanza-Riachuelo", Buenos Aires, 2015.

27. ACUMAR, "Anuario 2020", Buenos Aires, 2020.

28. Defensoría del Pueblo de la Nación, Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos, Asociación de Vecinos La Boca, Centro de Estudios Legales y Sociales, Fundación Ambiente y Recursos Naturales y Greenpeace Argentina, "Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación...", *op. cit.*

29. Estrada Oyuela, Raúl A. "La calidad de las aguas como eje de la recomposición de la cuenca", en Asociación de Vecinos La Boca, *La Corte ordenó recomponer el Riachuelo. Monitoreo externo del Plan de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo*, Buenos Aires, 2012, p. 29.

dades técnicas y financiamiento. ACUMAR revisó los planes de AySA (Agua y Saneamientos Argentinos S.A.) y ABSA (Aguas Bonaerenses S.A.), así como también suscribió convenios con CEAMSE<sup>30</sup> (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado).

En materia de saneamiento cloacal, impulsó obras de infraestructura para aumentar la capacidad de tratamiento y así reducir la carga orgánica vertida al Riachuelo y expandir las redes.<sup>31</sup> ACUMAR monitorea el avance de las obras. En contrapartida, gestionó financiamiento del Estado nacional, incluyendo un préstamo del Banco Mundial,<sup>32</sup> y exceptuó a AySA de la regulación dictada para los agentes contaminantes (siendo esta una de las principales fuentes de contaminación).

En materia de agua potable, promovió un mayor acceso mediante la conexión a las redes de AySA de hogares ubicados en barrios informales. Dichos asentamientos no estaban contemplados en la planificación de la empresa, incluso eran informados como “áreas servidas” debido a la existencia de redes troncales en el radio catastral. Además, financió la extensión de redes y la provisión de agua segura en determinados barrios en situación de riesgo.

En materia de residuos, CEAMSE realizó por encargo de la autoridad de cuenca la limpieza de basurales clandestinos, incluso recibiendo residuos provenientes de municipios ubicados fuera de su área de injerencia. En contrapartida, recibió financiamiento del Estado nacional, incluyendo fondos de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo.

En definitiva, ACUMAR no modificó la regulación de los servicios públicos referidos, pero logró incidir en su prestación en la

---

30. AySA (Agua y Saneamientos Argentinos S.A.) presta servicios de agua potable y saneamiento cloacal en los distritos de CABA, Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, Morón, La Matanza y –desde 2016– Merlo y Presidente Perón.

ABSA (Aguas Bonaerenses S.A.) presta servicio en los distritos de Cañuelas, General Las Heras, Marcos Paz y San Vicente. CEAMSE realiza la disposición final de residuos de los distritos de CABA, Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, Morón, Merlo, La Matanza y Presidente Perón.

31. Plantas de Berazategui, Dock Sud, El Jagüel, Fiorito, Lanús, Sudoeste, Gándara, Nuestra Señora de la Paz, Máximo Paz, Pontevedra, Villars y Las Heras.

32. El préstamo BIRF 7706 AR es el mayor otorgado por la institución en la región.

medida que contribuyó a la obtención de recursos adicionales para sus responsables. Tanto AySA, ABSA y CEAMSE preservaron sus márgenes de autonomía, aunque incorporaron criterios de riesgo ambiental antes ausentes, a la vez que fijaron ciertos límites cuando sus intereses principales pudieron verse afectados.

## Omisión de los municipios en la toma de decisiones

Aun careciendo de autonomía en la PBA, los municipios de la cuenca poseen amplias competencias ambientales (gestión de residuos, zonificación de los usos del suelo, evaluación ambiental de ciertas actividades, etc.). No obstante, fueron excluidos del Consejo Directivo de ACUMAR, asignándoseles un rol meramente consultivo.

Inicialmente los gobiernos locales entendieron a la autoridad de cuenca como un nuevo organismo nacional, al cual era posible solicitarle recursos para sus propios intereses (por ejemplo, para financiar cooperativas de limpieza u obras de desagües pluviales). Al mismo tiempo apreciaban que ella se llevara el foco de los problemas ambientales, solapando sus responsabilidades al respecto. Sin embargo, cuando el juzgado comenzó a involucrarlos en sus mandatos y ACUMAR a fortalecer sus capacidades técnicas para intervenir en el territorio, advirtieron cierta competencia e invasión de sus esferas de decisión.

En la selección de los barrios que recibirían soluciones habitacionales hicieron pesar su influencia sobre organismos nacionales (Secretaría de Vivienda) omitiendo la opinión de la autoridad de cuenca, lo que se vio reflejado en una total ausencia de criterios de priorización basados en riesgo ambiental.

En el saneamiento de basurales y la gestión de residuos entendieron el rol de ACUMAR como de mera asistencia técnica y financiera, omitiendo en algunos casos la rendición de cuentas sobre los apoyos recibidos y esquivando la discusión sobre la separación en origen, recolección diferenciada, reciclado, etcétera.

Lo que mayor tensión produjo fue el involucramiento del nuevo ente en el monitoreo de los últimos relictos naturales de las zonas media y baja de la cuenca (Bañados de Rocha, Santa Catalina, Bosques de Ciudad Evita, etc.). Esta intervención generó información



útil sobre los impactos del cambio de uso del suelo (por urbanizaciones, industrias u obras), que luego fue procesada por otros actores para cuestionar la gestión municipal.

Existen diversas situaciones en el vínculo entre ACUMAR y los municipios, pero resulta evidente que los gobiernos locales no identifican en ella una oportunidad para coordinar su planificación y gestión local. Por el contrario, fluctúan entre comportamientos oportunistas para la obtención de recursos y dilución de responsabilidades, y la resistencia a su efectiva incidencia en los territorios.

### Involucramiento ambivalente de la ciudadanía

Coexisten múltiples miradas, necesidades e intereses en la cuenca. Para cada una de las temáticas que conforman su gestión ambiental es posible identificar numerosos actores, con distintos grados de organización y recursos. Los derechos a la información y a la participación son centrales frente a un colectivo de sujetos heterogéneo, que reclama transparencia, rendición de cuentas y soluciones, tanto como respeto a sus modos de vida e intervención en las decisiones.

ACUMAR generó datos relevantes para el derecho a la información ambiental (prerrequisito para una participación efectiva) y contribuyó a una mayor escucha en procesos específicos, como la extensión de redes de agua y las mesas de trabajo correspondientes a proyectos de relocalización de viviendas. Incluso realizó audiencias públicas sobre algunos de los temas bajo su órbita.

Sin embargo, la Comisión de Participación Social tuvo un carácter más informativo y de contención que deliberativo. Careció de centralidad frente a la dispersión de decisiones en ámbitos judiciales, locales y sectoriales; por lo que nunca se constituyó en un espacio de incidencia efectiva sobre las políticas públicas para la cuenca. Este déficit impidió llevar a cabo un diálogo propicio para legitimar una planificación estratégica capaz de guiar a los gobiernos y ciudadanos.

Las debilidades de ACUMAR asociadas al diseño institucional, la ausencia de acuerdos políticos precisos y las dificultades para coordinar a los múltiples actores con intereses en la cuenca dieron forma a un organismo inestable. En menos de 15 años cambió su organigrama

en 18 oportunidades,<sup>33</sup> “actualizó” su planificación en cuatro<sup>34</sup> y es imposible recordar (por tan numerosos) a todos sus presidentes.

A pesar de sus competencias, recursos y estructura,<sup>35</sup> no logró una gobernanza superadora de la fragmentación administrativa existente en la cuenca. Hemos visto que intentó centralizar decisiones, coordinar gestiones, incidir sobre otros organismos y cubrir falencias de los gobiernos locales con dispar éxito. Podemos afirmar entonces que ACUMAR es un organismo híbrido que ha oscilado entre la improvisación y la experimentación en la construcción de su institucionalidad.

## Aprendizajes metropolitanos

La mirada crítica sobre el devenir de ACUMAR podría dar lugar a la conclusión –equivocada– de un sinsentido en su creación. No debiera ser así. Con sus más y sus menos, es indudable que a partir de su intervención se produjeron avances positivos en la cuenca. Se incrementó el control industrial, se están realizando importantes obras de infraestructura cloacal y se removieron basurales. A la vez, se brindaron algunas soluciones habitacionales, mayor acceso al agua potable y mejor atención a la salud pública. Principalmente, se generó mayor capacidad de respuesta, una cartera de proyectos estratégicos e información relevante para el diseño y evaluación de políticas públicas con eje en el riesgo ambiental.<sup>36</sup>

La experiencia acumulada permite tomar decisiones para rejuvenecer el organismo y definir una estrategia de sustentabilidad que

33. Resoluciones ACUMAR N° 5/2007, 6/2009, 98/2009, 3/2010, 180/2012, 662/2012, 770/2012, 925/2012, 46/2014, 209/2014, 29/2015, 24/2016, 79/2016, 5/2017, 41/2019, 71/2020, 190/2020 y 90/2021.

34. PISA 2007, 2009, 2010 y 2016.

35. ACUMAR cuenta actualmente con 8 consejeros, 29 cargos directivos y 46 coordinaciones. En 2020 se le asignaron \$ 2.060.000.000 de presupuesto (ACUMAR, 2020).

36. Para un balance más detallado se recomienda consultar las publicaciones del Cuerpo Colegiado (Nápoli, Andrés, “Riachuelo: a 10 años del fallo de la Corte Suprema de Justicia, aún mucho por hacer”, en *Informe Ambiental Anual 2019*, Buenos Aires, 2019; Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos *et. al.*, “9 años del fallo de la Corte: Una política de Estado todavía ausente”, Buenos Aires, 2017; Defensoría del Pueblo de la Nación *et. al.*, “Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo...”, *op. cit.*

conduzca a la restitución de derechos ordenada por la CSJN. Este proceso, además, puede servir para reconfigurar el sentido de la cuenca<sup>37</sup> y plasmar ideas de estructuración territorial que la conviertan en un nuevo vector de desarrollo regional.<sup>38</sup>

En este sentido, aun cuando ACUMAR no encuadra en ninguna de las tipologías de gobernanza metropolitana,<sup>39</sup> su recorrido deja aprendizajes útiles para nuevas iniciativas en la RMBA. A modo de síntesis, se destacan los siguientes:

- Las innovaciones institucionales suelen ser reactivas a problemas planteados en la agenda pública, pero este proceso no debiera ahorrar esfuerzos en crear una visión compartida y un sistema dotado de reflexividad y capacidad de acción estratégica.<sup>40</sup> El enfoque de productividad de los conflictos ambientales<sup>41</sup> contribuye a transformarlos en oportunidades de cambio constructivo.
- Es difícil superar la fragmentación administrativa en base a criterios de jerarquía y competencia que impongan decisiones y desplacen a otras autoridades. Mejores resultados pueden obtenerse con criterios de cooperación y complementariedad que den lugar a acuerdos interjurisdiccionales e incrementen la coordinación entre niveles de gobierno. Los municipios son actores clave que deben ser incluidos. Estos acuerdos, propios del federalismo de concertación, deberían (al menos) plasmar objetivos de largo plazo, estrategias y temáticas prioritarias. Una tensión difícil de manejar será la necesidad de crear organizaciones con rutinas estables y reglas de juego creíbles, que al mismo tiempo tengan flexibilidad para adaptarse a los cambios.

---

37. Esber, Horacio, "El río ¿olvidado?", en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Año 4, N° 6, 2014.

38. Herrero, Ana C. y Fernández, Leonardo, *De los ríos no me río. Diagnóstico y reflexiones sobre las cuencas metropolitanas de Buenos Aires*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial, 2008.

39. Tomàs, Mariona, "Modelos de gobernanza metropolitana", Barcelona, Oberta UOC Publishing, 2018.

40. Bervejillo, Federico, "Alternativas de construcción de gobernanza territorial en la Región Metropolitana de Buenos Aires", en *Fundación Metropolitana*, Buenos Aires, *Foro Metropolitano*, 2007.

41. Merlinsky, Gabriela, *Cartografías del conflicto...*, op. cit.

- Resulta indispensable preservar la eficacia de los acuerdos mediante mecanismos permanentes de negociación, participación, decisión, responsabilidad e incentivo. Los espacios de mediación entre autoridades y deliberación participativa deben ser conducidos para concluir en acciones concretas en el territorio. Es conveniente priorizar la proximidad en el abordaje de los problemas (principio de subsidiariedad) tanto como asegurar la coherencia en las intervenciones y recursos para su realización. Reglas que establezcan un poder de veto a decisiones cuyos impactos directos y acumulativos superen la escala local (ordenamiento ambiental del territorio, evaluación de impacto ambiental de emprendimientos de alto riesgo, etc.) debieran acompañarse con inversiones para subsanar déficits estructurales.
- Organizar tareas complejas y a cargo de diversos actores requiere una planificación estratégica realista. Se debe considerar que influirá sobre procesos y relaciones que ya existen en el territorio. Es necesario evaluar las barreras, oportunidades, sinergias, *trade off* y riesgos asociados a su implementación; en particular, la distribución de costos y beneficios, para revertir situaciones de desigualdad e injusticia. Identificar agendas transversales, novedosas y vacantes (resiliencia ante la crisis climática, soluciones basadas en la naturaleza, evaluación ambiental estratégica, etc.) puede contribuir a generar dinámicas incrementales y fortalecer la confianza entre sectores. Asimismo, priorizar la integración de criterios y lineamientos en los planes preexistentes de otros entes, antes que su reemplazo, podría ser más eficaz para impulsar las acciones. Por último, tener en cuenta la multifuncionalidad de los paisajes y considerar los servicios ecosistémicos permite entender las bases ambientales del bienestar humano, identificar áreas críticas y analizar las implicancias de diferentes escenarios de cambio en las reglas de uso del territorio.<sup>42</sup>

---

42. Pascual, Miguel; Barral, María P.; Poca, María; Pessacg, Natalia; García Silva, Leandro; Albariño, Ricardo; Romero, María E. y Jobbágy, Esteban, "Ecosistemas acuáticos continentales y sus servicios: Enfoques y escenarios de aplicación en el mundo real", en *Ecología Austral* 32, Asociación Argentina de Ecología, 2021, pp. 195-212.

- El diseño institucional debe anclarse en los objetivos previamente acordados. La producción de información, la innovación científico-tecnológica, el financiamiento sostenido y el refuerzo de las capacidades técnicas son herramientas críticas para que las nuevas agencias obtengan reconocimiento y liderazgo. El apoyo a los gobiernos locales junto con el monitoreo y la evaluación de los resultados pueden ser útiles para entornos complejos como las áreas metropolitanas.<sup>43</sup>

Se ha sostenido que la principal característica de las ciudades es mezclar en un solo espacio muchos tipos de personas con distintos intereses, quienes en el intervalo de una vida forjan una historia común.<sup>44</sup> Así como la idea de ciudad quedó obsoleta para dar cuenta de aquel “solo espacio”, hoy los conceptos de “cuenca” y “área metropolitana” están en jaque ante la conectividad de los ecosistemas y la digitalización de los vínculos interpersonales. Mientras diseñamos organizaciones para atender problemas persistentes, nuevos paradigmas comienzan a exigir respuestas innovadoras.

Es posible que las dificultades que atravesó ACUMAR no se deban exclusivamente a sus déficits institucionales. Tal vez sea necesario reorientar su misión: no intentar recomponer un pasado ideal que nadie recuerda haber vivido, sino regenerar una lógica de convivencia alternativa, esta vez poniendo en el centro las relaciones entre las personas (entre sí) y su entorno. Ser vehículo de la acción colectiva para transformar la cuenca en un espacio de prosperidad, disfrute equitativo y sostenible de los bienes comunes, cohesión social y justicia ambiental. Sirvan los claroscuros de esta experiencia como referencia para pensar nuevas soluciones metropolitanas.

---

43. Subirats, Joan, “Dilemas: gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas”, en Gómez-Álvarez, David; Rajack, Robin; López-Moreno, Eduardo y Lanfranchi, Gabriel, *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*, Washington, BID, 2019.

44. Harvey, David, *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*, Nueva York, Verso, 2012.

## Bibliografía

ACUMAR, “Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo: actualización”, Buenos Aires, 2010.

\_\_\_\_\_, “Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo: hacia una visión compartida de la cuenca”, Buenos Aires, 2016.

\_\_\_\_\_, “Anuario 2020”, Buenos Aires, 2020.

ASOCIACIÓN CIUDADANA POR LOS DERECHOS HUMANOS, ASOCIACIÓN DE VECINOS LA BOCA, CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y GREENPEACE ARGENTINA, “9 años del fallo de la Corte. Una política de Estado todavía ausente”, Buenos Aires, 2017.

BERVEJILLO, Federico, “Alternativas de construcción de gobernanza territorial en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en Fundación Metropolitana, Buenos Aires, *Foro Metropolitano*, 2007.

BLACKSMITH INSTITUTE, “The world worst 2013: the top ten toxic threats”, Nueva York, 2013.

BRAILOVSKY, Antonio E. y FOGUELMAN, Diana, *Memoria Verde: historia ecológica de la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1991.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN, ASOCIACIÓN CIUDADANA POR LOS DERECHOS HUMANOS, ASOCIACIÓN DE VECINOS LA BOCA, CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y GREENPEACE ARGENTINA, “Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación, a siete años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que persigue mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir nuevos daños en la cuenca Matanza-Riachuelo”, Buenos Aires, 2015.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN, ASOCIACIÓN DE VECINOS LA BOCA, CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, DEFENSORÍA ADJUNTA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, PODER CIUDADANO Y UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA NACIONAL - REGIONAL BUENOS AIRES, “Informe Especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo”, Buenos Aires, 2003.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN, ASOCIACIÓN POPULAR LA MATANZA, ASOCIACIÓN DE VECINOS LA BOCA, CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, FUNDACIÓN CIUDAD, FUNDACIÓN METROPOLITANA, GREENPEACE ARGENTINA, PODER CIUDADANO, UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA NACIONAL - REGIONAL BUENOS AIRES Y UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA, “Informe Especial de Seguimiento Cuenca Matanza-Riachuelo”, Buenos Aires, 2005.

ESBER, Horacio, “El río ¿olvidado?”, en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Año 4, N° 6, 2014.

ESTRADA OYUELA, Raúl A., “La calidad de las aguas como eje de la recomposición de la cuenca”, en Asociación de Vecinos La Boca, *La Corte ordenó recomponer el Riachuelo. Monitoreo externo del Plan de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo*, Buenos Aires, 2012.

FAIRSTEIN, Carolina y MORALES, Diego, “En busca de soluciones judiciales para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca Matanza-Riachuelo”, en CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *Derechos humanos en Argentina: informe 2009*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2009.

GARCÍA SILVA, Leandro y GARCÍA ESPIL, Javier, “Causa Matanza-Riachuelo: tiempo de debatir escenarios de recomposición”, en Fundación Ambiente y Recursos Naturales, *Informe Ambiental Anual 2012*, Buenos Aires, 2012.

\_\_\_\_\_, “Caso Matanza-Riachuelo: cambios, avances y déficits en el camino del río olvidado hacia la cuenca de oportunidades”, en FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, *Informe Ambiental Anual 2014*, Buenos Aires, 2014.

GLOBAL WATER PARTNERSHIP (GWP) E INTERNATIONAL NETWORK OF BASIN ORGANIZATION (INBO), *Manual para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Cuencas*, 2009.

GUTIÉRREZ, Ricardo A., “Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina”, *Revista EURE*, vol. 38, N° 114, 2012.

HARVEY, David, *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*, Nueva York, Verso, 2012.

HERRERO, Ana C. y FERNÁNDEZ, Leonardo, *De los ríos no me río. Diagnóstico y reflexiones sobre las cuencas metropolitanas de Buenos Aires*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial, 2008.

HOOPER, Bruce, *Integrated River Basin Governance: Learning from International Experience*, Londres, IWA Publishing, 2005.

MERLINSKY, Gabriela, *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2013.

\_\_\_\_\_, *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Buenos Aires, Fundación CICCUS, 2013.

NÁPOLI, Andrés M., “Una política de Estado para el Riachuelo”, en FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, *Informe Ambiental Anual 2009*, Buenos Aires, 2009.

\_\_\_\_\_, “El caso Riachuelo en su hora más crítica”, en Fundación Ambiente y Recursos Naturales, *Informe Ambiental Anual 2013*, Buenos Aires, 2013.



\_\_\_\_\_, “Riachuelo: a 10 años del fallo de la Corte Suprema de Justicia, aún mucho por hacer”, *Informe Ambiental Anual 2019*, Buenos Aires, 2019.

NÁPOLI, Andrés M. y GARCÍA ESPIL, Javier, “Recomposición Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo: Una oportunidad histórica que aún reclama un fuerte compromiso político y más eficiencia en la gestión”, en FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, *Informe Ambiental Anual 2010*, Buenos Aires, 2010.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), “Water Governance in Argentina”, OECD Studies on Water, París, OECD Publishing, 2019.

ORGANIZACIÓN METEOROLÓGICA MUNDIAL (OMM) Y ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO), *Glosario Hidrológico Internacional*, Ginebra, 2012.

PASCUAL, Miguel, BARRAL, María P.; PESSACG, María Natalia; GARCÍA SILVA, Leandro; ALBARIÑO, Ricardo; ROMERO, María E. y JOBBÁGY, Esteban, “Ecosistemas acuáticos continentales y sus servicios: Enfoques y escenarios de aplicación en el mundo real”, en *Ecología Austral* 32, Asociación Argentina de Ecología, 2021.

SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (SAyDS), “Informe del estado del ambiente 2018”, Buenos Aires, 2019.

SUBIRATS, Joan, “Dilemas: gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas”, en GÓMEZ-ÁLVAREZ, David; RAJACK, Robin; LÓPEZ-MORENO, Eduardo y LANFRANCHI, Gabriel, *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*, Washington, BID, 2019.

TOMÀS, Mariona, “Modelos de gobernanza metropolitana”, Barcelona, Oberta UOC Publishing, 2018.



# La transición hacia la economía circular. Un desafío para la reconstrucción verde en el AMBA

Consuelo Bilbao\*

## Introducción

La gestión de los Residuos Sólidos Urbanos (en adelante RSU) representa un gran desafío para las ciudades y regiones metropolitanas. Para 2050 los desechos a nivel mundial podrían aumentar un 70% con respecto a los niveles actuales (para 2010 se registraron millones de toneladas) si no se adoptan medidas urgentes para disminuir los residuos generados por la rápida urbanización.<sup>1</sup> En América Latina el 81% de la población vive en ciudades; es la región más urbanizada del mundo en desarrollo.<sup>2</sup> Por este motivo, debemos enfrentar de forma imperiosa los impactos negativos de las urbes y reconvertirlos en nuevos procesos de una economía verde.

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) no escapa a la realidad latinoamericana; concentra la mayor densidad urbana y el 40% de la generación de residuos a nivel país. Durante 2019 envió a los rellenos sanitarios de la Coordinadora Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (en adelante CEAMSE) un poco más de

---

\* Directora Política del Círculo de Políticas Ambientales. Magíster en Derecho y Economía del Cambio Climático (FLACSO). Licenciada en Comunicación Social (UBA). Especializada en Políticas y Planificación. Consultora en planificación estratégica, política y comunicación ambiental. Trabaja en el sector medioambiental desarrollando proyectos para el ámbito público, privado y tercer sector. Experiencia de trabajo en las áreas de cambio climático, contaminación, gestión de residuos y economía circular.

1. Kaza, S.; Yao, L. *et al.*, *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*, Banco Mundial, 2018.

2. ONU, "World Urbanization Prospects: The 2018 Revision. Methodology", United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2018.

7 millones de toneladas de RSU, esto es, 19 mil toneladas diarias.<sup>3</sup> La disposición final aumentó 16,5% con respecto a los valores de 2010 que alcanzaron las 6.030.000 toneladas anuales.<sup>4</sup> Durante la última década la disposición final ha tenido variaciones interanuales con ascensos y descensos, pero no ha logrado bajar de las 16 mil toneladas diarias de residuos; un número insostenible en el mediano plazo.

El aumento en la generación<sup>5</sup> de los residuos se rige por dos variables: el crecimiento poblacional y el económico; este último expresado en producción y consumo. Por eso, si pretendemos un desarrollo sustentable de las ciudades se necesita generar un desacople entre el crecimiento económico y la generación de basura.

Los niveles de extracción, producción y consumo masivo de nuestra sociedad realizan una presión insostenible sobre los recursos naturales y generan toneladas indiscriminadas de residuos y de emisiones de gases de efecto invernadero causantes del calentamiento global. Mientras el PBI mundial se duplicó desde 1970, la demanda sobre los recursos naturales se ha triplicado desde esa misma fecha y continúa en aumento. Por su parte, la extracción y el procesamiento de materiales, combustibles y alimentos contribuyen con la mitad (50%) de las emisiones globales de gases de efecto invernadero.<sup>6</sup> Estos números nos obligan a repensar no solo la gestión de residuos, sino más bien el modelo lineal de producción, consumo y descarte.

La pandemia está acelerando la reconstrucción verde de la economía en los países desarrollados. La economía circular y la transición verde para descarbonizar la economía puede ser una opción de reconstrucción sostenible para el AMBA, y para ello es indispensable

---

3. MAyDS, “Informe el Estado del Ambiente 2019”, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2020.

4. CEAMSE (s/f), Residuos dispuestos 2009-2013, Estadísticas CEAMSE.

5. No existen datos de generación de RSU, por eso se toman los de disposición final. Sin embargo, el aumento en la disposición final en relleno sanitario (único dato público disponible) en algunos casos no está necesariamente vinculado al aumento en la generación de residuos, sino a la modalidad de disposición final. Algunos municipios que tienen basurales a cielo abierto podrían pasar a disponer en CEAMSE, lo que conllevaría un aumento en los cómputos que antes estaban por fuera del sistema de relleno sanitario.

6. PNUMA, “Panorama de los Recursos Globales. Panorama de los recursos naturales para el futuro que queremos”, Panel Internacional de Recursos - Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2019.

cambiar el paradigma en la gestión de los RSU, que si bien fue avanzando en algunos aspectos regulatorios y muy poco en su implementación, ha quedado atrasado ante el nuevo enfoque circular. Esta nueva mirada podría mitigar la desigualdad económica, social y ambiental que denota la actual gestión de los desechos.

Un aspecto de importancia en la gestión de los residuos, que dificulta el diseño de políticas y la toma de decisión, es la ausencia de datos e información oficial en torno a la generación, reciclado y/o disposición final de residuos. Existen, además, dificultades para integrar datos entre los niveles nacionales y locales. El único organismo que provee información actualizada y consecutiva es CEAMSE, pero dichos datos corresponden únicamente a la disposición final y solo para el AMBA.

## Los aciertos y desaciertos en la gestión de residuos del AMBA

A mediados del siglo pasado, el AMBA contaba con usinas de incineración municipal, incineradores domiciliarios y quemas ilegales como método para la eliminación de los residuos urbanos, que fueron prohibidos por ordenanza de la Ciudad de Buenos Aires en 1976 debido a la intensa masa de humo que cubría la Ciudad. Con el objeto de dar solución a los residuos urbanos, en 1977 se crea una empresa de carácter interjurisdiccional entre la antigua Municipalidad de Buenos Aires y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, cuyo objetivo era disponer los residuos y crear parques en el AMBA; dicha empresa, es la Coordinadora Ecológica Sociedad del Estado desde el año 1984.<sup>7</sup>

En 1977, CEAMSE pone en operación el primer relleno sanitario ubicado en la localidad de Bancalari dando inicio, de esta forma, al paradigma sanitarista que utiliza como método de tratamiento de la basura los principios de la ingeniería para confinar los residuos en la menor superficie posible; una técnica desconocida hasta ese momento en el país. Este paradigma apelaba a la higiene y el aislamiento de los residuos en su disposición final, haciendo énfasis en la recolección y el entierro, por sobre la prevención en la generación y la minimización de la basura.

---

7. CEAMSE, *Evolución en la gestión de la basura*, Editorial Croquis, 2016.

Los crecientes niveles de consumo, la obsolescencia programada (la producción de productos con una vida cada vez más corta), la modalidad de producción y distribución en multitud de envases y empaques descartables, sumados a la creciente urbanización, llevaron a un aumento sostenido de los residuos domiciliarios y el consecuente colapso de los rellenos sanitarios sobre principios del siglo XXI.

La primera crisis del sistema de rellenos sanitarios se dio con el cierre del relleno de Villa Domínico en 2004 y la dificultad para abrir nuevos centros de disposición final. El rechazo social de las comunidades en los diferentes distritos del AMBA impidió la apertura de nuevos mega rellenos debido a los impactos ambientales en zonas aledañas. A partir de allí, y a través de la demanda social, se logró en 2005 la sanción de la Ley N° 1854, conocida como “Basura Cero” en CABA, y en el 2006 la Ley N° 13592 en la provincia de Buenos Aires, que impulsaron un nuevo paradigma en materia de gestión de RSU, conocido como Gestión Integral de RSU (en adelante GIRSU). Este enfoque contempla diferentes etapas previas a la disposición final, por las cuales se busca prevenir la generación de desechos, separar en origen, recuperar y reciclar. A su vez, a raíz de la crisis económica de 2001, emergen los cartoneros como nuevos actores en la gestión de los residuos, que refuerzan este paradigma.

A pesar de este nuevo marco regulatorio y de una creciente conciencia ambiental sobre el impacto de la basura, los desechos siguieron en aumento. La imposibilidad de construir un nuevo relleno tras el cierre de Villa Domínico generó otra crisis en 2012, esta vez por falta de espacio en el complejo ambiental Norte III, el cual recibía la mayor parte de los RSU del AMBA. La respuesta a la crisis fue la puesta en marcha de nuevas tecnologías de tratamiento para disminuir el entierro por parte del GCBA, cuyos residuos representaban un tercio de lo dispuesto en Norte III. Se puso en funcionamiento una planta de tratamiento para tratar y recuperar 1.800 toneladas diarias de desechos áridos, y una planta de tratamiento mecánica biológica que, mediante el tratamiento de la fracción húmeda, reduce entre un 25 y 35% el residuo enterrado.

Las medidas tomadas, al igual que las mejoras y transformaciones ocurridas en los últimos 15 años en los complejos de CEAMSE, demuestran, por un lado, que se dieron aciertos en la implementación

de tecnologías que lograron disminuir, en el corto plazo y de forma drástica, el entierro. Por el otro, tuvo lugar el desacierto de continuar jerarquizando la inversión en el tratamiento y en la disposición final. No existen avances concretos en las etapas previas de la GIRSU, como aquellas referidas a las medidas preventivas, la separación en origen y la recolección diferenciada que podrían disminuir, a largo plazo y de manera permanente, el entierro.

El esquema metropolitano de CEAMSE resulta la contracara frente a la problemática sanitaria que sufren la mayoría de los municipios del interior del país, con sistemas de disposición final irregular. Se estiman alrededor de 5.000 basurales a cielo abierto entre las distintas jurisdicciones provinciales.<sup>8</sup> El sistema consorciado del AMBA ha resultado una buena política en términos de tratamiento y tecnologías para la disposición final, dado que su escala y nivel de inversión permitió diversas mejoras para minimizar el entierro y mitigar los impactos ambientales, entre ellos las emisiones de gas de efecto invernadero (GEI).

El nuevo concepto de “basura cero”, el recupero de residuos como sustento de vida y las crisis recurrentes en los rellenos impulsaron una serie de acciones en el Complejo Ambiental Norte III: la creación de una planta de compostaje, que tiene una capacidad de tratamiento de 2.000 toneladas mensuales de residuos orgánicos; la implementación de plantas sociales de separación y recuperación de residuos, que recuperan 150 toneladas de materiales reciclables por día; la apertura de planta de desgasificación y tratamiento de biogás; la puesta en funcionamiento de una planta de reciclaje de neumáticos que tritura 50 toneladas por día; la implementación de la planta de generación de energía eléctrica a partir del biogás del relleno, un aporte sustantivo a las políticas de mitigación del cambio climático en materia de RSU; el establecimiento de una planta de tratamiento mecánica y biológica que trata 1.200 toneladas diarias; y la creación de una nueva planta de lixiviados que trabaja mediante técnicas de nanofiltración.<sup>9</sup>

Sin desmerecer los avances enumerados –que solo pudieron ser logrados a partir de la gestión consorciada de CEAMSE–, mantener

8. MAyDS, “Informe el Estado del Ambiente 2019”, *op. cit.*

9. CEAMSE, *Evolución en la gestión...*, *op. cit.*

la primacía de la gestión en la etapa del tratamiento y la disposición final, con los vigentes niveles de enterramiento, no hará más que traer nuevas crisis ante el colapso de futuras celdas. La implementación de la GIRSU requiere una atención ecuaníme de todas sus etapas. No existe una tecnología que pueda resolver todos los impactos ambientales que se generan en la etapa final; por ello es tan necesario diseñar políticas que promuevan la prevención y la recuperación de los residuos, con el fin de minimizar la magnitud de la basura confinada y reducir las emisiones de GEL.

La recuperación y reciclado de los desechos no solo tiene interés ambiental, puede ser una importante fuente de empleo verde como parte de la recuperación pospandemia. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define al empleo verde como aquel que se genera en un mercado que considera las dimensiones económicas, sociales y ambientales. Destaca que, en primer lugar, para ser incluido en esta categoría deben cumplirse los estándares de trabajo decente. En segundo lugar, deben desarrollarse en sectores con sostenibilidad ambiental. La OIT ha señalado, específicamente en Argentina, que los recicladores informales no constituyen un empleo verde, dado que funcionan bajo condiciones sociales y laborales sumamente inadecuadas.<sup>10</sup>

Los programas de separación en origen y recolección diferenciada están orientados a la inclusión social, pero no han logrado formalizarse ni tienen los estándares que debe cumplir el servicio de higiene urbana para la recolección de la fracción húmeda. Una muestra de esta condición fue la primera etapa de la pandemia, cuando fueron suspendidos los programas de reciclado por no estar considerados como servicio esencial, aumentando el volumen del residuo reciclable enviado a entierro. Otro aspecto de la informalidad de los programas es la ausencia de datos sobre generación y reciclado, que dificulta el diseño de políticas y la toma de decisión para mejorar o medir su eficiencia. En este sentido, no se puede evaluar el impacto de las campañas y programas para impulsar la separación en origen, ni la eficiencia de los circuitos de recolección. Tampoco existe control de la calidad de las fracciones reciclables y no se han creado ins-

---

10. OIT, “Empleo Verde en Argentina”, Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2017.



trumentos e incentivos económicos para que la ciudadanía separe y minimice en origen sus residuos.

Resulta indispensable para el AMBA desarrollar políticas integrales y articuladas entre los municipios que permitan la generación de datos públicos, comparables y consecutivos, así como fortalecer los programas de separación en origen e implementar, en algunos casos, la recolección diferenciada y, en otros, formalizarlas, incluyendo capacitación y profesionalización de los recuperadores urbanos (cartoneros). Además, es imperioso sumar esfuerzos para establecer programas articulados y con tratamiento descentralizado (en diferentes distritos del AMBA) de fracciones para determinadas corrientes de residuos como áridos, restos de poda, jardinería y voluminosos.

Otro punto, quizás el más crítico en la gestión de los RSU, es la ausencia de políticas municipales para el aprovechamiento de la fracción orgánica. Esta fracción es la más preponderante en la composición de los residuos domiciliarios, representando entre un 35% al 50% de los desechos, dependiendo de las características socioeconómicas de la población. Por otra parte, hay que considerar los casos de grandes generadores de residuos orgánicos, como los locales gastronómicos y mercados, entre otros, donde la porción de orgánicos es aún mayor.

Actualmente, los precarios planes de separación en origen del AMBA consideran solo como recuperable las fracciones de secos (vidrios, papel, cartón, aluminio, textiles); mientras que se trata como basura la porción de orgánicos y todo aquel desecho que no tiene fines reciclables. Con las excepciones de recogidas de fracción de orgánicos y restos verdes (como las de poda en diferentes distritos y algunos intentos de recolección en zonas gastronómicas), son casi nulos los avances en esta materia en el AMBA. Además, son pocas las campañas de información y concientización para avanzar en las prácticas de compost domiciliario, especialmente en las zonas más residenciales donde las viviendas con jardines facilitan la práctica. Sin una visión integral que contemple el aprovechamiento del orgánico, resulta dificultoso pensar en una reducción sostenida.

## Del paradigma “basura cero” a la economía circular

Los gobiernos locales son los responsables de implementar la GIRSU, aunque en su mayoría apenas cuentan con los recursos para brindar los servicios básicos de recolección. Los municipios destinan entre el 5 y el 25% de su presupuesto en la gestión de los RSU,<sup>11</sup> y los contratos de la basura suelen ser los más onerosos de la gestión municipal. Existen instrumentos que podrían mitigar progresivamente estos costos, a partir de la transferencia de recursos económicos de aquellos actores que tienen un lucro por introducir bienes descartables, que son basura rápidamente y generan graves impactos ambientales.

La Responsabilidad Extendida del Productor (en adelante REP) es un principio político orientado a promover mejoras ambientales para ciclos de vida completos de los sistemas de los productos, a partir de la extensión de las responsabilidades (física, legal y económica) de los fabricantes del producto a varias fases del ciclo total de su vida útil y, especialmente, a su recuperación, reciclaje y disposición final. Este principio implica que las responsabilidades, tradicionalmente asignadas a los consumidores y las autoridades responsables de la gestión de residuos, se trasladan al productor. Se basa en tres pilares: los principios de prevención, contaminador-pagador y el ciclo de vida; todos orientados a introducir mejoras ambientales en el diseño de los productos.<sup>12</sup>

La REP es un instrumento utilizado en varios países del mundo para regular la gestión de envases y embalajes, incluidos los de nuestra región como Chile y Uruguay. Los envases descartables son uno de los grandes responsables del aumento de la basura domiciliaria, esto es, representan el 30% de una bolsa de residuos;<sup>13</sup> por lo tanto, trasladar el peso económico de la gestión de los envases posconsumo (desde el Estado hacia las marcas envasadoras que los introducen en el mercado), podría no solo alivianar el presupuesto municipal, sino también impulsar la prevención. Si las empresas que determinan el ingreso de miles de envases por día al mercado tienen que pagar por cada residuo que

11. Bilbao, Consuelo, “¿Por qué necesitamos una ley de gestión de envases posconsumo?”, en *Círculo de Políticas Ambientales*, 2019.

12. Testa, María Eugenia, “La Responsabilidad Extendida del Productor –REP– y el principio preventivo en la gestión de residuos”, en *Círculo de Políticas Ambientales*, 2018.

13. Bilbao, Consuelo, “¿Por qué necesitamos...?”, *op. cit.*

generan, buscarán la forma más adecuada para disminuir ese costo; en otras palabras, minimizar la generación indiscriminada de basura.

Por otra parte, las regulaciones bajo el principio REP ya sea de envases, residuos electrónicos y/o pilas y baterías, obligan a los productores a cumplir con metas de reciclado y a implementar porcentajes de materia prima reciclable en sus productos. Este tipo de medidas, al igual que aquellos instrumentos económicos como la eliminación del IVA y desgravaciones de otros gravámenes en la compraventa de materiales reciclables, permiten incentivar la industria y el mercado del reciclaje, dado que hacen más competitivo este tipo de materiales frente a la materia prima virgen.

Avanzar hacia la transición de un modelo lineal a uno circular requiere avanzar de forma integrada con los sectores productivos. Implica regímenes de promoción para el diseño, producción y gestión de la etapa posconsumo de productos que, de manera sistémica, eviten el volumen de residuos y reinserten en el circuito productivo materia prima reciclada.

La gestión integral de los RSU corresponde a la órbita de los gobiernos locales, pero resulta evidente que los municipios no pueden afrontar solos los costos crecientes que implica el aumento exponencial de los residuos, ni tampoco establecer las reglas, por un lado, para prevenir la generación indiscriminada de residuos y, por el otro, para impulsar la industria del reciclado que demande residuos posconsumo.

El fomento de la industria del reciclado, conformado mayormente por PyMEs, es clave para la reconversión verde de la economía, generando empleo verde y genuino. Este sector es el motor de la demanda de los residuos de las urbes, por lo que necesita de regímenes nacionales que se articulen con las políticas municipales, encargada de otorgar la materia prima para el agregado de valor.

El esquema interjurisdiccional implementado por CEAMSE ha permitido incorporar mejores técnicas y tecnologías para el tratamiento y disposición final. Ahora es momento de profundizar en políticas articuladas a escala metropolitana y entre los diferentes niveles del Estado, con el fin de avanzar en sistemas integrales de gestión para corrientes de residuos que pueden ser reinsertadas a la industria del reciclado. En tal sentido, es necesario el impulso de instrumentos de promoción a nivel nacional.

## Bibliografía

BILBAO, Consuelo, “¿Por qué necesitamos una ley de gestión de envases posconsumo?”, en *Círculo de Políticas Ambientales*, 2019.

CEAMSE (s/f), Residuos dispuestos 2009-2013, Estadísticas CEAMSE.

\_\_\_\_\_, *Evolución en la gestión de la basura*, Buenos Aires, Editorial Croquis, 2016.

KAZA, S.; YAO, L. *et al.*, *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*, Banco Mundial, 2018.

MAYDS, “Informe el Estado del Ambiente 2019”, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2020.

OIT, “Empleo Verde en Argentina”, Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2017.

ONU, “World Urbanization Prospects: The 2018 Revision. Methodology”, United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2018.

PNUMA, “Panorama de los Recursos Globales. Panorama de los recursos naturales para el futuro que queremos”, Panel Internacional de Recursos - Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2019.

TESTA, María Eugenia, “La Responsabilidad Extendida del Productor –REP– y el principio preventivo en la gestión de residuos”, en *Círculo de Políticas Ambientales*, 2018.

# La Red Pública de Salud AMBA como experiencia de cooperación regional en políticas públicas

Lorena Carballo\*

*Este Plan es una mirada de largo plazo de qué debe ser, cómo debe fortalecerse y ampliarse el servicio de salud pública para garantizar los derechos que tiene la gente del área metropolitana y, sobre todo, focalizado en los que no tienen otra cobertura.*

Fernán Quirós<sup>1</sup>

## Caracterización del sistema de salud argentino

El modelo de organización centralizado del sistema de salud en Argentina data de mediados de la década de 1940, momento en que la concepción de la salud comienza a transformarse y pasa a ser considerada como responsabilidad del Estado y como un derecho social de la población. Hasta ese momento, los servicios de salud eran prestados por sociedades de beneficencia y algunos hospitales de comunidad; había escasa capacidad de prevención y se carecía de políticas de salud a largo plazo.

Hacia 1943 se produce un cambio de paradigma, a partir del cual se abandona el modelo cuya forma de gestión predominante era de carácter descentralizado y anárquico, y se adopta un modelo centralizado en el que la salud pasa a ser –como dijimos anteriormente– responsabilidad

---

\* Licenciada en Ciencia Política (UBA) con maestría en Administración Pública. Consultora en comunicación institucional, estrategia y planificación de políticas públicas. Experiencia laboral en el Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y en el Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. Asesoría en temas vinculados a la salud, urbanismo, vivienda y ordenamiento territorial en la Cámara de Diputados de la Nación.

1. Coordinador de la Red Pública de Salud AMBA, 07/12/2018. Discurso emitido en el marco del inicio de las obras en el Municipio de Tres de Febrero, provincia de Buenos Aires.

del Estado. Se produce la expansión estatal de la cobertura sanitaria; se nacionalizan establecimientos públicos, desplazando así a las sociedades de beneficencia; se construyen nuevos hospitales y centros médicos ambulatorios. Se duplica la cantidad de camas hospitalarias y se crean programas dirigidos a problemáticas sanitarias específicas, convirtiendo al hospital en el eje de la atención médica.

Si nos enfocamos en la región metropolitana, en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)<sup>2</sup> rige el sistema de salud de Argentina, que se compone de tres sectores poco integrados entre sí: el sector público, el sector de seguro social obligatorio (obras sociales) y el sector privado. Se trata de un sistema fragmentario y heterogéneo que genera una deficiente articulación entre los niveles de atención, así como entre las jurisdicciones (provincias y municipios).

El sector público está integrado por las estructuras administrativas municipales, provinciales, nacionales de nivel ministerial; así como la red de hospitales y centros de salud públicos que prestan atención gratuita a toda persona que lo demande, en general personas sin seguridad social y sin capacidad de pago.

El sector del seguro social obligatorio se organiza en torno a las Obras Sociales (OS), que cubren a los trabajadores asalariados y sus familias según ramas de actividad. La mayoría de las OS operan a través de estructuras médicas propias y contratos con prestadores privados, y se financian con la contribución de los trabajadores y patronales que representan el 9% del sueldo bruto sujeto a aportes. Además, cada provincia cuenta con una OS que cubre a los empleados públicos de su jurisdicción. Finalmente, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados/Programa de Asistencia Médica Integral (INS-SJyP/PAMI) brinda cobertura a los jubilados del sistema nacional de previsión y sus familias. La población de escasos recursos que no cuenta con los beneficios de la seguridad social recurre a la red de hospitales y centros de salud públicos en los cuales se brinda atención gratuita.

Por último, el sector privado se conforma por profesionales de la salud y establecimientos que atienden a demandantes individuales y de los seguros privados. Este sector también incluye entidades de se-

---

2. Becerril Montekio, Víctor y Belló, Mariana, "Sistema de salud de Argentina", en *Salud pública de México*, vol. 53, suplemento 2, 2011, pp. 96-108.

guro voluntario llamadas Empresas de Medicina Prepaga (EMP), que se financian sobre todo con primas que pagan las familias y/o las empresas. Este sector comprende también a las llamadas cooperativas y mutuales de salud, que son entidades no lucrativas que ofrecen planes de salud pero no operan ni como OS ni como EMP.

Como mencionamos, el sistema de salud argentino se caracteriza por ser fragmentario y heterogéneo;<sup>3</sup> esto implica que los niveles de atención se articulan deficientemente entre sí y entre las provincias y municipios. No solo difieren en calidad de atención en los servicios, sino también en la composición del menú prestacional que ofrecen a los ciudadanos. Esta heterogeneidad se potencia con la fragmentación determinando inequidades en el acceso a los servicios y, consecuentemente, en las posibilidades de resolución de los problemas de salud por los que demandan los ciudadanos.

Por otro lado, la fragmentación determina inadecuada calidad de los procesos de atención, insatisfacción por los servicios recibidos, diversas ineficiencias motivadas por consumos duplicados y redundantes a la vez que las estructuras también se superponen. Esta situación promueve discontinuidades en los procesos de producción de cuidados, lo que impactaría negativamente en el abordaje de los problemas crónicos de salud, definidos como prevalentes.<sup>4</sup>

## Introducción a Red Pública de Salud AMBA

En 2018 se crea la Red Pública de Salud AMBA, mediante Decreto N° 1090-GPBA-18, que busca desarrollar y articular un sistema de salud integral y mejorar los servicios de salud a través del fortalecimiento del Primer Nivel de Atención de la salud a los ciudadanos del AMBA. Se trata de una política pública de mirada integral sanitaria, basada en acuerdos y consensos.

3. Belmartino, Susana, *La atención médica argentina en el siglo XX: instituciones y procesos*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2005.

4. Organización Panamericana de la Salud, *Redes Integradas de Servicios de Salud: Conceptos, Opciones de Políticas y Hoja de Ruta para su implementación en las Américas*, OPS, 2010. Disponible en: <https://www.paho.org/es/documentos/redes-integradas-servicios-salud-conceptos-opciones-politica-hoja-ruta-para-su-o>

El coordinador de la Red fue el actual ministro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Fernán Quirós. Estuvo compuesta, además, con el ministro de Salud de la provincia de Buenos Aires, Andrés Scarsi, y los secretarios de Salud de los municipios participantes: Lanús, Morón, San Miguel, Quilmes, Ezeiza, Tres de Febrero, Almirante Brown, Pilar, Lomas de Zamora, Moreno, Marcos Paz, Brandsen, San Martín, Hurlingham, Vicente López, Gral. Rodríguez, Tigre, San Isidro, San Vicente, Esteban Echeverría y Avellaneda.

La Red Pública de Salud AMBA es la resultante de un proceso iniciado en 2015, cuando el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA) y el Gobierno de la provincia de Buenos Aires (GPBA) constituyeron el “Gabinete Metropolitano” como un ámbito de coordinación interjurisdiccional para el desarrollo e implementación de políticas metropolitanas. Se trató de un modelo de articulación flexible, no burocrático, que procuró coordinar intervenciones en áreas de políticas no cubiertas por la institucionalidad interjurisdiccional ya existente.

El Gabinete tuvo la tarea de identificar proyectos de interés mutuo, definir prioridades para su formulación e implementación.

Uno de los proyectos incluidos en la agenda metropolitana fue la generación de un convenio marco de cooperación en materia de salud. En este contexto, en 2017 se elaboró un diagnóstico que, finalmente, se materializó en el Decreto de 2018 que dio vida a la Red AMBA Salud.

En este punto, es preciso mencionar los antecedentes existentes en cuanto a investigaciones sobre servicios de salud en el AMBA. En el año 2008 la Defensoría del Pueblo de la CABA,<sup>5</sup> en convenio con la Universidad Isalud, llevó a cabo una investigación orientada a la identificación de corredores sanitarios del AMBA. La información obtenida dio cuenta de la necesidad de reforzar políticas y acciones de prevención, atención y seguimiento de los problemas de salud prevenibles en la población del AMBA. Entre los principales resultados de esta investigación mencionaremos:

- La mayor parte de la demanda del conurbano en los hospitales de la Ciudad corresponde a la población materno-infantil.

---

5. Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, *Los caminos de la salud en el Área Metropolitana de Buenos Aires II*, 2010.



- Más del 85% de esta demanda corresponde a población materno-infantil sin cobertura de obra social y presenta condiciones de pobreza.
- Más del 85% recurre espontáneamente y sin derivación, desde el conurbano hacia hospitales de la Ciudad.
- Los motivos que llevan a la población del conurbano a recurrir a la Ciudad para atender su salud se relacionan, en su mayoría, con una percepción de mejor calidad de atención, a pesar de que el 40% de los encuestados refirió no tener experiencia propia en la utilización de hospitales del conurbano.

Esta investigación sirvió de insumo para el proyecto de “Fortalecimiento de la capacidad operativa y calidad institucional del AMBA Salud”, realizado mediante convenio entre la Facultad de Medicina de la UBA y la Unidad de Proyectos Especiales (UPE) AMBA del Ministerio de Gobierno de CABA.<sup>6</sup>

En este proyecto se evidenció que, de los corredores de salud desde el Área Metropolitana hacia los servicios de la CABA, el principal corresponde al conformado por los partidos del conurbano que integran la denominada Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR) en un 70%. El crecimiento poblacional es una de las causas de movilidad hacia la CABA puesto que, en un período de tiempo relativamente corto, provoca un aumento grande de la demanda de servicios de salud que muchas veces el propio municipio no puede brindar; son los casos de Almirante Brown, La Matanza, Esteban Echeverría y Merlo. Sin embargo, el crecimiento poblacional por sí mismo no explica el fenómeno del movimiento geográfico hacia la CABA. El trabajo sugiere, además, que una de las causas de dicha movilidad es la relación entre la cantidad de habitantes y las camas disponibles para su atención. De acuerdo a los resultados del estudio, el conurbano presenta una relación de 1096 habitantes por cama pública, mientras que en el primer Cordón es de 805 y en el segundo Cordón es de 1275.

El AMBA, integrado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuarenta (40) municipios de la provincia de Buenos Aires, se caracteriza por ser la concentración urbana de mayor densidad del país. En ella

---

6. Facultad de Medicina (UBA), Unidad de Proyectos Especiales AMBA (GCBA, “Fortalecimiento de la capacidad operativa y calidad institucional del AMBA salud”, Informe final, 2012.

viven más de 15 millones de personas, lo que representa alrededor del 36% de la población nacional.

En el caso de la Red, se hizo foco en la población priorizada, que son quienes usan la red pública de salud, y alguna proporción de personas que quizás tienen obra social o prepaga pero que también hacen uso de la red pública de salud. Para el año 2014<sup>7</sup> se estimó que la población expuesta era de 6.579.862. Las Regiones sanitarias V y VI concentraban la mayor cantidad de personas expuestas. Alrededor de una cuarta parte de los habitantes de la CABA y poco menos de la mitad de los habitantes del Gran Buenos Aires (GBA) no tienen obra social, prepaga o plan estatal. Dentro de esta población, el 88% reside en el GBA y el resto en CABA. Para el año 2018 esta población priorizada (población expuesta) ascendió a alrededor de ocho (8) millones de personas del AMBA.

Por otro lado, se calcularon las poblaciones expuestas a las redes de adultos<sup>8</sup> (4.739.478), pediátrica (1.840.384) y materno-neonatal (2.155.368). Casi un tercio de la población de la CABA y 6 de cada 10 residentes en el GBA es usuario de alguna de las tres redes analizadas del sistema público.

El análisis por red pone en evidencia que en todas las regiones analizadas la población expuesta a la red de adultos es proporcionalmente mayor; en la CABA la población expuesta a la red de adultos asciende a 59,5%. En segundo término, la población expuesta a la red materno-neonatal es cerca de un cuarto en todas las regiones sanitarias y en la CABA.

Finalmente, como hemos señalado, en el AMBA conviven tres niveles jurisdiccionales de dependencia de los servicios de salud: a nivel de los municipios se pueden encontrar los servicios de Atención Primaria de la Salud (APS) y los Hospitales Municipales (HM), financiados por cada nivel local; a nivel provincial se encuentran los Hospitales Provinciales (HP) y los programas de salud pública (PS); mientras que en la CABA encontramos los Centros de Salud y Acción Comunitaria (CeSACs), que son los centros de atención primaria y los Hospitales (HCABA).

---

7. Ministerio de Salud, "Indicadores básicos Argentina 2014". Disponible en: <http://www.ins.gov.ar/indicadores.htm>

8. Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC), 01/11/2016. Disponible en: [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

## Diagnóstico base

La Red se lanzó en mayo de 2018, previa elaboración de un diagnóstico sobre la base del relevamiento efectuado en 2016 en los Centros de Atención Primaria (CAP) como primer nivel de atención.

Los CAPs son efectores del primer nivel de atención que brindan servicios ambulatorios en forma exclusiva. Su función es la de planificar, implementar, monitorear y evaluar acciones de promoción, prevención, atención y rehabilitación de la salud, localizándose en el territorio local, cercano donde la población vive y, muchas veces, desarrolla sus actividades cotidianas. Según la propuesta de salud del AMBA, son la sede de los Equipos Multidisciplinarios de Salud (EMS) y refieren al Centro de Medicina Ambulatoria de Referencia (CEMAR), cuando se requieren cuidados de mayor complejidad biomédica.

El diagnóstico del sistema de salud en esta región AMBA evidenciaba la distribución desigual de la oferta y utilización de servicios de salud (una brecha importante entre los municipios y entre las distintas regiones del AMBA en cuanto a servicios, recursos humanos, capacitaciones, procesos de atención), la heterogeneidad de estructuras y procesos, la movilización de las personas para la atención sanitaria por estas diferencias entre municipios, la demanda de la atención concentrada en hospitales de alta complejidad (los “hospitales de hospitales” como suele llamárselos en el ambiente), la necesidad generalizada para todo el AMBA de recursos humanos y económicos, las mejoras requeridas en infraestructura física y tecnológica; así también la situación de los equipos de salud con pérdida crítica de confianza en el sistema, ya que se evidenció una falta de registro de número y tipo de profesionales a lo largo de toda la red pública de salud, que dificultó la realización de una profusa evaluación de la calidad y la cantidad de los equipos de salud.

Con respecto a la cobertura de salud, mientras en CABA el índice de población que no cuenta con obra social ni prepaga, y depende exclusivamente del sistema público, es inferior al 20%, la situación en los distritos de la provincia es variable, llegando en algunos casos a la mitad de la población.

El AMBA<sup>9</sup> exhibía alrededor de 65 egresos hospitalarios anuales por 1000 habitantes, distribuidos de manera heterogénea entre los diferentes municipios. Las mayores tasas se observaban en la CABA, La Plata y Morón. Las altas tasas registradas en estos tres lugares se explican porque buena parte de los egresos que se producen allí corresponden no solo a la población residente, sino también a la población residente en otros municipios del GBA. La Matanza, entre otros municipios, evidenciaba tasas muy por debajo de la global.

Este patrón se repetía en buena medida en:

- Red de adultos: Morón, CABA y Brandsen son los municipios con tasas más altas de egresos de adultos. En el extremo opuesto figuran Moreno, General Las Heras, Berazategui, Exaltación de la Cruz, Presidente Perón, La Matanza y Hurlingham.
- Red pediátrica: nuevamente Morón (donde se ubica el Hospital Posadas) y CABA. En este último caso cabe mencionar la oferta de establecimientos hospitalarios pediátricos como Elizalde, Gutiérrez y Garrahan. Se suman en esta red La Plata y, en menor medida, San Isidro y Vicente López. En contraste, la tasa de egresos pediátricos por 1000 niños de General Rodríguez y Berazategui era nula, y los partidos de Ensenada y Esteban Echeverría evidenciaban tasas muy bajas. En resumen, para los niños la oferta de hospitalización en el AMBA es razonable, aunque es muy desigual entre municipios.
- Red materno-neonatal: CABA, Vicente López, Morón, Avellaneda y Zárate expresan los valores superiores de tasa de egresos por partos.

Al analizar los movimientos geográficos de los egresos hospitalarios se destacaba que de los 40 municipios había 11 que eran atrayentes y 29 que eran expulsores sistemáticamente. La CABA, junto con La Plata, evidencian un mayor poder de atracción, seguidas por Morón, Luján y Ezeiza. En contraste Moreno, General Las Heras y Berazategui se comportan como los principales municipios expulsores y, por lo tanto, serían los más deficientes en términos de oferta de servicios sanitarios

---

9. Dirección de Estadísticas e Información en Salud. Disponible en: <http://www.deis.gov.ar/>

de internación. Esteban Echeverría y La Matanza también tienen altos niveles de expulsión.

En relación con las consultas en centros de atención primaria de la salud (APS) –medidas como promedio de consultas por habitante–, el AMBA exhibe un promedio de 4 consultas al año en centros de APS. Ensenada, Campana y Berazategui son los municipios que exhiben los valores extremos superiores, mientras que la CABA tiene en promedio de menos de una consulta anual en centros de atención primaria de la salud. La interpretación del elevado promedio de consultas en los municipios mencionados debe realizarse considerando una importante limitación en la calidad de la información, en la medida en que existen severos problemas de registro, datos de estructuras y coordinación provincial.

Con este diagnóstico, entonces, se trazó el objetivo de garantizar a los ciudadanos accesibilidad universal, equitativa, integral y oportuna a los servicios de salud que aseguren la continuidad de cuidados en diferentes niveles de complejidad social y biomédica, basado en la participación de la comunidad y equipos interdisciplinarios de profesionales que contribuyeron con sus conocimientos al mejoramiento de la calidad de vida y la salud en la región.

## Infraestructura de los servicios de salud del AMBA

En el AMBA, y según datos de 2016,<sup>10</sup> existían 110 hospitales públicos con una relación global de 59.817 habitantes por hospital. Dichos efectores concentraban 16.952 camas, implicando una oferta de camas algo menor a 3 camas cada 1000 habitantes. La distribución geográfica de las camas era muy heterogénea; así, por ejemplo, la CABA tenía una oferta de camas 8 veces superior a La Matanza. Dicha variación parece determinar las migraciones de la población en busca de atención sanitaria. En resumen, la estructura tiene un orden sistemático respecto al número total y tasa de camas cada 1000 habitantes, sigue siempre el mismo patrón decreciente: CABA – La Plata – Norte – Oeste – Sur – La Matanza. Los municipios receptores (CABA, La Plata) presentan una tasa de camas muy superior a los municipios expulsores

10. Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC), *op. cit.*

(Moreno, Esteban Echeverría, Quilmes, La Matanza, José C. Paz, Ensenada, Marcos Paz, etc.) en toda la red, sugiriendo que la baja oferta de camas podría ser una determinante para la movilización de personas en búsqueda de atención sanitaria.

Para la red de adultos y la red pediátrica existían aproximadamente 2 camas cada 1000 adultos y cada 1000 niños respectivamente. Por otro lado, se estimó que hay 1 cama obstétrica y algo menos de 1 cama de neonatología cada 1000 mujeres de 15 a 44 años. Para las redes de adultos y pediátricas la tasa de camas de cuidados críticos era inferior a 0,20.

Por otro lado, en el AMBA había 978 CAPs, lo que resultaba en alrededor de 6700 habitantes por CAP. En 2016 había casi 15 CAPs/100.000 habitantes en el AMBA. La región XI evidenciaba la tasa más elevada del AMBA, con 22 CAPs/100.000 habitantes; mientras que la región XII y la CABA contaba con menos de 6 CAPs/100.000 habitantes.

La estructura del sistema de salud del AMBA se compone de la siguiente manera: la CABA cuenta con 34 hospitales públicos, de los cuales hay 15 generales de agudos, 2 pediátricos y el resto de especialidades. Además, existen 46 Centros de Salud y Acción Comunitaria (CeSAC), 2 CEMAR y 29 centros médicos barriales, que completan la atención primaria en la Ciudad.

El GBA, por su parte, tiene 85 hospitales y 934 CAPs.

Los 110 hospitales públicos del AMBA se distribuyen, según dependencia jurisdiccional:

- 1 hospital nacional: Posadas (región VII).
- 2 hospitales Nación/jurisdicción: Hospital Nacional El Cruce, que depende de Nación y de la PBA (región VI) y Hospital Garrahan (que depende de Nación y de la CABA).
- 39 hospitales municipales: más de la mitad se concentra en la región V y VII.
- 68 hospitales provinciales (PBA o dependientes de la CABA): más de un tercio de los cuales se ubica en zona sur (región VI y XI) y en segundo lugar en la CABA.

La distribución de hospitales en el GBA según la dependencia jurisdiccional muestra que la proporción provincial y municipal sigue un patrón económico. Por último, el promedio de camas por hospital es razonable y a escala eficiente.

Respecto a la infraestructura tecnológica, se evidenciaba que la CABA y la región XI (del Corredor sur: La Plata y Berisso) poseían la mayor cantidad de tomógrafos por millón de habitantes (21,1 y 19,4 respectivamente), lo que representaba prácticamente 5 veces más que la tasa de La Matanza, que cuenta con solo 3,2 tomógrafos instalados por millón de habitantes. La tasa de la región V del Corredor norte (10,5) y en menor medida las tasas de las regiones VII (9,2) y VI (8,8) son más próximas a la tasa de tomógrafos promedio del AMBA (10,6). Aquí se encuentran municipios como San Isidro, Campana, Vicente López, Zárate y Marcos Paz.

Algo similar ocurría con los resonadores magnéticos: la CABA y la región XI tienen más resonadores magnéticos por millón de habitantes (5,3 y 4,3) que las restantes regiones sanitarias del AMBA.

Son pocos los municipios que cuentan con resonadores magnéticos para realizar diagnóstico por imágenes; de hecho, en 32 de los 39 municipios del GBA no existe esta tecnología en el sistema público. San Isidro, Morón, Ezeiza, Florencio Varela y La Plata son algunos donde sí encontramos esta oferta, y con tasas elevadas o en promedio en el AMBA.

## Recursos económicos de los servicios de salud del AMBA

Para el año 2016, el gasto en salud per cápita del AMBA se estimó en USD 590 (\$ 8.850), observándose una amplia diferencia entre la CABA (USD 1.928 o \$ 28.905), y los municipios del GBA (USD 416 o \$ 6.243). El gasto en el AMBA se ubicó por debajo de la cápita del IOMA (USD 706) y de OSBA (USD 1.428) y representó cerca de la mitad del gasto en salud per cápita del total país (USD 1.086).

En cuanto al financiamiento del gasto en salud del AMBA por nivel de gobierno, el 42% de los recursos provino de la provincia de Buenos Aires, 33% de la CABA, 16% del Gobierno nacional y el 9% restante del nivel municipal. Esta distribución difirió entre la CABA (87% de los recursos provienen de la misma Ciudad y el 13% del gobierno nacional) y los municipios del GBA (68% del financiamiento proviene de la Provincia, el 19% de Nación y el 14% de fuentes municipales).

Este ejercicio de estimación del gasto en salud tuvo como principales fuentes de información las ejecuciones presupuestarias correspondientes al año 2015 del Ministerio de Salud de la Nación, del Ministerio de Salud de la PBA y del Ministerio de Salud de la CABA. Además, se utilizaron como fuentes los informes de Situación Económica y Financiera (SEF) relevados de las páginas *web* de los municipios, información de gasto provista por la Dirección de Información Sistematizada del Ministerio de Salud de la PBA y esquemas de Ahorro-Inversión-Financiamiento (AIF) del año 2015.

El gasto en AMBA se ubicaba por debajo de la cápita del IOMA (USD 706) y de OSBA (USD 1.428) y representaba cerca de la mitad del gasto en salud per cápita del total país (USD 1.086). Sin embargo, al desagregar este guarismo entre CABA y los municipios de la PBA-GBA se evidencia una cantidad de recursos per cápita destinados a la salud significativamente mayor en la CABA (USD 1.928), superando incluso a promedio de gasto en salud del sector privado (USD 1.580).

## Lanzamiento de la Red

La Red de Salud permitió que cada vecino del AMBA cuente para su salud con atención pública primaria de calidad a pocos minutos de su hogar (cercanía a la población: localización de centros de salud a menos de 15 minutos de la población a cargo), minimizando la necesidad de traslados (algo detectado en el relevamiento usado como *input* del diagnóstico), facilitando la obtención de turnos en los centros más adecuados para cada nivel de complejidad (garantizar el acceso: de 1 CAPS cada 10.500 personas priorizadas).

## Lineamientos generales

Los lineamientos trazados incluyeron generar una red integrada de cuidados progresivos de complejidad creciente, basada en la distribución de la población priorizada y las propuestas emergentes; promoviendo acuerdos de estructuras y procesos por niveles de complejidad y la conformación de equipos mixtos; dando continuidad de cuidados y de información entre los niveles de la red y los modelos de gobierno de los diferentes hospitales; implementando acuerdos



sobre el modelo de gestión y de metodologías para la participación comunitaria; y formalizando un modelo de evaluación del impacto y seguimiento de resultados.

Para lograr una implementación integrada con adaptación local, teniendo en cuenta las particularidades de cada municipio y región, se elaboraron 4 ejes/dimensiones de trabajo: Infraestructura, Trabajadores de la Salud (Recursos Humanos), Sistemas de Información y Modelo de Gestión y Atención.

#### Eje 1: Infraestructura

En la primera etapa de implementación de la red se apuntó a mejorar la infraestructura de los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPs); conformar equipos médicos de cabecera para asegurar una atención personalizada de cada familia; e implementar la Historia Clínica Electrónica, como ya funcionaban en los Centros de Salud y Atención Comunitaria (CeSAC) de la CABA.

Se puso el foco en la comunidad, como base esencial donde empieza el proceso de cuidados y cuyo primer contacto con la red es el primer nivel de atención (CAP y CeSAC). Nos referimos a esta primera atención caracterizada por una baja complejidad biomédica pero alta complejidad social.

Esta primera etapa se implementó en la CABA y en 16 municipios de la PBA, los cuales se dividieron en grupos: Lanús, Morón, San Miguel y Quilmes (Grupo 1); Ezeiza, Tres de Febrero y Almirante Brown (Grupo 2); Lomas de Zamora, Pilar, Marcos Paz y Brandsen (Grupo 3); San Martín y Hurlingham (Grupo 4); Moreno, Vicente López y General Rodríguez (Grupo 5). Un año después, en mayo de 2019, se sumaron dos grupos más a la Red: Vicente López, Tigre y San Isidro (Grupo 6); San Vicente, Esteban Echeverría y Avellaneda (Grupo 7). Se completó un total de 21 municipios de la provincia de Buenos Aires incorporados a la Red Salud AMBA.

El plan de obras para cada municipio requirió de la planificación en conjunto con la mirada sanitaria del equipo AMBA y de la Secretaría de Salud de la Provincia de Buenos Aires, con la participación de los equipos sanitarios del CAPs, aportando sugerencias de adaptación

local, para que la comunidad valore la mejora en función de sus expectativas, propuestas y costumbres.

Se buscaba estandarizar la infraestructura edilicia de los CAPs, es decir que cada uno cuente con seis (prototipo A) o doce (prototipo B) consultorios (incluido odontología), enfermería y vacunatorio, SUM, farmacia, administración, depósito, recepción y amplias salas de espera, climatización frío/calor por Split en todos los locales; con mobiliario nuevo y equipamiento necesario para el estándar AMBA. A su vez, que los CAPs/CeSACs sean sedes operativas de los EMS integrados por un médico generalista, un médico pediatra y un enfermero. Este dispositivo de atención tenía la responsabilidad de la nominalización, adscripción y acompañamiento de 700 familias, desarrollando para esto actividades intra y extramurales.

Es este equipo, entonces, quien se integraba a la comunidad en actividades de construcción colectiva que fomentaban el involucramiento y compromiso de la comunidad con el cuidado de la salud. También se buscaba que la comunidad tienda a la apropiación de los objetivos y metas del propio sistema. Complementaban este abordaje con la adscripción de las organizaciones del Estado y de la sociedad civil, de manera de poner en acto el compromiso intersectorial de la intervención sobre los procedimientos de determinación de la salud.

Se apuntó a la instalación de 2 EMS en cada CAPs prototipo A y 4 en cada CAPs prototipo B, teniendo en cuenta la cantidad de consultorios disponibles para la realización de prácticas intramurales. Se definió entonces, la necesidad de contar con 1880 enfermeros/as, 1880 médicos/as generalistas y 1880 médicos/as pediatras.

Estos equipos serán apoyados en los CAPs por diversas disciplinas; así se hacía necesario contar con odontólogos (470), médicos/as obstetras (470), trabajadores/as sociales (940), psicólogos/as (940), obstétricos/as (940), fonoaudiólogos/as (470), kinesiólogos/as (470), psicopedagogos/as (470), nutricionistas (470), extraccionistas (3 por CEMAR), farmacéuticos/as (1 por CAPs prototipo B) y administrativos/as (2 por CAPs).

La cantidad de cada uno de los prototipos variaba en función de las características del territorio donde se instalaría, pero en todo caso respondió a dos criterios básicos: la cantidad de población bajo res-

ponsabilidad y su distribución en el espacio social (operacionalizada por la densidad poblacional).

En cuanto al espacio físico, se previó la construcción de 54 CAPs y la remodelación de otros 309. En este marco, según el Ministerio de Salud de la Provincia, en 2018 se invirtieron 830 millones de pesos en la concreción de mejoras edilicias en 363 CAPs de 24 distritos. A diciembre de ese año ya se encontraban iniciadas 110 obras en paralelo, con una inversión de la Provincia de \$1.025 millones, y llegará a 2 millones de bonaerenses.

Ya en el nivel hospitalario, el sistema contemplaba tres tipos de redes: la de adultos, la pediátrica y la materno-neonatal. Si bien cada una de ellas presentaba particularidades, la estructura básica era la de la articulación de hospitales de cabecera (garantizando el acceso cercano) y hospitales de alta complejidad (con acceso espontáneo del público cerrado, estando más alejados y recibiendo derivaciones propias del sistema), garantizando el acceso fluido a partir de los efectores ambulatorios.

Los hospitales representan el porcentaje más alto del gasto público en salud en relación con otros efectores. Sin embargo, se ven atravesados por dificultades externas e internas que dificultan una atención eficiente. Ejemplos consecuentes son el uso de camas de agudos con pacientes que han dejado de beneficiarse de la atención sanitaria, internaciones de pacientes con problemas que podrían ser resueltos de manera ambulatoria, saturación de servicios de urgencia con problemas que no requieren manejo hospitalario, etcétera. Para sortear estos problemas es que se propuso la reorganización de la atención hospitalaria dentro del sistema.

Los hospitales de cabecera se ubican en el territorio de cada uno de los municipios del AMBA y son los que se refieren en forma directa y matricial con el primer nivel de atención; su complejidad es mediana, garantizando así la continuidad de cuidados para la población de referencia. Asimismo, son la puerta de entrada a los hospitales de alta complejidad que –como ya mencionamos– son el vértice de la complejidad biomédica del sistema. Su responsabilidad sanitaria no es territorial sino a través del resto de los efectores de la red.

Se requirió, entonces, una redefinición en aquellos cuyo tamaño es menor a 50 camas. Se propuso que estas estructuras puedan ser

utilizadas para otros fines de salud (por ejemplo en CEMAR), o bien ser rediseñados para cumplir con estándares ya descriptos.

En estos hospitales de cabecera se constituirá también la red pediátrica. Existían 81 hospitales del AMBA que atendían niños, niñas y adolescentes. La integración a la red de este servicio suponía trascender las condiciones de fragmentación con que se producen los cuidados y dejar de ubicar en el usuario la responsabilidad de la articulación, colocándola como una responsabilidad del sistema.

En cuanto a los hospitales de alta complejidad, para lograr el objetivo trazado se requería reorganizar 7 hospitales actuales de agudos para su funcionamiento como hospitales de alta complejidad. Estos eran: Hospital General de Agudos Cosme Argerich, Juan A. Fernández, Ignacio Pirovano, J.M. Ramos Mejía, F. Santojanni (todos los mencionados en CABA), Prof. Alejandro Posadas (Morón) y Hospital Interzonal San Martín (La Plata). Para lograrlo, en términos de infraestructura era necesario ampliar las áreas de cuidados intensivos y, seguramente, también cambios en los sectores que funcionaban como guardia externa.

Hasta el momento existía solo un hospital de alta complejidad cerrado a la demanda espontánea del público, el Hospital El Cruce, localizado en Florencio Varela. Este forma parte de una red de hospitales de cuatro municipios de la Región Sanitaria VI: Florencio Varela, Berazategui, Almirante Brown y Quilmes. Asimismo, es centro de derivación nacional de alta complejidad de varias especialidades.

Con respecto a los CEMAR, se propuso su instalación para brindar atención ambulatoria de mediana complejidad de especialidades, principalmente en forma programada, y en segundo lugar mediante demanda espontánea, dando de esta manera respuesta a la necesidad de cuidado biomédico ambulatorio no contemplado en los CAPs y al mismo tiempo favorecer la disminución de la demanda en consultorios de hospitales. Serían por lo tanto centros de referencia de los CAPs y referirán a su vez a los hospitales. Se estimó que tendrían, además, una población asignada de 250.000 personas, determinada por los CAPs a los que brindarían apoyo matricial. Por otro lado, se planteó también que los CEMAR tengan capacidad diagnóstica de imágenes y laboratorio básica, así como hospital de día de salud mental y un SUM para dar respuesta a la atención de la enfermedad respiratoria aguda baja pediátrica en época invernal.

Se propuso una estructura estándar que incluía: un área administración/admisión, sala de espera, SUM, 14 consultorios de atención programada de especialidades, cuatro consultorios de demanda espontánea, un consultorio de enfermería, un consultorio de prácticas ambulatorias, un área con camas de observación transitoria, un área de hospital de día, un área de diagnóstico por imágenes, laboratorio, farmacia/depósito de insumos y otras áreas comunes (limpieza, sanitarios).

Los CEMAR se plantearon como centros de atención de complejidad intermedia, debiendo recibir y dar respuesta a los CAPs en las interconsultas de subespecialidades y especialidades. Dado que tendrían definido el territorio al que darían respuesta, deberían conocer con precisión las características territoriales, socioculturales y económicas de esa área. Los equipos profesionales darán apoyo matricial a los CAPs.

Finalmente, cabe destacar que se buscaba entre ambos (CAPs y CEMAR) resolver el 95% de las consultas ambulatorias que, a su vez, eran la causa de la saturación del sistema hospitalario en lo que respecta a la atención en consultorios de especialidades, guardias y diagnóstico complementario.

## Eje 2: Recursos Humanos

En relación a los Recursos Humanos y con el eje puesto en su fortalecimiento, tanto en lo que respecta a garantizar las tasas de profesionales requeridas para dar respuesta a las necesidades de la población como a mejorar las condiciones laborales de los trabajadores del primer nivel de atención, la Red de Salud AMBA (a agosto de 2019) incrementó, en un 46%, la incorporación de personal de salud (1110 trabajadores en los CAPs), como así también aumentó el 35% de los salarios, disminuyendo su variabilidad.

La disponibilidad de recursos humanos era una de las limitaciones para la implementación de la red de hospitales. La crisis del personal de salud era un fenómeno que se observaba a nivel mundial.<sup>11</sup> Es por ello que la viabilidad de la red dependía en gran parte de asegurar condi-

11. Organización Mundial de la Salud (OMS), Sistemas de salud, cap. 7, 02/11/2016. Disponible en: [https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9147:2013-global-health-workforce-shortage-reach-12-9-million-coming-decades&Itemid=0&lang=es#gsc.tab=0](https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=9147:2013-global-health-workforce-shortage-reach-12-9-million-coming-decades&Itemid=0&lang=es#gsc.tab=0)

ciones laborales equivalentes entre áreas, jurisdicciones y municipios, además de garantizar recursos humanos en salas generales y de cuidados críticos. Detallamos algunos de estos requerimientos:

- En las salas generales de adultos se requería un cargo médico de 40 horas semanales cada 10 camas; siete cargos médicos de guardia de 24 horas semanales cada 40 camas; tres cargos de enfermería de 40 horas cada ocho camas.
- En las unidades de cuidados críticos se requería dos cargos médicos de 40 horas semanales cada 10 camas; siete cargos médicos de guardia de 24 horas semanales cada 10 camas; tres cargos de enfermería de 40 horas cada tres camas.
- A esto se le deben sumar los cargos para cubrir francos, ausentismos y vacaciones; los recursos humanos de especialidades médicas, de profesionales de la salud, administrativos, personal de mantenimiento y limpieza comunes a distintas áreas del hospital.
- Se estimaba que los hospitales de alta complejidad requerirían un 10% adicional de personal vinculado a la complejidad de la patología.

### Eje 3: Sistemas de Información

En cuanto a los Sistemas de Información, se diseñó un plan de adecuación y de provisión de infraestructura y conectividad para los municipios, que permitió la implementación de un sistema interoperable entre los CAPs y los municipios del AMBA para todo el primer nivel de atención. También se previó el diseño y desarrollo de aplicativos que contemplen ciclos de mejora de los procesos asistenciales en los CAPs y la implementación de sistemas que favorezcan la accesibilidad y continuidad de cuidados y recuperación de la información para la toma de decisiones (inversiones, gastos, etc.).

El modelo de gobierno del sistema establecía la articulación de los diferentes actores implicados y la estandarización de procesos de relación, entre niveles de atención y complejidad, a fin de coordinar y asegurar la continuidad de cuidados al interior de la red. Estos procesos de vinculación se basaban en un sistema de información en salud que garantice la circulación de la información sanitaria, a través de una historia

clínica electrónica interoperable en los niveles de atención que permita la consulta integrada, ya sea de información médica y/o de exámenes complementarios realizados en los diferentes efectores del sistema.

El objetivo era, entonces, contar con un registro integrado de información relevante que facilite la nominalización de la población a cargo, utilizando terminología clínica de referencia. Esto fortalecería la vigilancia epidemiológica, apoyando al sistema de atención médica de emergencias, cumpliendo con estándares de interoperabilidad y desarrollando recursos humanos integrados.

#### Eje 4: Modelo de Gestión y de Atención

Finalmente, en cuanto al Modelo de Gestión y de Atención, se buscó impulsar mejoras en los procesos asistenciales, administrativos y comunitarios a través de la Gestión Participativa Basada en Problemas (GPBP); conformar equipos nucleares con Área de Responsabilidad definida y población vinculada; fortalecer escenario de encuentros de articulación y vinculación para potenciar las redes de cuidado comunitarias y de salud; propiciar la participación comunitaria en la planificación, diseño y realización de la gestión en el primer nivel de atención; y tender a la capacitación continua y el fortalecimiento de las habilidades para el trabajo comunitario.

Un aspecto a destacar fue la redefinición de 330 áreas programáticas en 14 municipios. Estas áreas fueron fundamentales a la hora de llevar adelante los proyectos sanitarios. El desafío fue, entonces, lograr un Modelo de Atención de alta accesibilidad, longitudinalidad y continuidad de cuidado en todos los efectores de salud con participación comunitaria.

En el nivel hospitalario, el sistema contempla tres tipos de redes: la de adultos, la pediátrica y la materno-neonatal. Si bien cada una tiene sus particularidades, se apunta a una articulación básica con los hospitales de cabecera (para garantizar la cercanía) y hospitales de alta complejidad.

Al final de la administración de la gobernadora María Eugenia Vidal (2016-2019), y en línea con la integración de otras redes, el establecimiento de una red de laboratorios y una red perinatal quedó en etapa de piloto.

Respecto a la red perinatal, se realizó una propuesta basada en la mejora de la red materno-neonatal, con foco en la atención perinatal. Se estimó una cantidad de efectores considerando que, cada efector,

debía atender un mínimo de 2000 partos anuales. Al mismo tiempo, se buscó dar solución a la segmentación y fragmentación característica del sistema. Se propuso un sistema regionalizado que implicaba concentrar los pacientes más vulnerables, el equipamiento más costoso y sofisticado, y el personal más capacitado en pocos efectores. El sistema de atención perinatal regionalizado partía del control del embarazo –que debía realizarse mayormente en los CAPs por el EMS–, el tamizaje para detectar embarazos de riesgo, su derivación a consultorios de riesgo atendido por médicos obstetras (en CEMAR y en hospitales) y, de ser necesario, a hospitales de día obstétricos.

La red de laboratorios proponía una red ambulatoria donde los habitantes del AMBA podrían realizarse estudios sin turno, con múltiples puntos de extracción y con la recepción de los resultados de manera electrónica. Todos los médicos de la red (en hospitales, CEMAR y CAPs) contarían con acceso (para análisis básicos) a los resultados a través de la plataforma digital. La logística se diseñó basada en dos laboratorios centrales de ubicación estratégica (uno en el centro de la CABA y otro próximo al hospital Posadas), creando dos redes de distribución de muestras, una para CABA y otra para el GBA donde se reciban, procesen y publiquen análisis de baja y alta complejidad; a los cuales tendrán acceso los múltiples efectores de la red AMBA. La centralización le otorgaría al sistema una economía de escala, eficiencia en el manejo de stock y recursos humanos, y una característica de rápida respuesta de adaptación ante situaciones de necesidad, como pueden ser brotes epidémicos o situaciones de emergencia o desastres.

También está planificada pero no implementada, la integración a la red de electrocardiogramas, medicamentos, vacunas, la articulación interjurisdiccional (UPAR) y la implementación articulada de programas en todos los territorios.

Solo mencionaremos la red de medicamentos, cuya propuesta plantea una modalidad de compra en espejo para la Red AMBA, donde los Ministerios de Ciudad y Provincia, aunando criterios y respetando particularidades jurisdiccionales, liciten idénticas listas de fármacos con similar modalidad de distribución para la Red. Las compras de productos fuera de licitación estarán reguladas por un departamento de compras. La distribución ambulatoria se llevaría a cabo, en mayor medida, a través de los CAPs de prototipo B y los CEMAR. Además, los



CAPs continuarían con la distribución de medicamentos esenciales a través de los botiquines de los programas nacionales y provinciales. La consolidación de la información se lograría a través de la historia clínica electrónica donde figuraría toda dispensa realizada a través de los distintos efectores brindando, al cuerpo médico, información vital para el seguimiento del paciente.

## Conclusiones

Recapitulando todo lo expuesto en el presente artículo, podemos decir que se logró compartir experiencias en la construcción de una política pública que, en sus bases conceptuales, sobrepasó espacios partidarios, hallando denominadores comunes y de acuerdos.

Para poder llevar a cabo la implementación de la Red en los municipios se firmó un acuerdo que dejaba expreso que durante los primeros 24 meses, el Ministerio financiaba el 100% del proyecto al municipio en cuestión. Luego, del mes 25 a 36 proporciona el 75% de los gastos, del mes 37 al 48 sería un 50% y, del mes 49 al 60, un 25%. Se trataba de un esquema decreciente donde el municipio afrontaría progresivamente las proporciones del gasto que el Ministerio dejaría de cubrir. Una vez transcurrido el plazo de sesenta meses, el municipio se compromete a afrontar la totalidad de los costos de La Red.

Como ejemplo del primer nivel de atención ambulatoria, tenemos algunos municipios más avanzados en la Cobertura Universal de Salud. En el caso de San Isidro, cuenta con médicos de las distintas especialidades, organizados en equipos de salud con un médico generalista, un pediatra, un enfermero y un promotor de la salud; además, un componente ampliado con otras especialidades como ginecología, obstetricia, nutrición, psicología, odontología y trabajador social. Así también posee distintos programas de salud con historia clínica digital y teleconsultas, mientras que la atención prehospitalaria de urgencia o emergencia, se cubre con el SAME.

A propósito de este servicio, hoy ya lo tienen los municipios de Almirante Brown, Berisso, Berazategui, Brandsen, Campana, Ensenada, Escobar, Ezeiza, Florencio Varela, General Rodríguez, José C. Paz, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Moreno, Morón, Pilar, Quilmes, San

Isidro, San Miguel, San Vicente, Tres de Febrero, Vicente López, Tigre, Avellaneda, Marcos Paz, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Gral. Las Heras, San Martín y Hurlingham. Este es otro de los importantes logros de esta Red, teniendo en cuenta la mejora en tiempo, calidad y atención de la llegada de los pacientes al sistema de guardia por urgencia o emergencia.

Con respecto a las obras, también hubo diferentes grados de avance en función al municipio y a la gestión local. Por ejemplo, en el municipio de Pilar la meta propuesta implicaba obras en 22 CAPs. De estos 22, seis eran obras nuevas, 15 ampliaciones o puestas en valor, y una reforma. A fines de 2019 ya se habían finalizado las obras en ocho de los 22 mencionados y, durante 2020, se finalizaron las ampliaciones, reformas y puestas en valor de los otros 16; inaugurándose los CAPs de Pilar Centro, Hospital de Derqui o el de Manantiales, cuya obra significó un edificio a prueba de inundaciones. Es decir, en este municipio el grado de cumplimiento en cuanto a metas de obras fue casi del 100% al finalizar la gestión del gobierno anterior (Vidal 2015-2019).

El plan de equipamiento demandó unos \$ 21.400.000. Esta inversión dotó a los CAPs de balanzas para adultos con tallímetro, balanzas para hiperobesos, balanzas pediátricas de mesa, cardiodesfibrilador de tipo DEA, estufas de esterilización, fotóforos, heladeras de vacunación, lavadoras de instrumental, negatoscopios, oxímetros de pulso, sillas de ruedas y ecógrafos. Aquellos conformaron una nueva red de diagnóstico por imágenes mediante ecografía, algo que había sido destacado en el diagnóstico inicial del Programa. La red, entonces, quedó constituida por 8 puntos estratégicos ubicados en Derqui, Manzanares, Champagnat, Pilar Centro, Manuel Alberti, Villa Rosa y Del Viso.

Otro punto importante en el diagnóstico, fue el vinculado a la Red materno-neonatal.

En este sentido, Pilar aumentó la calidad de la oferta del servicio, por un lado, a partir de la dotación de una mesa de anestesia de alta complejidad, monitores fetales y multiparamétricos, ecógrafo, incubadora de traslado, respiradores, saturómetros, grupo electrógeno de alta potencia a la Maternidad Meisner. Por el otro, se construyó un nuevo Hospital Materno-Neonatal “Nuestra Señora del Pilar”. El nuevo hospital cuenta con más de 3000 m<sup>2</sup> de superficie; 2000 m<sup>2</sup> de áreas anexas; 50 camas de obstetricia; 32 camas de neonatología; dos qui-

rófanos; cuatro camas de recuperación; cinco salas de parto; cuatro camas de parto; tres camas de shock; dos consultorios de demanda espontánea; dos consultorios de monitoreo; cinco consultorios de turnos programados; además de un laboratorio; vacunatorio; sala de hemoterapia y sala de imágenes, entre otras prestaciones.

Respecto al factor humano, el municipio incorporó más de 67 nuevos profesionales, debido a que la principal demanda que tenían de los vecinos estaba vinculada a la imposibilidad o dificultad de conseguir turno en los centros de atención cercanos a su casa. Se sumaron médicos clínicos, generalistas, ginecólogos, fonoaudiólogos, nutricionistas, psicólogos, promotores de la salud y médicos ecografistas. Además, el 95% de los trabajadores de Atención Primaria recibieron nivelaciones salariales y plus por capacitación.

Otro tema importante planificado en AMBA Salud, y que cobró importancia exponencial con la pandemia COVID-19, fue la necesidad de contar con Sistemas de Información. Al respecto, continuando con el caso de Pilar,<sup>12</sup> se logró avanzar con la Historia Clínica Electrónica (HCE) en 11 de los 22 CAPs y en el Plan de Conectividad, para el cual fue clave el contar con nuevo equipamiento como computadoras, impresoras, *webcams*, etcétera. Es decir, a la par de las obras de infraestructura, se dotó a los CAPs de material para poder lograr los objetivos trazados en materia de HCE, la implementación de Gestor de Encuentros (GE) en el servicio de ecografías y el empadronamiento de personas en las bases digitalizadas.

En tanto en el Municipio de Quilmes,<sup>13</sup> el programa abarcó un total de 29 CAPs, de los cuales para julio de 2019 siete ya habían abierto sus puertas: el del CIC La Paz (San Francisco Solano), Arturo Illia (Ezpeleta), 2 de Abril (Ezpeleta Oeste), René Favaloro (Quilmes Este), San Martín (San Francisco Solano), Elustondo (Bernal Oeste) y el del CIC Santo Domingo (Bernal Oeste).

Con respecto a los recursos humanos, para diciembre de 2019 se habían incorporado 200 de los 400 profesionales establecidos como meta para sumar al sistema público de salud. Esto permitió ampliar la aten-

12. Ministerio de Salud, provincia de Buenos Aires, Presentación sobre avances Red Pública de Salud AMBA en el Municipio Pilar, 26/11/2019.

13. Disponible en: <https://www.cuatromedios.com.ar/articulo/quilmes/quilmes-nuevo-centro-atencion-primaria-red-amba-cic-santo-domingo/20190710114749006913.html>

ción y la cantidad de prestaciones. Se sumaron ginecólogas, obstetras, enfermeras, pediatras, médicos clínicos. También equipos de nutrición, trabajadoras sociales, odontología (con el programa de prótesis dentales) y odontopediatría; además de un equipo de promotores de salud que hacen el trabajo territorial de la búsqueda de pacientes crónicos.

En relación al sistema de información digitalizado, con la distribución de fibra óptica, el municipio avanzó en la historia clínica de las personas y en la agenda de turnos *online*.

Otro municipio que logró avances en materia edilicia es el municipio de Tres de Febrero.<sup>14</sup> De los 14 CAPs se pudieron remodelar 13, el CAP 10 no se pudo realizar por la quiebra de la empresa constructora. Los centros maternales, que eran tres, se convirtieron en los CAPs 11-12 y 13. Además, se pudo implementar la historia clínica digital en todos los CAPs.

Finalmente, queremos compartir la mirada de los ejecutivos municipales que expresaron sus observaciones en un encuentro organizado por la Fundación Metropolitana y el Centro de Estudios Metropolitanos, cuyo objetivo fue evaluar el funcionamiento de la Red de Salud AMBA, luego de su primer año de funcionamiento.<sup>15</sup>

El 11 de diciembre de 2018 estas eran las reflexiones que compartían intendentes y equipos operativos:

- “El carácter efectivo o potencial de la Red como ordenador de la demanda, y su impacto ya evidenciable en los municipios con niveles de implementación más avanzado (Grupo I), en materia de fortalecimiento del Primer Nivel de Atención y reorientación de la casuística del Segundo”. Coincidieron en ese punto particularmente los representantes de las Secretarías de Salud de Ezeiza, Morón, Lanús, Vicente López, Gral. Rodríguez, Lomas de Zamora.
- “La paulatina sustitución de la respuesta episódica por el otorgamiento de turnos y consecuente facilitación de la atención” (Ezeiza y Morón).
- “La buena recepción por parte de la comunidad” (Morón y Tres de Febrero).

14. Presentación sobre avances Red Pública de Salud AMBA en el Municipio Tres de Febrero, 10/07/2018.

15. Disponible en: <https://metropolitana.org.ar/idm/un-taller-para-evaluar-la-red-de-salud-amba/>

- “La oportunidad de actualización de aspectos censales del municipio” (Moreno).
- “La necesidad de integrar en los Equipos Núcleo a Trabajadores Sociales y el reconocimiento de su rol protagónico dentro de los mismos” (Vicente López, Rodríguez, Pilar, Tres de Febrero y Hurlingham).
- “El rol de los facilitadores y coordinadores en la implementación de la Red AMBA en cada Municipio” (Quilmes, Pilar y Lomas de Zamora).
- “Las resistencias que pueden aparecer o aparecieron en los trabajadores del sector salud (Tres de Febrero) y la necesidad de avanzar cautelosamente en la implementación a los efectos de no introducir tensiones innecesarias dentro de los planteles (Hurlingham), habida cuenta de la posible desconfianza que pudiera generar”.
- “Es un paso histórico el que se está dando entre el Gobierno nacional, la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia, al generar una instancia de modelo sanitario integrado en red” (Diego Valenzuela, Tres de Febrero).

## Bibliografía

BECERRIL MONTEKIO, Víctor y BELLÓ, Mariana, “Sistema de salud de Argentina”, en *Salud pública de México*, vol. 53, suplemento 2, 2011.

BELMARTINO, Susana, *La atención médica argentina en el siglo XX: instituciones y procesos*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2005.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, *Los caminos de la salud en el Área Metropolitana de Buenos Aires II*, 2010.

FACULTAD DE MEDICINA (UBA), UNIDAD DE PROYECTOS ESPECIALES AMBA (GCBA), “Fortalecimiento de la capacidad operativa y calidad institucional del AMBA salud”, Informe final, 2012.

INDEC: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, 01/11/2016. Disponible en: [www.indec.gob.ar](http://www.indec.gob.ar)

MINISTERIO DE SALUD, “Indicadores básicos Argentina 2014”. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/salud/deis/indicadores>

MINISTERIO DE SALUD, PROVINCIA DE BUENOS AIRES, Presentación sobre avances Red Pública de Salud AMBA en el Municipio Pilar, 26/11/ 2019.

\_\_\_\_\_, Presentación sobre avances Red Pública de Salud AMBA en el Municipio Quilmes. Disponible en: <https://www.cuatromedios.com.ar/articulo/quilmes/quilmes-nuevo-centro-atencion-primaria-red-amba-cic-santo-domingo/20190710114749006913.html>

\_\_\_\_\_, Presentación sobre avances Red Pública de Salud AMBA en el Municipio Tres de Febrero, 10/07/2018.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS), *Sistemas de salud*, cap. 7, 02/11/2016. Disponible en: <http://www.who.int/whr/2003/chapter7/es>

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, *Redes Integradas de Servicios de Salud: Conceptos, Opciones de Políticas y Hoja de Ruta para su implementación en las Américas*, OPS, 2010. Disponible en: <https://www.paho.org/uru/dmdocuments/RISS%202010-Doc%20Posicion%20revisado%20opos%20CD.pdf>

**CAPÍTULO IV**  
**El camino para consolidar una**  
**identidad regional**





Parte 1:  
Claves para un modelo de gobernanza



# La institucionalización del Área Metropolitana. Una perspectiva desde la Provincia de Buenos Aires

Ricardo Pablo Reca\* / \*\*

## Introducción

La grave pandemia que estamos atravesando, las prevenciones sanitarias, la espiralada ola de contagios, las medidas de gobierno, el fallo de la Corte acerca de los establecimientos educativos han ubicado el centro de la escena en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) como un espacio de ineludible atención.

Esta referencia no está exenta de una disputa competencial entre las jurisdicciones. Un insistente reclamo de coordinación, en atención a su inescindible funcionalidad y súbitas tensiones, parecen haber acentuado el desencuentro sobre las prioridades que demanda este momento.

Ya nos hemos referido en otra oportunidad a la imperiosa necesidad de retomar una voluntad concurrente en estos temas; es decir, una concertación como la expresión de un federalismo dinámico, dialógico y respetuoso de las atribuciones, eje del cabal entendimiento de nuestra convivencia institucional.<sup>1</sup>

Pero estos principios, que deberían estar incorporados de forma natural a nuestra cultura cívica, viven bajo los efectos de los embates

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor titular de Derecho Público, Provincial y Municipal y Director del Instituto de Política y Gestión Pública - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

\*\* Nota del autor: “Agradezco muy especialmente a la Legislatura de la Ciudad Autónoma por esta iniciativa y al amigo Claudio Augugliaro, por su generosa convocatoria e inalterable compromiso en esta materia”.

1. Reca, Ricardo P., “El Consenso. Una reflexión sobre el ejercicio equilibrado del poder en tiempos de pandemia (en Argentina)”, 2021. Disponible en: <https://fiaderechoadministrativo.blogspot.com/2021/05/el-consenso-una-reflexion-sobre-el.html> [fecha de consulta: 16/03/2022].

políticos que reinterpretan su alcance, desequilibran cometidos y estrechan la irrigación de sus distintos sujetos públicos.

Lo más inquietante de este continuo inicio es la imperceptible erosión de un sistema de organización que ha llevado siete décadas (1810-1880) hasta su efectiva consolidación. No es este el ámbito para un repaso de esta índole ni para apremiar una reseña que poco agregaría, pero sí para señalar una desidia conceptual que constituye el ocioso escenario de nuestro recurrente desacuerdo.

No se trata de posiciones políticas sino de aceptar los imprescindibles límites del Estado de derecho y el consecuente alcance de la excepción. En especial, cuando esta última se convierte en el común denominador de la emergencia atravesada traumáticamente, adoptando la forma de “concepción inaugural” en el siempre abrupto terreno de una voluntad política predominante.

Pues bien, aquí se ubica el tema del AMBA que, por su propia irradiación, involucra a nuestra Provincia de Buenos Aires (en adelante PBA), los municipios que la integran, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y el Gobierno federal, en un definitivo registro que demanda con urgencia la necesidad de su regulación.

## La finalidad propuesta

Desde esta línea argumental nos abocaremos a su –necesaria– institucionalización, con el convencimiento de que, para alcanzar esta fundamental premisa, es la imprescindible reforma de la Constitución de la PBA que, como es sabido, omitió expedirse sobre este capítulo en la Convención Constituyente del año 1994.

En tal sentido, haremos un ligero repaso sobre algunos tópicos pertinentes, que se recrean en análogos reclamos hasta la actualidad.

Para ello tomaremos como referencia un interesante artículo sobre “el desafío de gobernar ciudades en Argentina” que, con ajustado criterio, señala algunos factores que comprometen esta materia, como el proceso de globalización,<sup>2</sup> la reforma del Estado (y su descentraliza-

---

2. El tema de la globalización excede nuestro propósito, sin perjuicio de anticipar que adscribimos a la idea de “glocal”, un preciso neologismo que refuerza el concepto de lo cercano, lo próximo, la defensa de las particularidades y diferencias que afianzan

ción), la segregación socio-espacial al interior de las urbes, la nueva reivindicación de derechos y el rol más preponderante que adquiere la ciudad en este contexto.<sup>3</sup>

Nos valdremos de un relevamiento sobre las metrópolis, los municipios y otras organizaciones locales en el país, remarcando la escasa acción innovadora, en la que confluyen las debilidades administrativas e institucionales arraigadas en el tiempo que no dan respuesta a las nuevas funciones.<sup>4</sup>

## Una etapa fundacional

En el último reinicio democrático, una contenida agenda se desparamó, sin descanso, con el fin de restaurar un tiempo extraviado y sin sosiego. Aquí nos detendremos y, a partir de la cuestión que nos convoca, recordaremos las prioridades de esa instancia fundacional que insumieron mayor energía en la reparación de una sociedad despojada.

En este sentido, no podemos soslayar el proyecto para la reforma de la Constitución Nacional (con la férrea intención de atenuar el “hiperpresidencialismo”); la iniciativa de traslado de la Capital (Ley N° 23512/87);<sup>5</sup> la recepción normativa del Área Metropolitana (Ley N° 10784/89);<sup>6</sup> y la ley de reforma de la Constitución provincial

---

nuestra identidad ciudadana y atenúan la uniformidad e incertidumbre que genera este fenómeno.

3. Carmona, Rodrigo R., “El desafío de gobernar ciudades en Argentina. Alcances y perspectivas en materia de organización política y administrativa”, en *Revista de Direito da Cidade*, 2015. Disponible en: [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/58318/CONICET\\_Digital\\_Nro.0ad3540f-743a-45bd-9ed5-b79b57a57045\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/58318/CONICET_Digital_Nro.0ad3540f-743a-45bd-9ed5-b79b57a57045_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y) [fecha de consulta: 16/03/2022].

4. Respecto a las nuevas funciones, el autor cita, entre otras, al medioambiente, la defensa del patrimonio histórico, la resolución de conflictos, la participación ciudadana, el desarrollo social.

5. Recuerdo la indescriptible emoción de participar en el ajustado equipo jurídico (junto a los Dres. A. Reinhold y E. Montes) de la Comisión técnica asesora del traslado de la capital, presidida por el arquitecto Bacigalupo que, por razones de inescindible asociación, tengo presente como uno de los estudios más significativos sobre el Área Metropolitana, ponderando la alternativa de su identidad.

6. AMBA. Art. 1: Apruébase el Convenio celebrado entre la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, con fecha 8 de noviembre de 1984 –cuyo texto como anexo forma parte integrante de la presente–, por el cual se

(N° 10859/89), con su avanzado capítulo sobre autonomía municipal, descentralización y participación.

Sin embargo, una compleja y responsable transición no permitió consolidar estos propósitos. Aun así, cabe destacar que el número de jornadas, debates y estudios jurídico-institucionales sobre el AMBA no se repitieron con la intensidad de aquel relevamiento.

---

determina el Área Metropolitana de Buenos Aires y las acciones mancomunadas para su funcionalidad y habitabilidad.

Art. 2: Apruébase el convenio celebrado con fecha 21 de agosto de 1986, entre la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, complementario del acuerdo indicado en el artículo anterior, cuyo texto como Anexo II forma parte integrante de la presente ley.

Convenio entre Provincia de Buenos Aires y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1984): 2. Las acciones mancomunadas se hallarán particularmente referidas a los aspectos siguientes: a) Recopilación, ponderación y sistematización de información existente relacionada con el territorio, según temas de orden socio-económico, físico-espacial e institucional; [...] e) Elaboración de normas de uso, ocupación, subdivisión y desarrollo del suelo que requieran estar referidas a criterios básicos comunes entre las diversas jurisdicciones.

CONAMBA Decreto N° 2064 (22/12/87): Que la aludida área metropolitana, esto es, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los Municipios del conurbano bonaerense, constituye una de las grandes preocupaciones nacionales, pues encarna la representación del modelo centralizador de decisiones y concentrador de actividades y la absorción de población de casi todo el territorio nacional...

Art. 1: Créase la Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA), que tendrá por objeto:

A) Asistir al Poder Ejecutivo Nacional en lo concerniente a la política metropolitana y en lo inherente al acuerdo celebrado el 8 de noviembre de 1984 entre la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires respecto del AMBA, y al cual adhiera el Gobierno Nacional por Decreto N° 577/86.

B) Ejercer la dirección de las tareas necesarias a los fines del inciso precedente, a cuyos efectos coordinará el accionar de los Ministerios, Secretarías, Empresas y Sociedades del Estado y demás organismos involucrados en el área metropolitana bonaerense.

C) Coordinar tareas con los organismos nacionales que intervienen en el proyecto de traslado de la Capital de la República en todo cuanto se relacione con las funciones de la Comisión Creada por el presente decreto.

En este orden es susceptible de recordar la creación del Instituto de Estudios Municipales (IEM- 1986), un Acuerdo único entre el Gobierno provincial, la Universidad Nacional de La Plata y el Instituto de Administración Local de España, actividad cuya responsabilidad compartimos con el arquitecto Rubén Pesci.

También por aquellos años, en oportunidad en la que titularizábamos la coordinación de los Institutos y Seminarios de investigación de nuestra Facultad, los alumnos del último ciclo de la carrera de Derecho realizaron un importante trabajo sobre “Área Metropolitana” y “Traslado de la Capital” desde distintos enfoques, sumando anexos periodísticos. Conservo todavía esas monografías como imborrable testimonio.

Alguien podría suponer una innecesaria reminiscencia en esta alusión, como si se pretendiera homologar el pasado con afán de agigantar el recuerdo, y añorar su insuperable concepción. Una impresión válida, si tomáramos como determinante la añeja referencia a los años 80, tan lejana como si en la etapa citada remitiéramos a la ley de alquileres o de propiedad horizontal, de significativa influencia en la política habitacional de los años 40. Pero la finalidad que nos anima es otra, no es el tiempo como medida inexorable aquello que estamos computando, sino un período sustantivado por un sistema democrático que resulta único en el panorama de nuestra historia.

Sin embargo, como si un deterioro de nuestra calidad ciudadana hubiera acompasado estas décadas en nombre de su consolidación, casi cuarenta años de vida cívica no han permitido plasmar, al AMBA, como uno de los grandes temas del país.

Una referencia que nos invita a examinar los factores aludidos.

## Una reforma ambigua

Como sabemos, en los años 90, en el marco de una súbita concepción, el Estado se ausentó confiando en la racionalización, desregulación y privatización; los objetivos de eficacia y saneamiento estructural.

Para ello impregnó su gestión de una fuerte corriente pragmática que planteaba al mercado como el único y necesario correctivo natural, y muestra de previsibilidad para las inversiones internacionales.

La errática agudización de esta tendencia convirtió al modelo en una verdadera “desestatización”, cuya nota relevante la constituyó la llegada de una progresiva tendencia fundada en la “privatización del interés público” y el cambio de estatus de “ciudadano” a “usuario”, que involucró a toda nuestra sociedad.

Ahora bien, las políticas impuestas reconocían el primer poder de impacto en la PBA y, en particular, en el cordón metropolitano como eventual fuente de conflictos.

Con esta precaución, el gobierno bonaerense, amparado en el diseño nacional, avaló y usufructuó sus medidas pero orientó su desarrollo en un sentido inverso y complementario. El estilo sobresaliente que dominó el panorama provincial, en aquellos años, fue la fuerte centralización política.

Esta estrategia de calculada divergencia, que funcionó casi dos lustros, la podemos escenificar de la siguiente manera: en el orden nacional, con la asociación de los grandes capitales y pronunciada orientación liberal; en el orden provincial, a partir de una clara centralización del poder y una política asistencialista de neto corte ortodoxo.

Quizás, por ello, parece no haber llamado demasiado la atención cuando se reformó nuestra Constitución provincial y, en un hecho inédito y flagrante (desconociendo también lo mandatado por la propia Ley de Convocatoria N° 11488), no se debatió ni modificó el capítulo municipal, dejando vigente el precedente del año 1889. Una ilegitimidad que la palabra no alcanza a calificar.<sup>7</sup>

Cabe preguntarnos cómo nuestra legislación puede dar respuesta a estos temas, si se asienta en un marco constitucional de finales del siglo XIX, cuya secuencia y gravedad tuvimos la posibilidad de señalar en el semanario *El Constituyente*,<sup>8</sup> o asumiendo la responsabilidad en el “conflicto de poderes” que se suscitó ante la Corte de la Provincia.

Tampoco parece haber generado una alerta cuando en plena Reforma del Estado nuestra Provincia inauguraba la “Unidad Ejecutora del Conurbano” que, con la excusa de paliar las urgencias en infraestructura, tercerizaba las deudas generadas por estas obras, adjudicándolas a distintos estudios jurídicos.<sup>9</sup>

También podríamos recordar la “creación de municipios” (una propuesta para el AMBA que avalaba un estudio del CFI denominado “Génesis 2000”), que se llevó a cabo sin ninguna participación ciudadana, desnaturalizando la conformación de los nuevos Consejos Deliberantes y vulnerando las propias leyes de fondo sobre la proporción representativa.<sup>10</sup> Una iniciativa de absoluta discrecionalidad política, que agotó su imperio en esa única propuesta, sin considerar ninguna

---

7. Reca, Ricardo P., “La Convención Constituyente bonaerense –hipótesis sobre una omisión–”, en *Revista Argentina de Derecho Municipal*, N° 3, 2018. Disponible en: [https://ar.lejister.com/articulos.php?Hash=5c9db42592d3fc8f585002fa96a09196&hash\\_t=7b3b709b09aec9ff5c54a6d3a3321033](https://ar.lejister.com/articulos.php?Hash=5c9db42592d3fc8f585002fa96a09196&hash_t=7b3b709b09aec9ff5c54a6d3a3321033) [fecha de consulta: 16/03/2022].

8. Ídem.

9. Ídem, “La crisis municipal en la provincia de Buenos Aires”, en *Revista Actualidad del Derecho Administrativo en la Provincia de Buenos Aires*, Ed. Función Pública, 1998.

10. Ídem, “La creación de municipios en la Provincia de Buenos Aires”, en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, 1999.



ley que definiera la posibilidad de ser reconocidos como municipios a las innumerables ciudades que reclaman desde siempre esa identidad.

Menos aún podemos obviar el último “proyecto de regionalización” que, sobre este desierto panorama, intentó subrogar las competencias locales, ignorando la manda del artículo 124 de nuestra Constitución Nacional que contempla esta nueva forma de intermediación.<sup>11</sup>

En fin, un atraso sin límite que, como podemos observar, desvirtuó la funcionalidad de nuestra Provincia en el campo de las decisiones, en el ejercicio de un asistencialismo que solo parece haber contribuido electoralmente al proyecto que privó en el orden nacional.<sup>12</sup>

## La descentralización

En este sentido, ni siquiera la mentada descentralización de las políticas públicas (directamente ligadas al conjunto de condicionamientos impuestos por organismos financieros multilaterales en el marco del llamado “Consenso de Washington”) parece haber tenido otro propósito que el ordenamiento de las cuentas fiscales, que poco o nada tuvieron que ver con la transformación de nuestros escenarios locales.

Desde esta letanía, las ciencias urbanas siguen reclamando el ejercicio de una efectiva descentralización, en busca de un equilibrio territorial que permita repensar el uso del suelo desde una mirada integral, para garantizar una “calidad de vida” como inaplazable reivindicación.

Esta tendencia alienta y justifica esta desarticulada urbanidad y, sumado al deterioro general de su infraestructura, encontramos el colapso de su trama circulatoria, la reducción de los espacios públicos y verdes, y un desarrollo territorial atenazado por la presión que ejerce el mercado inmobiliario y la obscena reconversión del periurbano productivo.

En este contexto, la descentralización se presenta como una imprescindible técnica para distribuir las múltiples actividades y funciones que se entrelazan en el ejido, con el fin de promover ciudades sustentables, inclusivas, igualitarias y otras aptitudes equivalentes que se desprenden de su propósito.

11. *Ibidem*, “Una lectura sobre la actualidad”, en Reza, Ricardo P., *Reflexiones sobre el régimen municipal bonaerense*, Ed. Platense, Título I, cap. I, 2003.

12. *Ibidem*, “La transparencia estatal”, en *Reflexiones sobre el régimen...*, *op. cit.*, Título II, cap. II.

Pero este término tiene una definida condición en las ciencias jurídicas, pues refiere a la ontología de nuestro propio sistema y a la expresión más acabada que pueda brindarnos la voluntad política en el reconocimiento efectivo del poder.

Toda modalidad que aluda a este cometido debe ponderar una serie de inquietudes, asociadas a su efectiva operatividad; comenzando por la titularidad y reconocimiento de los sujetos públicos (en este caso los municipios bonaerenses); las competencias propias para llevarlo a cabo; un preciso ámbito jurisdiccional para ejercitarlo y, desde ya, un profundo apego a nuestro propio sistema federal que expresa, en su artículo 123, la descentralización del poder como inequívoca manda constitucional.<sup>13</sup>

En definitiva, el Área Metropolitana, más allá de su excepcional fisonomía y las especiales causas que incitaron su configuración, está integrada por un anacrónico régimen local que, como hemos mencionado, contiene, en su letra constitucional del año 1889, una escalofriante referencia que condiciona e imposibilita cualquier medida innovadora.<sup>14</sup>

En todo caso, difícilmente podremos aspirar a una efectiva descentralización (aun funcional) si Banfield o Temperley siguen siendo, al día de hoy, apenas una delegación.

## La segregación socio-espacial

Otro tópico referido en el estudio es el tema de la denominada segregación socio-espacial, que encuentra una de sus mayores manifestaciones en el uso abusivo del suelo urbano y en la proliferación de los barrios cerrados.

Por cierto, es allí donde la morfología territorial ha establecido una nueva configuración que permite visualizar el ensanchamiento de esta oferta y, lamentablemente, el crecimiento exponencial de los llamados asentamientos informales.<sup>15</sup>

---

13. Art. 123: “Cada provincia dicta 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”.

14. Reca, Ricardo P., “El anacrónico régimen Municipal Bonaerense”, en *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Año 7, N° 40, Universidad Nacional de La Plata, 2009.

15. Reca, Ricardo P., “Consideraciones acerca de la aptitud urbana en la provincia de Buenos Aires –Dos fenómenos contrapuestos–”, en *Revista Anales de la Facultad de Cien-*

Esta lógica inmobiliaria, íntimamente vinculada a otros términos como “dispersión del crecimiento urbano”, “cordones productivos y el mercado”, “falta de instrumentos estatales” o “el rol de la planificación y gestión del Estado en el campo urbano-ambiental”, refleja el catálogo de ausencias que expone nuestro panorama.<sup>16</sup>

Señalar esta situación o reivindicar su encauzamiento es un punto de partida esencial, pues emparenta la dinámica del suelo urbano con la imprescindible intervención del Estado, considerando el sentido preventivo de sus institutos (por ejemplo clasificación del territorio) y el valor equitativo que los inspira.

Pero debemos reconocer que, en nuestra PBA, la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo<sup>17</sup> hace años ha caído en un palmario desuetudo (falta de aplicación); es decir, su articulado se ha convertido en un famélico ordenamiento sin la vigencia y aptitudes para su efectiva implementación. Una situación residual y fragmentaria en cuanto a la competencia, que solo acredita algunos planes reguladores o urbano-ambientales.<sup>18</sup>

Vale preguntarnos:

- ¿Quién determina entonces la aptitud urbana?
- ¿Cuáles son las previsiones que el Estado contempla?
- ¿Qué criterio distributivo guía las áreas urbanizables?

Como si esto no fuera suficiente, podríamos adelantar que la normativa sobre los barrios cerrados fue sutilmente edificada a partir de la

---

*cias Jurídicas y Sociales*, Año 16, N° 49, UNLP, 2019. Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/RevistaAnalesJursoc/article/view/9232/8231> [fecha de consulta: 16/03/2022].

16. La materia urbanística, sus postulados, principios y finalidades tiene el propósito regulador de las tensiones que se producen en su ámbito, ya sea por ausencia de planificación, intereses predominantes que condicionan el uso del suelo, nuevas demandas que facilita la tecnología, la búsqueda de nuevos asentamientos o la saturación de la ciudad en su aptitud receptiva y contraprestacional.

Estos y muchísimos aspectos más constituyen el eje de un dinámico e imprescindible análisis sobre sus alternativas y soluciones, pero lo que prevalece como constante latencia es la versatilidad de los emprendimientos inmobiliarios, motivados por su concepción de mercado y la falta de una política sobre el territorio.

17. Ley N° 8912, publicación: BOGBA N° 18639 del 28/10/1977.

18. Ríos, Licia, Tesis doctoral “Capacidades Estatales y Políticas de Ordenamiento Territorial. Municipios de la Provincia de Buenos Aires en el contexto pos-neoliberal (2003-2015)”, FAU, UNLP, 2017.

figura de los clubes de campo,<sup>19</sup> modificando el uso de la residencia (de transitoria a permanente), generando la brecha de un crecimiento cuyas regulaciones fueron surgiendo a partir de la necesidad o los reclamos.

Desde ya, no está en discusión la renovada oferta de calidad que pueden ofrecer, ni el enclave en un paisaje de insustituible naturaleza o la demanda de confort y seguridad que suscitan; no se trata de agitar dicotomías sobre las formas de emplazamiento o las elecciones de vida sino subrayar, una vez más, la inconsistencia e informalidad de su implementación.

El diagnóstico y estudio sobre esta “fragmentación”, sin duda, exige una nueva legislación para corregir esta severa anomia que se consolida ante nuestra mirada sin las indispensables previsiones, evitando que la reiteración de tales postulados se constituya involuntariamente en un sitio común y que complemente la sensatez de un relevamiento, con la sola enumeración de sus necesidades. Un cuadro de situación que también suscita algunas preguntas:

- ¿Cuáles son las normas que regulan el desarrollo de los barrios cerrados?
- ¿A qué recaudos deben atenerse?
- ¿Quién homologa la conversión del suelo para su uso?
- ¿Qué criterios se adoptan para no obstaculizar espacios públicos o tramas circulatorias?
- ¿Bajo qué plan se evita una segregación que superpone sus límites con las orillas de la indigencia?

Hace muchas décadas escribimos un artículo en la revista del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico<sup>20</sup> con motivo del “Primer Congreso Internacional Inmobiliario” (1984). No tenemos la intención de transcribir aquí sus contenidos pero sí debemos indicar, con genuino estupor, que los mismos poco variarían en la actualidad.

19. Decreto Ley N° 8912, art. 64: “Se entiende por club de campo o complejo recreativo residencial a un área territorial de extensión limitada que no conforme un núcleo urbano y reúna las siguientes características básicas: a) Esté localizada en área no urbana. b) Una parte de la misma se encuentre equipada para la práctica de actividades deportivas, sociales o culturales en pleno contacto con la naturaleza. c) La parte restante se encuentre acondicionada para la construcción de viviendas de uso transitorio...”.

20. *Revista del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE)*, Buenos Aires, 1983, pp. 59-71.

En aquella oportunidad se constituyeron cuatro comisiones (vivienda; comercialización; aspectos legales del dominio; leyes del suelo y códigos de urbanización). En la última, el presidente de la Cámara Inmobiliaria Argentina expuso:

En primer término, declaró que la Ley N° 8912 de la Provincia de Buenos Aires y sus complementarias eran atentatorias del desarrollo habitacional, perjudicaban a la gran mayoría de la población necesitada y estaban en pugna con el derecho de propiedad y lesionaban el derecho de los rematadores e inmobiliarias, para luego expresar que debían derogarse dichas leyes y las disposiciones complementarias y ponerse en vigencia la Ley N° 3487, anterior a las mencionadas.

Esta ponencia fue aprobada por unanimidad.<sup>21</sup>

Queda clara la dicotomía que se anida en un escenario que, paradójicamente, atisba ciudades inteligentes, medios de transporte eléctricos, monedas digitales y otras innovadoras propuestas; mientras, se desentiende de una disipada organización que concibe a la pobreza urbana con un determinismo sin aliento.

No hay duda de que necesitamos con urgencia un plan sobre el territorio, una regulación que no implique excesos retóricos o reglamentaristas, que prevea un adecuado financiamiento, la pertinente estructura administrativa que efectivice su aplicación; y otros fundamentales aspectos, como la claridad y congruencia de sus cometidos hasta la decisión política para llevarla a cabo.

## Un aporte esencial

Ahora bien, la concepción urbano-ambiental no se basta a sí misma si los actores sociales no la desarrollan y libran su contenido al ejercicio responsable de su afianzamiento.

Las ciencias jurídicas tienen que permear sus instituciones para receptor el versátil enfoque que las nutre, superando ese mayoritario prejuicio que asocia las mismas a un lenguaje ritualista, formal, de férrica referencia frente a los distintos aspectos que nos ofrece el tema en tratamiento.

---

21. Ídem.

El Derecho no puede acotar ni desnaturalizar su alcance en disputas contingentes que esterilicen sus postulados. Tampoco puede asumirse con criterio apodíctico, con esa solemnidad que aleja su espíritu de los requerimientos, ni pretender ser la voz excluyente u objetivar la realidad desde un asfixiante positivismo.

Menos aún, anteponer su posición frente a la convergencia analítica y conceptual de las ciencias sociales, cuya finalidad es confrontar la vigencia de sus preceptos.

El Derecho Público en particular tiene la responsabilidad de asumir como “contraparte” el “interés general”, ese axioma fundamental que da razón a la representación, a la equilibrada vigilia de sus poderes y al horizonte de sus decisiones. Por esto resulta sustancial una renovada sensibilidad formativa que, con ductilidad, se involucre e interprete la naturaleza interdisciplinaria de estos nuevos cometidos.

El Derecho Urbanístico parece no expandirse con la misma atracción que promueve la perspectiva ambiental. Esta disociación, sin duda, ha relegado la mirada sobre estos temas y, fundamentalmente, los ineludibles aportes que deben traducir las valiosas perspectivas que orientan y lideran su análisis.

Así podemos observar que, en los muchos estudios sobre el territorio, se manifiestan urbanistas, geógrafos, sociólogos, geólogos, higienistas y demás disciplinas, que enfocan las actividades dinámicas y estáticas sobre el uso del suelo y advierten, en general, la ausencia del aporte jurídico.

No se trata de una deliberada omisión sino de una falta en la agenda pública, como si el tema urbano hubiera sido succionado por la tendencia ambiental y, en el inventario de sus objetivos, se eximiera como principal inquietud el interrogante de cómo vivimos.

## La institucionalización

En este marco reafirmamos que el AMBA y sus criterios rectores deben emanar de un mandato tan explícito como inequívoco, que solo puede otorgar la voluntad constituyente; ese ámbito excepcional que diseña los poderes constituidos y el continente de sus principios, derechos y obligaciones.

Desde luego, no se trata de soslayar la importancia de la legislación o las variadas fuentes jurídicas (pactos internacionales, antecedentes jurisprudenciales, doctrinarios) que prefiguran una identidad, sino sencillamente remarcar que, en este caso, la normativa será siempre manifestación de un territorio agonal y, por cierto, de los intereses que, en oportunidades, la animan.

Por supuesto, no desconocemos que el tema metropolitano convoca desde hace años el enjundioso compromiso de fundaciones, centros, observatorios, que contribuyen, con aquilatadas investigaciones sobre las características y efectos de este “continuo edificado” (el AMBA), a multiplicar los aportes sobre su funcionalidad y carencias, incluyendo el análisis sobre una ciudadanía signada, en gran medida, por su inevitable desplazamiento.<sup>22</sup>

A esta autorizada opinión debemos sumar la significativa experiencia comparada y, tratándose de regímenes federales, lo dispuesto en Brasil y México,<sup>23</sup> que ya hemos abordado en un anterior trabajo.<sup>24</sup>

Para ilustrar el alcance de lo dicho, nos valdremos de una referencia que alumbra nuestra propia Constitución.

### Un ejemplo ilustrativo

Solo pensemos en el artículo 129 de la CN al consagrar a la CABA, en una decisiva y fundamental transformación que asumió su fuego bautismal en la reforma del año 1994. A partir de allí todo fue construcción, desde la elección de su Jefe de Gobierno, el dictado de

---

22. Lanfranchi, Gabriel; Bercovich, Fernando; Rezaval, Victoria; Deborah, Valentina y Gonzalez Canada, Simone, “Gobernanza Metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, CIPPEC, 2018. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/10/170-DT-CDS-Gobernanza-Metropolitana-An%C3%A1lisis-de-modelos-y-posibles-aplicaciones-en-la-Regi%C3%B3n-Metropolitana-de-Buenos-Aires.-Lanfranchi-et-al.-octubre-2018.pdf> [fecha de consulta: 16/03/2022].

23. Debemos convenir que el Distrito Federal de México tiene una renovada perspectiva desde la reforma de su Constitución del año 2015 y la particular previsión de su art. 122, que regula la coordinación de sustanciales competencias de la Ciudad con el propio Estado. También ver Díaz Aldret, Ana, “Gobernanza Metropolitana en México: instituciones e instrumentos”, en *Revista del Clad Reforma y Democracia*, N° 71, 2018.

24. Reza, Ricardo P., “Área Metropolitana”, en *Derecho Urbanístico*, Buenos Aires, Ed. La Ley, vol. III, 2002.

su Estatuto (1996), sus recursos y competencias, la descentralización de las comunas y su irrevocable destino. Sin duda, una brillante obra intelectual y política que consolidó un nuevo sujeto federal.<sup>25</sup>

Podemos señalar con equivalente tenor la consagración del artículo 123, atribuyendo la facultad autonómica a todos los municipios argentinos, conforme lo dispuesto por sus respectivas provincias. Un categórico precepto que fundió definitivamente su letra con lo previsto en la garantía federal al redefinir el alcance del “régimen local” del artículo 5, dejando atrás el intenso y variado debate que, durante más de una centuria, clausuró cualquier atribución dispositiva, que no fueran las explícitamente delegadas. Este artículo permitió el dictado de numerosas Cartas locales, generando un nuevo orden jurídico que encuentra en esta inapeable instancia el sentido y alcance del propio ideario federal.

Desde ya, la palabra no es fáustica y su vocación constructiva depende de las más variadas circunstancias. De todos modos, el principio constitucional es inmodificable y esta sola aptitud convierte a los municipios en nuevos sujetos federales; si por ello entendemos el reconocimiento de personas jurídicas públicas, con la capacidad de darse sus propias instituciones y regirse por ellas.

Pues bien, esta ligera reseña (cuyo contenido esperamos justifique las citas) pone de manifiesto una sustancial premisa: la Constitución es la instancia excluyente para dotar de identidad un tema prioritario, cuya envergadura resulta esencial a nuestro andamiaje institucional, dado que es la última instancia de interpretación que tutela el tejido normativo, la savia de todos los anhelos de emancipación, un sentimiento que emana desde el propio preámbulo y, por cierto, nuestro mayor pacto democrático.

Desde este entendimiento, no cabe duda de que el Área Metropolitana es un tema fundamental que requiere su definitiva tipificación constitucional, que recoja y oriente su génesis y evolución, su acentuada complejidad, su histórica descompensación, como proféticamente señalaba aquel notable ensayista en su obra *La cabeza de Goliath*.<sup>26</sup>

---

25. *Ibidem*, “Sobre la personería jurídica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y lo previsto en los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional”, en *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, UNLP, 2008.

26. Obra del escritor Ezequiel Martínez Estrada, publicada por primera vez en 1940.



Una deuda se manifiesta en el impacto de nuestra extraordinaria concentración en la que en poco menos del 1% del territorio se congrega al 33% de la población. En la actualidad se resignifican los postulados que infieren los Derechos Humanos y Colectivos, que enriquecen nuestra subjetividad pública y, en ellos, el inalienable Derecho a la Ciudad.

## El Área Metropolitana

Nos referimos al AMBA como una región que embrionariamente comenzó a gestarse hace casi un siglo y cuya identificación, por parte del Instituto de Estadística (INDEC), tiene más de siete décadas tipificando su latente condición.

Desde aquel censo de 1947 sobre el “Gran Buenos Aires” (la capital y 19 partidos) siguieron otras etapas, incorporando los nuevos municipios creados que ensancharon su composición a 24 partidos. El estudio que llevó a preguntarse “¿Qué es el Gran Buenos Aires?”<sup>27</sup> consignó que, a partir de esa fecha, se denominaría al área como “Partidos del Gran Buenos Aires”, sustituyendo la denominación “Conurbano”.

El mismo documento se refiere al uso de los términos “primer cordón”, “segundo cordón”, etcétera (utilizados en programas de trabajo, prensa y analistas de información) para establecer el alcance de sus respectivas citas, y también a “aglomerado”, como un área geográfica delimitada por “envolvente población”; es decir, la continuidad de viviendas urbanas que se mueven con el tiempo y no respetan las delimitaciones administrativas.

En esta línea resulta sintomático que, casi sesenta años después, el INDEC remita a la caracterización original de “Gran Buenos Aires” (comprendiendo a la CABA más los 24 Partidos), dejando de utilizar la expresión “Área Metropolitana”.

Si bien es cierto que el tema apela al censo de población y a la encuesta de gastos de hogares, reasumir aquella embrionaria denominación no deja de ser un sugestivo retroceso en su efectiva caracterización.

Sin perjuicio de las razones esgrimidas con el fin de precisar sus categorías estadísticas, no podemos dejar de reflexionar que, si el

27. INDEC, “¿Qué es el Gran Buenos Aires”, Buenos Aires, 1º de agosto de 2003. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/dbindec/folleto\\_gba.pdf](https://www.indec.gob.ar/dbindec/folleto_gba.pdf) [fecha de consulta: 16/03/2022].

Instituto específico para aludir a dicho ámbito termina registrando cinco modalidades (partidos del Gran Buenos Aires; Gran Buenos Aires; aglomerado; partidos del aglomerado y región Gran Buenos Aires), poco contribuye a los estudios que desde hace años se realizan sobre un territorio de difusa delimitación.

A dicha situación se anexan las distintas autoridades que actúan en la región, comenzando por el Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado –CEAMSE–; la Autoridad Cuenca Matanza-Riachuelo –ACUMAR–; la Autoridad metropolitana de transporte; Aguas y Saneamientos Argentinos –AYSA–, las cuales ofrecen desde su propia estructura variados alcances en sus modalidades prestacionales.

## Distintos intentos

Por supuesto, han existido diversos intentos para su organización, desde la constitución del AMBA en los inicios de aquella fundacional etapa o últimamente el COCAMBA, bajo el auspicio de las tres jurisdicciones involucradas; un aspecto muy significativo si atendemos a la afinidad y acuerdos que exige este complejo propósito.<sup>28</sup>

---

28. COCAMBA, Decreto N° 1126/2016, Art. 2: Créase la COMISIÓN CONSULTIVA DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (CO.C.A.M.B.A.), en el ámbito del MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, que tendrá por objeto la elaboración de proyectos de innovación institucional para el Área Metropolitana de Buenos Aires. Serán sus funciones: a) Proponer medidas dirigidas a favorecer la coordinación entre las Jurisdicciones que se asientan en el Área Metropolitana de Buenos Aires. b) Formular propuestas de políticas públicas de innovación institucional para el Área Metropolitana de Buenos Aires, que tengan como base el desarrollo humano, económico, tecnológico, ambiental y urbano. c) Promover un proceso de diálogo y construcción de consensos, consultando a las autoridades políticas de cada una de las jurisdicciones comprendidas en el área Metropolitana de Buenos Aires, en el ámbito de su competencia. d) Presentar mensualmente informes de avance con propuestas al señor Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda y/o a los organismos y jurisdicciones que requieran los mismos, por intermedio del Secretario Ejecutivo. e) Presentar al Secretario Ejecutivo la propuesta final de la Comisión, dentro de un plazo máximo que determinará el Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda, luego del cual la misma quedará disuelta. Art. 3: –La COMISIÓN CONSULTIVA DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (CO.C.A.M.B.A.), será presidida por el señor Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda y coordinada por un Secretario Ejecutivo e integrada por NUEVE (9) funcionarios públicos con rango no inferior a Subsecretario, en carácter de miembros, de los cuales TRES (3) serán representantes del PODER EJECUTIVO

De todas maneras, es necesario detenernos en los términos. No es lo mismo, aunque sus criterios en principio se presuman, hablar de autoridad metropolitana si previamente no es definida su propia institucionalización.

Tal como fue mencionado, este último concepto supone la “perdurabilidad de una idea en el tiempo”, un reconocimiento que exige la inequívoca voluntad constituyente para establecer la definición y supremacía de su tipificación. Es allí, en el ideario preceptivo de esta consagración, donde se urdirá la Autoridad, la legislación y la imprescindible coordinación que requiere su mandato.

Sin esta instancia, que los hechos y antecedentes exigen, las normas y/o acuerdos corren el riesgo de una disposición aspiracional, con las inevitables dificultades de los niveles de decisión en juego y la consecuente delegación de atribuciones.

### Algunas precauciones

No necesitamos recordar que los sectores involucrados, especialmente aquellos que configuran la región (como el caso del transporte), están bajo la órbita de su respectiva jurisdicción, y que el nivel de acuerdos no suele caracterizar la voluntad delegativa de nuestro esquema estatal, muchas veces vinculados a una celosa supervisión y a intereses liderados por el estilo político predominante.

Surge entonces una cuestión determinante: es posible coincidir sobre la evolución y síntomas del Área Metropolitana, pero resulta por demás complejo, y en oportunidades difuso, señalar las prioridades de los temas a tratar; pues el conjunto de ellos constituye una lupa que amplía y densifica los problemas estructurales que nos desvelan.

A nadie le faltaría razón si en esa agenda figurara el servicio público de pasajeros, el planeamiento, los barrios populares, la infraestructura, la salud, el medioambiente, la pobreza y así sucesivamente; en un

---

NACIONAL, TRES (3) del gobierno de la PROVINCIA DE BUENOS AIRES, pudiendo designar entre los mismos representantes de sus Municipios que conforman la región y TRES (3) del GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. Art. 4: -La COMISIÓN CONSULTIVA DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (CO.C.A.M.B.A.) contará con un Consejo Consultivo, integrado por representantes de la sociedad civil y de las universidades nacionales, provinciales y municipales, públicas y privadas, el cual será convocado a propuesta de las jurisdicciones que la componen...

confín analítico de insoslayable ponderación que, a su vez, extiende su radio a los numerosos tópicos que los mismos infieren.

Con valioso compromiso, las distintas asociaciones se ocupan del tema y actúan sobre los efectos de este complejo fenómeno, asumiendo el lenguaje de lo emergente y sustituyendo, con imperiosa vocación, la orfandad que el área ofrece para coordinar sus iniciativas, en ausencia de un expreso y perdurable mandato.

No es en vano mencionar que el antecedente de organización territorial más inmediato tuvo lugar en un gobierno autocrático, en cuyo diseño se incorporaba el fenómeno metropolitano de una manera singularizada.<sup>29</sup>

Está claro que, sin la Constitución, sin cuerpos deliberativos, sin partidos políticos, una inquieta tecnocracia programaba nuestro desarrollo con un saber exento de participación y tensiones.

Esta tendencia se acentuó con la última irrupción de facto que enlutó al país, agobió su economía e impuso una forma de aislamiento que se instaló en lo más profundo de nuestra memoria, fomentando los trabajos de consultoría que, de alguna manera, sustituyeron la voz pública y tradujeron al plano predictivo el calibre de nuestro sincopado crecimiento.

## Una necesaria reflexión

Sabemos que estas líneas no llevan la lozanía argumental que fluye con la aptitud de un proyecto o el renovado interés de manifestarse ante un inminente hecho político, que involucra el tema que nos ocupa.

Pero debemos insistir sobre la situación en nuestra Provincia de Buenos Aires, así como hemos compartido en distintas tribunas, en oportunidades, con el curioso sentimiento de pisar la misma huella

---

29. Ley N° 16964 Sistema Nacional de planeamiento y acción para el desarrollo. Decreto Ley N° 1907/67.

Art. 11: El territorio nacional se dividirá en 8 regiones de desarrollo, a saber: 1. Patagonia 2. Comahue 3. Cuyo 4. Centro 5. Nor-oeste 6. Nor-este 7. Pampeana 8. Área Metropolitana.

Art. 19: La Región de Desarrollo Área Metropolitana comprenderá la Capital Federal y los partidos Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Cañuelas, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General Las Heras, General Sarmiento, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Matanza, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, San Martín y Escobar, de la provincia de Buenos Aires; la isla Martín García y la zona del Delta...

de palabras, sin otros matices que aquello que ofrece este apesadumbrado determinismo.

No es la necesidad de apelarse, sino la urgencia de subrayar el acopio de sensaciones que genera el discurso. Pues no es lo mismo el minucioso análisis retrospectivo que asume quien describe una etapa, que el ánimo que se acumula en el latido, cuando esos momentos remiten a una topografía que se superpone invisible y pertinaz al territorio de los hechos que el tiempo sepulta con indiferencia.

La política parece sumida en el inmediatez de su coyuntura electoral y de liderazgos en tránsito, que llegan desde la Ciudad constatando el contraste de sus destinos, como si una imposibilidad animara subalternamente su cometido.

Naturalmente, la vida pública se acredita en aquellos hechos que revelan un hito en su transcurso y operan como desencadenante de una concepción. Una dimensión reservada a los episodios políticos trascendentes y aquellas reivindicaciones que reflejan un cambio de paradigma en su interpretación.

Nuestra Provincia parece ajena al campo aludido, pero ello no puede atenuar la firme convicción sobre la imprescindible reforma que anima esta propuesta.

## Palabras finales

Sin duda, es nuestra Constitución la que debe protagonizar la reforma de su capítulo sexto como una reparación histórica a su omisión, una reivindicación frente a nuestro sistema local y una renovada formulación frente a los principios que informan nuestro derecho público.

Esta reforma debe comprender una regulación y propuesta específica para los municipios que integran el AMBA; un paso urgente y decisivo pues, su sola iniciativa, dotará de un estímulo a todos los actores involucrados y facilitará la realización de su puesta en marcha.

Por eso creemos que los análisis deben enfocarse en la redacción y alternativas de un proyecto constitucional que permita discutirlo, observarlo y enriquecerlo con suficiente anticipación.

Esta deuda que arrastra nuestro insólito precedente tiene que ser minuciosamente elaborada, como una expresión que compense y enriquezca su desplazado tratamiento.

Un proyecto esencial que reconozca:

- la autonomía municipal;
- las distintas competencias atribuidas;
- el reconocimiento de nuevos municipios;
- la configuración espacial del AMBA;
- su modelo organizativo;
- y la enumeración de temas típicamente metropolitanos.

No necesitamos ningún esfuerzo para coincidir en que la consagración del AMBA en nuestra Constitución resulta apremiante no solo por la envergadura consolidada de su naturaleza sino también como inevitable reconocimiento al carácter bifronte de un sistema de gobierno local, que no puede tratarse de manera uniforme.<sup>30</sup>

Esta última cuestión parece no estar suficientemente considerada en los aportes jurídicos sobre la materia, y menos en la aplicación de una ley orgánica de las municipalidades (Decreto Ley N° 6759/58) que, con mínimas modificaciones, sigue aplicándose aunque omitiendo las drásticas diferencias que ofrece nuestro territorio.

Desde ya, necesitaremos un estudio serio que releve y pondere esta asimetría para institucionalizar su alcance, que ofrezca una sólida consistencia al acuerdo interjurisdiccional, ampliamente receptado en el Estatuto de la Ciudad Autónoma,<sup>31</sup> al igual que lo previsto en la CN en las atribuciones contempladas en su cláusula ambiental (art. 41) y en la de prosperidad (art. 75, incs. 18 y 19).

Un marco permeable y receptivo que aguarda nuestra inaplazable actualización constitucional.

---

30. Solamente pensemos que en nuestra provincia conviven bajo la misma legislación el municipio de Tordillo con 1.796 habitantes (proyección que para el 2021 llegaría a una tasa de crecimiento de 1.809 habitantes) y La Matanza con 2.040.000 habitantes (que para el mismo período tiene previsto llegar a 2.377.874 habitantes).

31. Art. 27: La Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana...

# El gasto nacional en el AMBA. Un desafío de cuantificación y ejecución equitativa

Ernesto Frugoli\*, Nicolás Lorenti\*\*, y Juan Pablo Pascual\*\*\*

## Introducción

En los últimos años y más aún como consecuencia de la pandemia ocasionada por el COVID-19, el debate acerca del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y sus responsabilidades en relación con los servicios que brinda cada jurisdicción creció considerablemente en calidad, eficiencia, equidad. Por otra parte, el debate acerca de su financiamiento no se encuentra resuelto, en otras palabras, qué estamento gubernamental se encarga del financiamiento de los servicios en el AMBA (Gobierno Nacional, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, provincia de Buenos Aires o los municipios que integran el AMBA). Con el objetivo de contribuir al debate, en este trabajo nos concentraremos en los aportes de la Administración Pública Nacional al financiamiento. La participación de los gobiernos provinciales y municipales quedará para un posterior análisis.

En cuanto a otros casos de áreas metropolitanas, es el ámbito regional quien da prueba de que los modelos de gobernanza metropolitana son relevantes para combatir los problemas que enfrentan los grandes conglomerados urbanos. Los casos de Brasil, México y Colombia están en procesos de demostrar avances importantes tanto en la coordinación

---

\* Licenciado en Economía y Especialista en Análisis Financiero (Universidad de Belgrano). Cursó la Especialización en Administración Financiera del Sector Público (UBA). Maestrando en Auditoría Gubernamental (UNSAM). Docente universitario en carreras de grado y posgrado. Jefe de Departamento en la Gerencia de Control de la Cuenta de Inversión en la Auditoría General de la Nación desde el 2018 a la fecha.

\*\* Licenciado en Economía (UNLP). Maestrando en Economía (UBA). Auditoría General de la Nación (2020 - actualidad). Ministerio del Interior de la Nación (2016-2019). Integrante del Instituto Argentino de la Energía (IAE) Grupo Joven. Becario de la Fundación Universitaria Río de la Plata (FURP).

\*\*\* Licenciado en Economía Universidad Torcuato Di Tella (Argentina). Maestrando en Economía (UBA). ExxonMobil (2021 - actualidad). Auditoría General de la Nación (2019 - 2020).

interjurisdiccional como en términos jurídicos-legales, como bien marca el informe de CIPPEC sobre Gobernanza Metropolitana.<sup>1</sup> Desde instrumentos jurídicos-legales internacionales como la Constitución de 2016 de México o el Estatuto de Metrópolis de 2015 en Brasil, hasta los procesos metropolitanos locales, como el de Santa Fe,<sup>2</sup> y otras en procesos de metropolización, como Salta, Mendoza, Neuquén, Chubut, Tucumán y Jujuy), se desarrollan en la misma dirección de coordinación.

Una de las cuestiones más importantes que intentan atacar los entes metropolitanos, es la eficiencia de los servicios que se prestan. Como muestra el citado artículo de CIPPEC, según *El Siglo Metropolitano*,<sup>3</sup> las áreas urbanas más fragmentadas tienden a perder hasta un 6% de su Producto Bruto Geográfico, mientras que aquellas que cuentan con la existencia de entes metropolitanos pueden disminuir esas ineficiencias hasta en un 50%. El AMBA<sup>4</sup> es un de las áreas metropolitanas más complejas de la región, donde conviven, según las proyecciones de INDEC, cerca de diecisiete millones de personas (13,6 millones en los municipios de PBA y 3,1 millones en CABA) representando el 37% de la población.

El objetivo de este artículo será realizar una primera aproximación en relación a los recursos que el Gobierno Nacional destina a PBA y CABA y, en aquellos casos en donde la información disponible lo permita, profundizaremos el análisis con el objetivo de evaluar el impacto en el AMBA, principalmente para el 2019. Es importante remarcar que el presupuesto nacional, así como todo el sistema informático que lo res-

---

1. "Gobernanza Metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires". Disponible en: <https://www.cippec.org/publicacion/gobernanza-metropolitana-analisis-de-modelos-y-posibles-aplicaciones-en-la-region-metropolitana-de-buenos-aires/> [fecha de consulta: 28/03/2022].

2. Ley N° 13532 de Áreas Metropolitanas.

3. "El Siglo Metropolitano, entendiendo la urbanización y sus consecuencias", OECD, 2015. Resumen disponible en: <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Metropolitan-Century-Policy-Highlights-ES.pdf> [fecha de consulta: 28/03/2022].

4. El AMBA es la zona urbana común que conforman la CABA y los siguientes 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate.



palda, ejecuta y controla, no posee una distinción por región (en este caso para el AMBA). Además, la distribución geográfica del mismo –esto es, por provincia–, dependiendo del tipo de partida presupuestaria, provee información que, en determinados programas –como veremos más adelante– se reflejan de forma indicativa. Anticipamos que, es relevante continuar avanzando en una mejor técnica de la elaboración del presupuesto y el seguimiento de su ejecución, con el propósito de obtener de forma exhaustiva, transparente e independiente, el gasto nacional en el AMBA, así como en otras áreas de coordinación metropolitana.

A lo largo del artículo analizaremos los recursos destinados por el gobierno nacional abordando los siguientes temas: Transporte, Autoridad de Cuenca Matanza–Riachuelo (ACUMAR), Vivienda, Salud, Educación y Seguridad. Sin dudas que, dependiendo del tema de análisis, el gobierno nacional, bajo nuestra perspectiva, tendrá o podrá cumplir un rol de coordinador entre las diferentes áreas que conforman el AMBA; dado que, como sucede en Educación, Salud y Seguridad, luego del traspaso de los servicios en la década de los 90, la mayor parte del gasto lo realizan los gobiernos provinciales o municipales. Sin embargo, en otras áreas como Transporte, ACUMAR y Vivienda, no solo tiene un rol de coordinación, sino que además los recursos destinados tienen un alto impacto en la región metropolitana. No es el objetivo de este artículo presentar propuestas de mejora respecto a los criterios de asignación, pero sí comenzar a dimensionar y clarificar en términos económicos, en base a la información disponible, la relación Gobierno Nacional-AMBA. Pretendemos que este trabajo sea un aporte a ese debate, que aún tiene un largo camino por recorrer.

El artículo se estructurará a partir de las siguientes secciones: Aclaraciones Metodológicas, Transporte, ACUMAR, Vivienda, Salud, Educación, Seguridad y, por último, las Conclusiones.

## Aclaraciones metodológicas

El universo analizado comprende los gastos erogados por la Administración Pública Nacional (APN) en la Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre las funciones y áreas mencionadas con anterioridad. Los datos fueron extraídos desde la página *web* de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la

Nación.<sup>5</sup> La información correspondiente a las variables *proxy* que utilizamos para estimar las diferentes funciones en las jurisdicciones o para elaborar estadísticas acerca de determinados programas o actividades, fueron extraídos desde los sitios oficiales de los distintos ministerios nacionales, organismos descentralizados y empresas públicas. No obstante, aquellos datos que no se encontraban actualizados o publicados directamente los solicitamos mediante pedidos de acceso a información pública.<sup>6</sup> Desafortunadamente, no todos los pedidos de acceso a la información pública fueron contestados correctamente y, dentro de los que obtuvimos respuestas en línea a lo solicitado, no todas aportaron documentación apropiada para el estudio metropolitano.

Otra fuente relevante de información fueron los informes de Jefatura de Gabinete de Ministros que surgen de la obligación que posee el Jefe de Gabinete de asistir al Congreso Nacional.<sup>7</sup>

Es importante aclarar esta limitación al alcance de la información ya que, como se verá en el desarrollo del capítulo, hay secciones que ahondan más en cuestiones metropolitanas por contar con la información necesaria, y otras se remiten solamente a CABA y PBA.

Uno de los asuntos más importantes –y que serviría para profundizar el análisis de este trabajo en el futuro–, sería poder contar con la apertura de información de los Fondos Fiduciarios (PROCREAR, Vivienda Social, y los referidos a Transporte); de forma tal de poder consolidar correctamente, por programa, la información de la APN provista por el Ministerio de Economía, con la de los Fondos Fiduciarios (FF). Es relevante ya que los Fondos Fiduciarios poseen ingresos de procedencia tributaria<sup>8</sup> que, conjuntamente con las transferencias de la APN y otros ingresos propios, financian los diferentes programas. Las limitaciones de acceso a la información restringen el análisis, generando problemas de sesgos de estimación del gasto destinado al caso en estudio (AMBA).

---

5. Disponible en: <https://www.economia.gob.ar/onp/> [fecha de consulta: 29/03/2022].

6. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion> [fecha de consulta: 29/03/2022].

7. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/informes-al-congreso> [fecha de consulta: 29/03/2022].

8. Por ejemplo combustibles, en el caso del Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte (FFSIT).

Con relación a la información pública acerca de las transferencias que la APN realiza a gobiernos municipales por provincia, las mismas no se encuentran discriminadas por municipio. Si bien se puede contar, por ejemplo, con el total de transferencias que reciben los municipios de la PBA, no se puede discriminar si los municipios perceptores son del AMBA o del resto de la provincia. Un avance de la exposición pública, con frecuencia diaria, mensual y anual, mejoraría notablemente el análisis de estas partidas presupuestarias destinadas al AMBA.

En conclusión, si bien Argentina avanzó considerablemente en los últimos años respecto a la exhibición de las cuentas nacionales con la sanción de la ley de acceso a la información pública,<sup>9</sup> es necesario continuar incrementando la mejora de la exposición de los datos, capacitación pública para usuarios y funcionarios de todas las áreas y niveles de gobierno, con el objetivo de obtener un análisis adecuado, en este caso, del gasto del gobierno nacional en sus distintas áreas en el AMBA.

## Transporte

A lo largo de este apartado, analizaremos la relevancia de los subsidios al transporte automotor urbano y al transporte ferroviario en el AMBA para el período 2019. A su vez, expondremos la evolución del gasto de capital, es decir, la inversión en infraestructura vinculada al transporte, en este caso para el período 2016-2019. Por último, examinaremos el rol de la Agencia Metropolitana de Transporte (AMT) y los desafíos que tiene hacia adelante la evolución del esquema de subsidios.

### Subsidios al transporte automotor urbano

Los subsidios al transporte llevan casi 20 años de convivencia, alteraciones, ampliaciones, reducciones en la Argentina; casi siempre al compás de los diferentes ciclos macroeconómicos. Los subsidios destinados al transporte automotor urbano surgen a partir del año 2002, con el objetivo de compensar los desfasajes tarifarios, ocasionados como consecuencia de la devaluación de ese año, en la estructura de costos de las empresas del sector. A partir del Decreto 652/2002 se creó el Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU), encargado

9. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm> [fecha de consulta: 29/03/2022].

de las compensaciones tarifarias del transporte público urbano de pasajeros por automotor de todo el país. Adicionalmente, en el año 2006, mediante el Decreto 678 se creó el Régimen de Compensaciones Complementarias (RCC), con el objetivo de financiar el incremento de costos de las empresas de transporte que prestan servicios en el AMBA.<sup>10</sup> Luego, mediante el Decreto 98/2007, se estableció el Régimen de Compensaciones Complementaria Provincial (CCP), con el mismo fin que el RCC, pero para las empresas que se encontraban fuera del AMBA.

Con el surgimiento del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE) en el año 2009, y su implementación en las diferentes ciudades a lo largo del tiempo, se ha permitido una mayor precisión en la determinación de los subsidios a las demandas (jubilados, estudiantes universitarios, beneficiarios de planes sociales, etc.). En esta línea, se cuenta con tres programas: Atributo Social (AMBA e Interior), Red Integrado Sube y Comisiones SUBE.

Por último, en cumplimiento con el Consenso Fiscal 2017, aprobado mediante la Ley N° 27429, en su capítulo II inc. n) se eliminó una fracción de los subsidios diferenciales, principalmente con gran impacto en el AMBA y en las provincias (como consecuencia de la eliminación del Régimen de Compensaciones Complementarias Provinciales), como veremos más adelante. A su vez, el Gobierno Nacional continúa siendo el responsable del pago del Atributo Social (Tarifa Social Federal) en aquellas jurisdicciones adheridas al sistema SUBE, según lo estipulado en la Resolución N° 651/2015 del Ministerio del Interior y Transporte. En relación al financiamiento destinado a las jurisdicciones fuera del AMBA, el Gobierno Nacional introdujo en el presupuesto 2019 el Fondo de Compensación al Transporte Público de pasajeros por automoto-

---

10. Decreto N° 678/2006 RÉGIMEN DE COMPENSACIONES COMPLEMENTARIAS (RCC): “Con el objeto de efectuar la distribución de los fondos del régimen establecido por el Artículo 1° del presente decreto, la SECRETARÍA DE TRANSPORTE del MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS, tomará, como referencia para la base del cálculo, la diferencia entre los montos que se abonen por el SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE AUTOMOTOR (SISTAU) a las empresas beneficiarias correspondientes a cada mes y los incrementos de costos que estas afrontan, priorizando los costos de personal, de renovación del parque móvil afectado a los servicios a fin de reducir la antigüedad media del mismo y de los costos de formación y capacitación obligatoria del personal del sector”.

tor urbano y suburbano para el interior del país,<sup>11</sup> donde los gobiernos provinciales tienen la obligación de transferir, según corresponde a las empresas y/o municipios encargados de brindar el servicio.

A continuación, a modo de resumen, mostramos los programas vigentes en 2019 vinculados a los subsidios al transporte entre el AMBA y el resto del país.

► Tabla 1: Transporte. Subsidios al transporte automotor urbano - AMBA

<b>Atributo social AMBA</b>	<b>Boleto integrado - Red SUBE</b>
Pago de compensaciones que permite a determinados grupos de afinidad (jubilados, pensionados, trabajadoras domésticas, beneficiarios de ayudas sociales asignadas por ANSES, etc.) acceder a un descuento del 55% en las tarifas del Transporte Público en el ámbito territorial del AMBA.	Pago de compensaciones que permite descuentos en la tarifa del Transporte público a los usuarios que deben realizar viajes con transbordos en el ámbito territorial del AMBA.
Res. 1113/2018 MTR, Res. 15/2020 MTR, Res. 19/2020 MTR, Res. 102/2020 MTR, Res. 193/2020 MTR	Res. 1113/2018 MTR, Res. 15/2020 MTR, Res. 19/2020 MTR, Res. 102/2020 MTR, Res. 193/2020 MTR
<b>Gasoil a precio diferencial</b>	<b>Comisiones SUBE</b>
Asignación cupo de gasoil a precio diferencial a las empresas de Transporte público Automotor de Pasajeros de Corta Distancia en el AMBA en el ámbito territorial del AMBA.	Pago de compensaciones por reconocimiento de Comisiones, Reducciones y Retenciones en el marco del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE) a las empresas de Corta Distancia en el ámbito territorial del AMBA.
Res. 23/2003 ST	Res. 23/2003 ST
<b>Compensaciones tarifarias por demanda AMBA - Resto compensaciones JN</b>	
Pago de compensaciones al Transporte Público Automotor de Pasajeros de Corta Distancia, con el fin de compensar la diferencia tarifaria de acuerdo a la estructura de costos realizada por la Subsecretaría de Transporte Automotor en el ámbito territorial del AMBA.	
Decreto 652/2002, Decreto 1122/2017, Res. 1144/2018 MTR	

11. A partir del año 2019 las provincias deben aportar, como mínimo, el 50% de los subsidios recibidos en el año 2018 para acceder a las asignaciones del Fondo Compensador de Transporte.

► Tabla 2: Transporte. Subsidios al transporte automotor urbano - Interior

Atributo social interior	Fondo de compensación al transporte público de pasajeros por automotor urbano del interior del país
Pago de compensaciones que permite a determinados grupos de afinidad (jubilados, pensionados, trabajadoras domésticas, beneficiarios de ayudas sociales asignadas por ANSES, etc.) acceder a un descuento del 55% en las tarifas del Transporte Público en los municipios que tengan implementado el boleto electrónico SUBE.	Pago de compensaciones dirigido a las provincias del interior del país (y estas transfieren a cada una de las empresas de su jurisdicción y de sus Municipios) con el fin único de compensar los desequilibrios financieros que pudieran suscitarse a raíz de las modificaciones producidas por aplicación del artículo 115 de la Ley N° 24467.
Res. 1113/2018 MTR	Art. 125 Ley N° 27467, Res. 1085/2018 MTR, Res. 1086/2018 MTR, Res. 437/2019 MTR, Res. 721/2019 MTR

Con el objetivo de dimensionar el aporte que realiza el Gobierno Nacional a los subsidios en transporte, seguidamente se refleja el presupuesto ejecutado en el AMBA,<sup>12</sup> por programa, para el período 2019:

► Cuadro 1: Transporte. Datos en millones de pesos y en porcentajes

Programa - Subsidios al transporte automotor AMBA	Ejecutado 2019	Participación en % sobre el total
Atributo social - AMBA	10387	23,6%
Boleto integrado - Red SUBE	5377	12,2%
Comisiones SUBE	2654	6%
Compensaciones tarifarias por demanda AMBA Resto de compensaciones JN	20389	46,3%
Gasoil a precio diferencial	5219	11,9%
<b>Total</b>	<b>44026</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Transporte de la Nación.

12. No se posee información pública de la distribución de todos los programas por Municipio.

En relación con la financiación, el Tesoro Nacional aportó \$36.896 millones (0,8% del total del gasto nacional en 2019), de los cuales \$34.632 millones fueron transferencias al Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte (FFSIT) y los \$2.264 millones se destinaron a financiar el 50% del programa “Gasoil a precio diferencial”.

► Cuadro 2: Transporte. Datos en millones de pesos y en porcentajes

Coordinación de Políticas de Transportes Vial	Ejecutado 2019	Participación en % sobre el total
Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte	34631	0%
Fondo de Compensación al Transporte Público de Pasajeros por Automotor Urbano del Interior del País	5958	16,1%
Implementación de la Tarifa Social en el Transporte Automotor de Pasajeros	11095	30,1%
Implementación del Régimen de Compensación del Transporte Automotor	17578	47,7%
Acciones para la Compensación por la Venta de Combustible a Precio Diferencial	2264	6,1%
<b>Total</b>	<b>36895</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Se estima que los restantes \$2.789 millones fueron financiados con recursos propios del FFSIT. La escasa información pública del FFSIT, dificulta el correcto análisis consolidado.

Por otro lado, con el objetivo de arribar a un análisis integral del gasto destinado a subsidios al transporte y así poder observar nítidamente el efecto en AMBA, a continuación, reflejamos el gasto asignado al resto del país en términos de subsidios al transporte, por los programas ya mencionados:

## ► Cuadro 3: Transporte. Datos en millones de pesos y en porcentajes

Jurisdicción	Atributo Social Interior	Fondo de Compensación al Transporte Público de Pasajeros por Automotor Urbano del Interior del País	Total general	Participación en % sobre el total
Buenos Aires	531	405	936	11,5%
Catamarca	79	17	96	1,2%
Chaco	91	40	131	1,6%
Chubut	57	50	107	1,3%
Córdoba	1	1235	1236	15,1%
Corrientes	80	138	218	2,7%
Entre Ríos	74	198	272	3,3%
Formosa	57	36	93	1,1%
Jujuy	230	226	456	5,6%
La Pampa	10	36	46	0,6%
La Rioja	0	48	48	0,6%
Mendoza	0	766	766	9,4%
Misiones	0	333	333	4,1%
Neuquén	97	123	220	2,7%
Río Negro	77	90	166	2%
Salta	0	415	415	5,1%
San Juan	510	0	510	6,2%
San Luis	18	106	124	1,5%
Santa Cruz	0	26	27	0,3%
Santa Fe	420	895	1314	16,1%
Stgo. del Estero	0	0	0	0%
Tierra del Fuego	8	0	8	0,1%



Tucumán	0	644	644	7,9%
<b>Total</b>	<b>2340</b>	<b>5827</b>	<b>8166</b>	<b>100%</b>

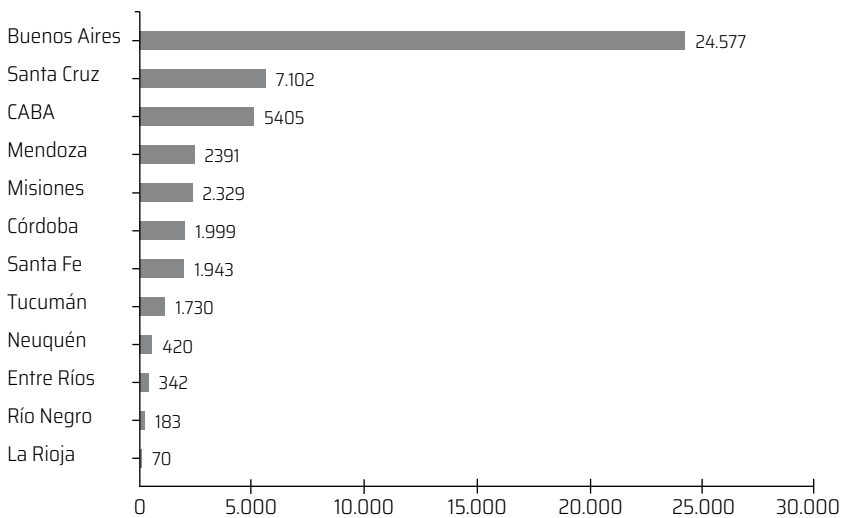
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Transporte de la Nación.

Es importante aclarar que, en el caso de los subsidios reflejados para la PBA, solo incluye municipios fuera del AMBA.

En conclusión, se destinaron \$52.192 millones en subsidios al transporte automotor urbano, donde el 84,4% del total del gasto fue al AMBA y el 15,6% restante al resto de las jurisdicciones. Conjuntamente, los subsidios representaron el 0,24% del PIB en 2019.

Es claro que, a pesar de las reducciones realizadas como consecuencia del Consenso Fiscal 2017, continúa existiendo una disparidad relevante en términos de la distribución de los subsidios al transporte automotor urbano. En adelante, reflejamos el impacto que tuvo, en el primer año de aplicación, el traspaso de las responsabilidades a las provincias y CABA, lo cual es relevante para dimensionar nuevamente el peso del gasto en subsidios destinados al AMBA antes y después de la reforma.

► Gráfico 1: Transporte. Datos en millones de pesos y en porcentajes



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de los Ministerios de Economía Provinciales, informes de rendición del CFRF y estimaciones propias

Es importante aclarar que, del monto total que la Provincia de Buenos Aires comenzó a financiar a partir del 2019, \$22.658 millones corresponden a los municipios que integran el AMBA, mientras que los restantes \$1.919 millones corresponden al resto de los municipios de la provincia. Si adicionamos lo financiado por la CABA, \$5.405 millones, podemos concluir que el 57% de lo que en 2019 se hicieron cargo las provincias (\$48.492 millones),<sup>13</sup> anteriormente era financiado por la Nación con destino al AMBA.

Por lo tanto, a modo de referencia, el gasto consolidado (Nación y Provincias) aproximado para el 2019 fue de \$100.684 millones, el equivalente a 0,47% del PIB. Para tomar dimensión de la relevancia del gasto, es casi lo mismo que se destina anualmente a la Asignación Universal por Hijo. El 70% del gasto mencionado, se ejecuta en el AMBA, equivaliendo al 0,34% del PIB.

## Subsidios al sistema ferroviario

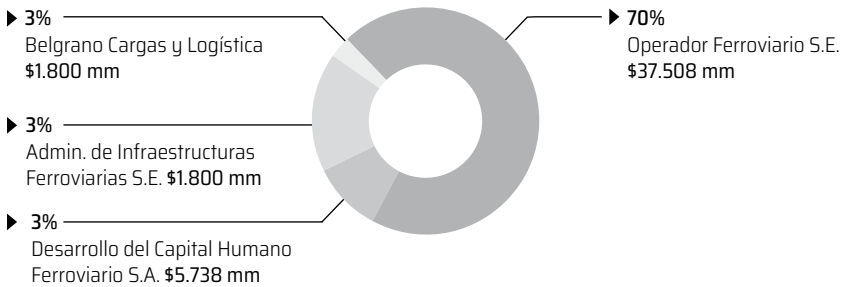
El gobierno nacional destinó \$53.791 millones en 2019 al financiamiento de las empresas públicas vinculadas al sistema ferroviario argentino. Como vemos a continuación, salvo por la empresa Belgrano Cargas y Logística (BCyL), el impacto de las transferencias es principalmente en el AMBA.<sup>14</sup> Por lo tanto, en términos generales y sin contabilizar BCyL, el presupuesto destinado al sistema ferroviario fue de \$51.991 millones, lo que equivale al 0,24% del PIB.

---

13 Es el total de las provincias que informaron el gasto vinculado a la transferencia de responsabilidades (SISTAU-Transporte), en cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Las jurisdicciones que no se encuentran reflejadas en el gráfico, no presentaron la información correspondiente o no ha sido posible estimar al momento, por lo que el gasto total sería aún mayor.

14. Las principales líneas de trenes para transporte de pasajeros se encuentran en el AMBA.

► Gráfico 2: Transporte. Datos en millones de pesos y en porcentajes.  
Trenes gasto ejecutado 2019



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación

Concentrándonos en los subsidios a la oferta, entendidos como herramientas de financiamiento públicas para solventar parte de los costos y gastos que las empresas prestadoras de servicios poseen a la tarifa vigente, analizaremos las transferencias realizadas principalmente al Operador Ferroviario S.E. (SOFSE), el cual percibe el 70% de las transferencias y, a su vez, una vez percibidas, cual es el destino final de las mismas. Por el lado de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E. (ADIF), adelantamos que principalmente son destinadas a obras de infraestructura (solo \$683 millones se destinaron a gasto corriente), analizadas en la siguiente sección. En relación a las transferencias a Desarrollo del Capital Humano Ferroviario S.A. (DECAHF S.A.), no contamos con información pública de su destino aunque, por su característica, se espera que las transferencias financien el gasto en personal de la empresa.

En base a la información disponible del Ministerio de Economía de la Nación y el entrecruzamiento de datos con el Ministerio de Transporte de la Nación, se puede ver el destino de las transferencias que percibió SOFSE y luego la apertura de los principales gastos de cada línea.

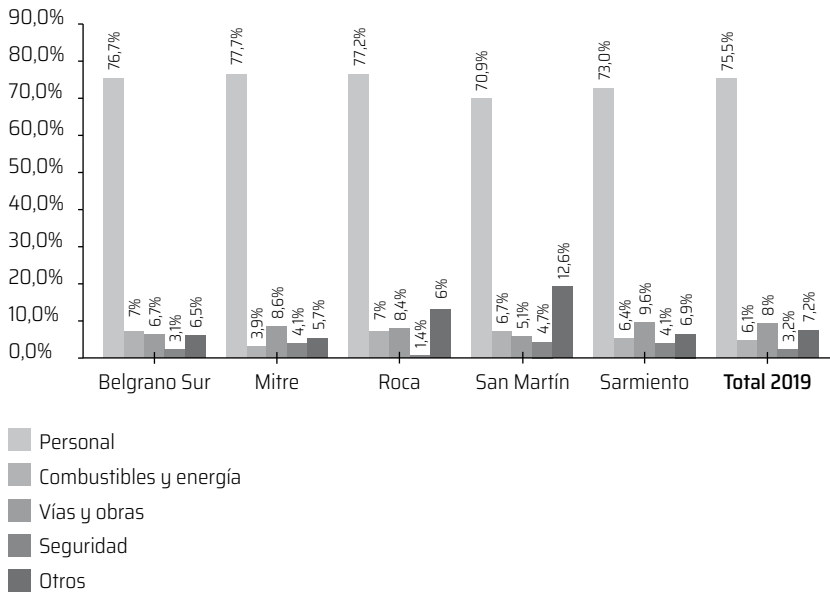
► Tabla 3: Transporte. Datos en millones de pesos y en porcentajes

Línea	Ejecutado 2019	Participación sobre el total
Belgrano Sur	3557	11%
San Martín	5097	15%
Sarmiento	6295	19%
Mitre	7547	22%
Roca	11065	33%
<b>Total general</b>	<b>33531</b>	<b>100%</b>

\* Los meses de octubre y noviembre fueron estimados, ya que la información oficial dejó de ser publicada a partir de Noviembre del 2019.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Transporte de la Nación

► Gráfico 3: Transporte. Descomposición del gasto por línea - 2019



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Transporte de la Nación

Persiste una diferencia entre los \$37.508 millones<sup>15</sup> destinados a SOFSE, según el Ministerio de Economía de la Nación, y los datos estimados por línea para SOFSE (\$33.531 millones) que, por falta de información, no es posible conciliar. Por lo tanto, y dado que la información proveniente del Ministerio de Economía es coincidente con los datos de Cuenta de Inversión, utilizamos este dato a modo de estimar el impacto de los subsidios ferroviarios a la oferta en el AMBA; mientras que el resto de la información la utilizamos a modo descriptivo. Lamentablemente, no poseemos información por parte de SOFSE o del Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) que nos permitan analizar la composición de los subsidios a la demanda, es decir, los subsidios otorgados directamente a determinados grupos de población (jubilados, pensionados, beneficiarios de algún tipo de asignación social, estudiantes, etc.).

Por último, analizaremos en base a la información provista por el SIFER, perteneciente al FFSIT, el financiamiento destinado a las empresas Metrovías S.A. y Ferrovías S.A.C., ambas con un impacto directo en el AMBA. Es importante destacar que el FFSIT posee ingresos adicionales a las transferencias del gobierno nacional, por lo que hacia adelante, es imperioso, contar con información desagregada que permita conciliar, sin generar duplicaciones, la información provista por el FFSIT con la del Gobierno Nacional (Administración Pública Nacional).

► Cuadro 4: Transporte. Datos en millones de pesos y en porcentajes

Metrovías S.A.	Ejecutado 2019
Revisión general diferida externa (6 coches 2014 + 18 coches 2015)	79
Plan de nivelación - Revisión general diferida externa (24 coches Toshiba)	9
Subsidio y/o compensación de costos de explotación - Línea Urquiza	1237
<b>Subtotal</b>	<b>1325</b>

15. Solo \$1.500 millones fueron destinados para financiar gasto de capital, el resto se transfirieron para financiar gasto corriente.

Ferrovías S.A.C.	Ejecutado 2019
Implementación de equipo Hassler registrador de eventos	2
Implementación de Sistema Controlador Fin de Tren (Telemetría)	1
Subsidio y/o compensación de costos de explotación - Línea Belgrano Norte	2466
<b>Subtotal</b>	<b>2469</b>
<b>Total</b>	<b>3794</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Transporte de la Nación.

En conclusión, luego de haber realizado un breve repaso por los diferentes tipos de subsidios automotor y ferroviario, y considerando las limitaciones respecto a la calidad y disponibilidad de la información, como se observa a continuación, el impacto del subsidio al transporte en el AMBA para el 2019 fue de 0,47% del PIB, nuevamente similar a lo destinado para todo el país de Asignación Universal por Hijo (AUH).

► Cuadro 5: Transporte. Datos en millones de pesos y porcentajes

Fuente de financiamiento	Tipo de subsidio	Ejecutado 2019	% PIB
Adm. Púb. Nacional (APN) y FFIT	Transporte automotor AMBA	44027	0,21%
APN	Trenes AMBA (ADIF, DACH, OFSE)	51991	0,24%
SIFER	Ferrovías SAC y Metrovías SA	3794	0,02%
<b>Total</b>		<b>99812</b>	<b>0,47%</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Transporte y Economía de la Nación.

Para finalizar, es importante remarcar que, de no haberse firmado el Consenso Fiscal 2017 (traspaso de responsabilidades a provincias), habría que adicionar al cálculo 0,34% del PIB destinados a financiar el ex-SISTAU para los municipios de la PBA pertenecientes al AMBA y la CABA.

## Gasto de capital

Si bien la mayor parte del gasto se destina a financiar subsidios corrientes, como vimos en los anteriores apartados, resulta importante identificar los Gastos de Capital erogados por la APN en la función transporte, tanto automotor como ferroviario. Sin dudas que este tipo de gasto es dinámico en relación a las necesidades de infraestructura que surgen y son cubiertas, a través del crecimiento poblacional y evolución de las urbes. A su vez, al igual que el resto del gasto de capital, el mismo se encuentra expuesto a la volatilidad macroeconómica, es por eso que a continuación reflejaremos lo ejecutado en el período 2016-2019.

En el siguiente cuadro podrán ver una serie temporal de cuatro años que representa los gastos de capital referidos a la Inversión Real Directa (IRD) y las Transferencias de Capital y su peso relativo por año sobre el PIB. Se dejó fuera del análisis a los gastos de capital referidos a la inversión financiera, ya que todos ellos fueron destinados exclusivamente a la financiación de Aportes de Capital a Empresas Públicas No Financieras, concentrados en CABA y no hacían a nuestro objetivo de análisis. De hecho, el 93% de lo devengado bajo este concepto se destinó al financiamiento de la empresa estatal Aerolíneas Argentinas S.A.

► Cuadro 6: Transporte. Datos en millones de pesos y en porcentajes sobre PIB

Jurisdicción	2016	2017	2018	2019
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	9111	9054	7545	12456
Interprovincial	6132	14172	9571	51961
Nacional	1934	1660	4068	1127
Provincia de Buenos Aires	6784	10572	8462	28633
<b>Total general</b>	<b>23961</b>	<b>35458</b>	<b>29646</b>	<b>94177</b>
<b>% PIB</b>	<b>0,29%</b>	<b>0,33%</b>	<b>0,20%</b>	<b>0,43%</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Una observación importante sobre el cuadro anterior es que, dada la escasa especificación de la información presupuestaria, especialmente en las jurisdicciones Interprovincial y Nacional, no se pudo llegar a un número aproximado acerca del gasto de capital específico para el AMBA. Esto implica que, bajo estas jurisdicciones, estemos incorporando obras que no pertenecen a CABA o PBA pero que no se pueden discriminar. La mayoría de los programas que se encuentran en estas jurisdicciones, no cuentan con detalles sobre las regiones a las que van dirigidos.

Lo mismo nos sucede si deseamos analizar las transferencias de capital:

► Cuadro 7: Transporte. Datos en millones de pesos y en porcentajes sobre PIB

Jurisdicción - Partida provincial	2016	2017	2018	2019
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	8167,5	7962	5283	2724,4
Transf. Fondos Fiduc. y otros entres SPNoF p/ Gs. de Capital	246,2	111,3	0	0
Transf. a Emp. Pub. No Finan. p/ financiar gastos de Capital	7334,9	6775,5	3545	2000,1
Transf. a Inst. Pub. Finan. para financiar gastos de Capital	117	0	0	0
Transferencias a empresas privadas	151	0	0	0
Transferencias a gobiernos provinciales	318,3	1705,7	1739,3	724,3
Interprovincial	937,9	955,5	1904,7	8420,7
Transf. a Emp. Pub. No Finan. p/ financiar gastos de Capital	937,9	953,9	1899,9	8420,7
Transf. a Inst. Pub. Finan. para financiar gastos de Capital	0	1,6	4,8	0
Nacional	530	44,5	2349,1	8,8
Transf. a Emp. Pub. No Finan. p/ financiar gastos de Capital	0	0	2266,4	0
Transf. a Inst. Pub. Finan. para financiar gastos de Capital	0	44,5	82,7	8,8
Transferencias a empresas privadas	530	0	0	0



Provincia de Buenos Aires	1578,5	9088,4	189,6	133,7
Transf. a otras Inst. cult. y sociales sin fines de lucro	0,7	0	0	0
Transferencias a empresas privadas	0	0,3	0,1	0,1
Transferencias a gobiernos municipales	1528,8	1280,1	188,2	133
Transferencias a gobiernos provinciales	49	7808	1,3	0,6
<b>Total</b>	<b>11214</b>	<b>18681</b>	<b>9728</b>	<b>11288</b>
<b>% PIB</b>	<b>0,14%</b>	<b>0,10%</b>	<b>0,07%</b>	<b>0,05%</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación

Gran parte de las transferencias resultan escasamente reconocibles a la hora de estimar un indicador que se aproxime al gasto metropolitano para esta función. Aquellas que, si se pueden identificar, son las destinadas a los Gobiernos Provinciales y Municipales, dado que son estos gobiernos quienes reciben directamente las sumas de dinero. Bajo este concepto, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha recibido durante estos años un promedio del 21% de sus transferencias, pero la Provincia de Buenos Aires ha recibido un promedio del 97% de las transferencias hacia sus municipios. Aquí, el dato relevante es que muchos de esos municipios se encuentran englobados en una partida llamada “sin discriminar” y, por lo tanto, se imposibilita hacer un análisis a nivel municipal de estos recursos.

Otro dato no menor es que en la jurisdicción CABA, las transferencias de capital a empresas públicas no financieras representaron para estos años un promedio del 77% de sus transferencias. Decimos que este dato es relevante, ya que no son transferencias que recibe este gobierno subnacional *per se*, en cambio, las reciben empresas, muchas de ellas ligadas a la Obra Pública del Transporte cuyas sedes administrativas se encuentran en la Ciudad de Buenos Aires. Este detalle, no menos importante, ayuda a entender aún más por qué insistiremos con el hecho de lo favorable que sería, para este y futuros estudios, poder contar con información más precisa y taxativa sobre la asignación geográfica de los gastos y su impacto.

Las transferencias de capital han caído a través de los años en términos del PIB, como se puede apreciar en el gráfico anterior. Mientras que el total de los gastos de capital (IRD + transferencias de capital) terminaron por representar, en 2019, un 0,43% del PIB, mostrando así que, si bien disminuyeron las transferencias de capital, se multiplicó la Inversión Real Directa en estas jurisdicciones, especialmente con la ayuda de organismos de crédito internacional. En el año 2016, la IRD representó el 0,15% del PIB y, en 2019, terminó con el 0,38% del mismo; del cual, el 31%, tuvo como fuente de financiamiento el crédito externo.

## Agencia Metropolitana de Transporte

A lo largo de esta sección vinculada al transporte, mostramos la evolución de las principales normativas y de la composición del gasto; así como su financiamiento, en la medida de la información disponible. Queda reflejado que el esquema de subsidios al transporte actual, es un juego de suma cero entre los distintos niveles de gobierno (Nación, Provincias y Municipios) y el sector privado (empresas y usuarios), donde las soluciones a problemas originados por los persistentes desequilibrios macroeconómicos a lo largo del tiempo, han sido de carácter parcial y generaron un laberinto cada vez mayor (como sucede con la coparticipación). Además persistieron los desequilibrios tanto económicos, de competencias jurisdiccionales e incluso legales, entre los distintos actores del sistema.

Dado que nuestro foco estuvo puesto principalmente en el AMBA, no queríamos dejar de mencionar la relevancia que podría tener la Agencia Metropolitana de Transporte (AMT)<sup>16</sup> si tuviera un rol que vaya más allá de ser un órgano consultivo. Sin dudas que, dotado de las herramientas necesarias y con capacidad para ejecutar, podría ser un espacio que genere soluciones reales y homogéneas sobre el sistema de subsidios de transporte. Nuevamente, destacamos la necesidad de coordinación

---

16. Creada mediante un Convenio Tripartito entre la Nación, CABA y la Provincia de Buenos Aires del 3 de octubre de 2012, ratificado por el Decreto N° 1359/14 (publicado el 21/08/2014 en el BO N° 32951).

de todas las provincias, la CABA y el Gobierno Nacional, para obtener un esquema de subsidios al transporte eficiente, equitativo y transparente.

## ACUMAR (Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo)

En el año 2006, con la sanción de la Ley N° 26168, se creaba la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, atendiendo a la precaria situación ambiental del río Matanza Riachuelo y su entorno. En la conocida causa “Mendoza”, demanda receptada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, dirigida contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas, se pedía por la recomposición del ambiente, se creaba de un fondo para financiar el saneamiento de la Cuenca y un resarcimiento económico por daños y perjuicios. Luego de las audiencias fijadas por la CSJN, se amplió el reclamo a los 14 municipios bonaerenses por los que se extiende la Cuenca.

La importancia de la ACUMAR es que se constituye como un organismo público autónomo, autárquico e interjurisdiccional. La Cuenca abarca 14 municipios de la provincia de Buenos Aires y 9 comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además, es un organismo tripartito, donde se coordina el trabajo con los tres gobiernos que tienen competencia en el territorio: Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Durante al año 2009, la ACUMAR diseñó el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) que contempla un abordaje integral y define acciones cuyos objetivos son: mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca, recuperar el ambiente en todos sus componentes (agua, aire y tierra), y prevenir daños con suficiente y razonable grado de predicción. El PISA es el documento que guía el trabajo de la ACUMAR y fue actualizado en 2010 y 2016.

La Cuenca Matanza Riachuelo abarca parte de catorce municipios de la Provincia de Buenos Aires: Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General

Las Heras. Atraviesa toda la Comuna 8 y parcialmente las Comunas 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9 y 10 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.<sup>17</sup>

Dentro de la Cuenca se pueden distinguir tres áreas: Cuenca Alta, Cuenca Media y Cuenca Baja. Esta división se debe a razones geográficas, económicas, políticas, sociales y a las diversas problemáticas que atraviesan las regiones:

Cuenca Alta: Paisaje predominantemente rural. Actividad primaria y agroindustrias.

Cuenca Media: Paisaje mixto urbano-rural.

Cuenca Baja: Paisaje predominantemente urbano. Actividad industrial y de servicios.

En la Cuenca viven alrededor de 6 millones de personas. Esto representa aproximadamente el 15% de la población de la República Argentina y da cuenta de una alta densidad poblacional en una pequeña parte del territorio nacional, lo cual significa un severo impacto sobre el ambiente. Las actividades productivas que se desarrollan en la Cuenca son la agropecuaria, fundamentalmente en la Cuenca Alta, y la actividad industrial. Las industrias radicadas en la región son de distinto tipo, pero por su impacto ambiental tienen mayor relevancia las del sector químico y petroquímico, las industrias alimenticias, curtiembres, frigoríficos, galvanoplastias y metalúrgicas. Se trata de la zona más urbanizada e industrializada del país.

En lo correspondiente a la financiación de las obras de saneamiento de la Cuenca y operación de la ACUMAR, el artículo 9 de la Ley N° 26168 establece la creación un Fondo de Compensación Ambiental que será administrado por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo y será destinado prioritariamente a la protección de los derechos humanos y a la prevención, mitigación y recomposición de los daños ambientales.

Según lo establecido por la norma, el Fondo de Compensación estará integrado por:

- a. Las asignaciones presupuestarias incluidas en la Ley Anual de Presupuesto que efectúe el Gobierno Nacional;
- b. Los fondos recaudados en concepto de multas, tasas y tributos que establezcan las normas;

---

17. Resolución ACUMAR N° 1113/13 (publicada el 24/10/2013 en el BO).

- c. Las indemnizaciones de recomposición fijadas en sede judicial;
- d. Los subsidios, donaciones o legados;
- e. Otros recursos que le asigne el Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- f. Créditos internacionales.

Las planificaciones de las inversiones se determinan en el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), que comprende no solo por parte de ACUMAR, sino también por parte del Estado Nacional, la Ciudad Autónoma y la Provincia de Buenos Aires. Las acciones de las distintas jurisdicciones son articuladas y coordinadas por la ACUMAR que además ejecuta, como parte de sus facultades, otras iniciativas propias y específicas enmarcadas en el PISA.

Teniendo en cuenta estas características, la ACUMAR implementó un procedimiento para consolidar semestralmente dicha información en un documento llamado “Inversiones PISA”<sup>18</sup> que sistematiza los créditos y erogaciones presupuestarias de las diferentes carteras u organismos de cada jurisdicción, a fin de realizar un seguimiento y control adecuado de las acciones contempladas en el plan.

Estas iniciativas corresponden principalmente a obras de infraestructura de expansión de las redes de agua potable y saneamiento cloacal, urbanización de villas y asentamientos precarios, obras de manejo hídrico, obras viales estratégicas, limpieza de basurales y mantenimiento de las márgenes, fortalecimiento de la red de salud, entre otras.

La serie histórica de inversiones realizadas en la Cuenca, a través del PISA, se observan en el cuadro que se expone a continuación.<sup>19</sup>

18. Disponible en: <https://www.acumar.gob.ar/inversiones-pisa/> [fecha de consulta: 29/03/2022].

19. Con el objetivo de reflejar los recursos netos destinados a la Cuenca, se distinguen aquellos recursos devengados por una jurisdicción en concepto de transferencias a otra a cargo de su ejecución y que, por ende, deben ser deducidos para evitar duplicaciones.

► Cuadro 8: ACUMAR. Recursos devengados por cada jurisdicción.  
 Datos en millones de pesos

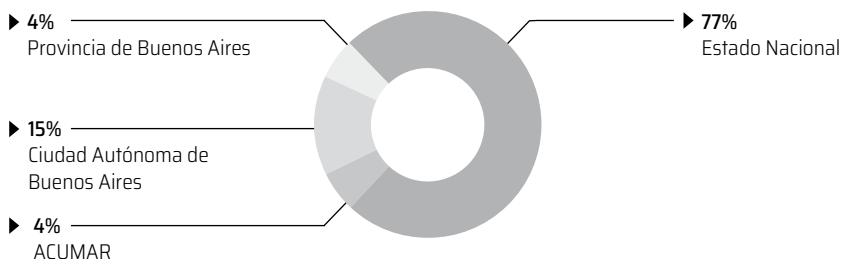
Nivel	Devengado 2006 - 2016	Devengado 2017	Devengado 2018	Devengado 2019
1. Estado Nacional	31266	10538	15670	26532
2. Provincia de Buenos Aires	3119	2016	1530	1377
3. CABA	4047	1888	2146	5277
4. ACUMAR	3662	1023	1760	1428
Total bruto devengado	42094	15465	21106	34614
Transferencia entre jurisdicciones	-1469	-2524	-2906	-8149
<b>Total neto devengado</b>	<b>40625</b>	<b>12941</b>	<b>18200</b>	<b>26465</b>

Fuente: ACUMAR

Como puede observarse en el trienio 2017-2019, se produce un marcado incremento en las inversiones a valores corrientes, principalmente en lo que respecta al Estado Nacional y a CABA, alcanzando casi los \$26.500 millones.

Si tomamos en cuenta los datos del año 2019, vemos en el Gráfico 4 que los recursos devengados se llevaron a cabo en su mayoría por el Estado Nacional alcanzando casi el 80%, le sigue CABA con el 15%, y luego Buenos Aires y ACUMAR con el 4% cada uno.

► Gráfico 4: ACUMAR. Porcentaje de recursos devengados por jurisdicción (2019)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la ACUMAR.

Las mayores erogaciones en inversiones para la cuenca se ejecutan a través de AYSA y del préstamo BIRF 7706-AR, que ascienden a casi el 87% del gasto en el año 2019, tal como se desprende del cuadro que se expone a continuación (ver cuadro 9). El resto de los organismos con ejecución preponderante en el área se ubican en la Secretaría de Vivienda y la Dirección Nacional de Vialidad.

La principal obra es el Sistema Riachuelo,<sup>20</sup> la primera gran ampliación del sistema troncal de cloacas realizada en el área metropolitana de Buenos Aires en más de 70 años. Esta obra de infraestructura tiene por objetivo solucionar integralmente la capacidad de transporte de los desagües en el área metropolitana, mejorando la calidad del servicio y evitando la contaminación del Riachuelo por efluentes cloacales. Permitirá mejorar la prestación del servicio a más de 4.3 millones de personas y, en un futuro, incorporar a 1.5 millones de habitantes a la red de cloacas.

Es importante mencionar la trascendencia del préstamo realizado por el Banco Mundial para concretar las obras en la Cuenca. En junio de 2009, el Gobierno Nacional dictó el Decreto N° 684/09 que aprobó el modelo de Contrato de Préstamo BIRF N° 7706-AR y, el 24 de agosto de 2009, se firmó el contrato de préstamo por un monto de USD 840 millones, habiendo sufrido el mismo una reducción de casi USD 122 millones, como resultado de la no financiación de una parte de obra comprometida. El total del préstamo neto fue de USD 718.032.000. Este es uno de los mayores préstamos otorgados por el Banco Mundial.

Si bien, en principio, había sido establecida como fecha de finalización del proyecto el 31 de marzo de 2016, luego se solicitó al Banco Mundial una prórroga de 5 años, acordándose con dicha institución, el 31 de marzo de 2022 como nuevo límite de vigencia del préstamo. La ejecución, acumulada con fondos del Convenio de préstamo al 31/12/2019, alcanzó el 65,16% del presupuesto total, habiendo transcurrido más de 10 años desde su suscripción.

Durante el año 2019 se suscribió el Convenio de Préstamo BIRF 9008-AR denominado “Financiamiento Adicional para el Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza Riachuelo” por USD 245 millones

20. Disponible en: [https://www.aysa.com.ar/sistema\\_riachuelo](https://www.aysa.com.ar/sistema_riachuelo) [fecha de consulta: 29/03/2022].

de los cuales, USD 235 millones están destinados a financiar la finalización de las obras que originalmente debían ser financiadas por el préstamo BIRF 7706-AR.

Actualmente, el Estado Nacional se encuentra negociando un nuevo financiamiento adicional a los préstamos AR-7706 y AR-9008, a los efectos de poder concluir las siguientes obras: Lote 1, 2 y 3 del Sistema Riachuelo, la supervisión de los mismos, la Planta de Barros Sudoeste, y los demás gastos asociados a la operación de las obras. El monto total del proyecto propuesto es de USD 308.350.000, de los cuales USD 265 millones, corresponden a financiamiento del BIRF, y el resto a recursos de aporte local. El plazo de ejecución previsto es de 3 años.

- Cuadro 9: ACUMAR. Recursos devengados por el Estado Nacional.  
En millones de pesos.

Estado Nacional	Devengado 2017	Devengado 2018	Devengado 2019
AYSA	4743	8865	13629
Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica	204	572	224
ENOHSA	39	24	3
Unidad Coord. General del Proyecto BIRF 7706-AR	2640	3184	9404
Secretaría de Infraestructura Urbana	259	411	264
Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública	304	39	0
Secretaría de Vivienda	817	1221	1430
Dirección Nacional de Vialidad	1475	1306	1557
Unidad Coord. de programas con financiamiento externo	59	47	22
<b>Total Estado Nacional</b>	<b>10540</b>	<b>15669</b>	<b>26533</b>

Fuente: ACUMAR

Podemos denotar la magnitud de las inversiones que se han desarrollado en la Cuenca, desafortunadamente aún no se han alcanzado los objetivos planteados. Es de suma importancia la interacción de las



tres jurisdicciones que tienen implicancia en estas tareas (Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires), y el monitoreo hacia la ACUMAR a los fines de concretar las acciones tendientes a concluir con el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

## Vivienda

El déficit habitacional de la Argentina (3,5 millones de viviendas según la Secretaría de Vivienda para el año 2018) afecta a más de un tercio de la población en la Argentina. Resulta de vital importancia avanzar hacia la obtención de datos transparentes que permitan tener un seguimiento de los diferentes programas y/o transferencias realizadas por el gobierno nacional, con impacto en el AMBA. A su vez, un punto no menor, es el efecto negativo que genera en la política habitacional el cambio permanente del diseño de los programas, así como los ministerios que lo ejecutan. Es relevante lograr un acuerdo de Estado que permita al menos mantener un patrón a lo largo del tiempo de los diferentes programas.

Analizar los fondos destinados a la política habitacional de forma integral, requiere considerar la inversión del gobierno nacional a través de las transferencias presupuestarias<sup>21</sup> a gobiernos provinciales y municipales, las transferencias automáticas vía el Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI)<sup>22</sup> –el principal recurso para la mayoría de las provincias– y, por último, las transferencias a los fondos fiduciarios, principalmente el PROCREAR. Estas tres herramientas financieras son las que deberían, conjuntamente con los recursos destinados por los gobiernos provinciales y municipales, afrontar la inversión en política habitacional ya sea a través de la construcción de viviendas de forma directa por el gobierno nacional, de forma descentralizada y/o conjuntamente con los gobiernos provinciales y municipales; o garantizando y acompañando el acceso al crédito, mediante un esquema crediticio que sea sostenible en el tiempo para los futuros propietarios y que, a su vez, genere la posibilidad de reinversión por parte del Estado.

21. Determinadas anualmente en cada ley presupuestaria. Incluye las transferencias para financiar obras en la Cuenca Matanza-Riachuelo.

22. Ley N° 24130, publicada el 22/09/1992 en el BO. Descentralización de los fondos hacia las provincias e implementación de su automaticidad.

Sin dudas que la volatilidad macroeconómica impacta negativamente en el gasto de capital, en este caso en el de vivienda, por lo que las conclusiones a las cuales arribamos, revisten un carácter parcial para el 2019. Solo trataremos el período mencionado con el objetivo de provocar el debate acerca del gasto destinado a vivienda, y marcar las falencias de información que impiden una correcta sistematización y medición del gasto en el AMBA, lo cual es una constante en el tiempo.

En términos generales, el gasto del gobierno nacional (APN) en la finalidad Vivienda y Urbanismo fue de \$29.370 millones (0,14% del PIB), en 2019. El 48% fueron transferencias a gobiernos provinciales y municipales, otro 48% se destinó a transferencias a fondos fiduciarios (entre ellos el PROCREAR y Vivienda Social) y, el restante 4%, a otros gastos. En relación a las fuentes de financiamiento, se destaca que \$21.560 millones fueron financiados por el Tesoro Nacional, mientras que \$7.809 millones fueron con crédito externo (Organismos Internacionales de Crédito).

Dentro de las transferencias presupuestarias a gobiernos provinciales y municipales, la Provincia de Buenos Aires percibió un total de \$2.613 millones de los cuales, \$1.528 millones, fueron destinados a gobiernos municipales. Lamentablemente, no contamos con información pública para poder desagregar las transferencias e identificar el impacto directo en los municipios del AMBA. A falta de información, los programas financiados por organismos internacionales de crédito poseen mayor calidad y periodicidad en la publicación de estadísticas. Se destaca, por ejemplo, el programa PROMEBBA con incidencia directa en el AMBA, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo.<sup>23</sup> En 2019 ejecutó \$397 millones en PBA, mientras que en CABA la inversión fue de \$55 millones.<sup>24</sup> Por otro lado, en relación a las transferencias automáticas (coparticipación) se destaca, en particular, la Provincia de Buenos Aires (\$3.176 millones), y no así la CABA (\$285 millones), de los ingresos a través del FO.NA.VI. En un análisis de equilibrio general, agrupando recursos propios de las jurisdicciones más transferencias de la Nación e inversión de los muni-

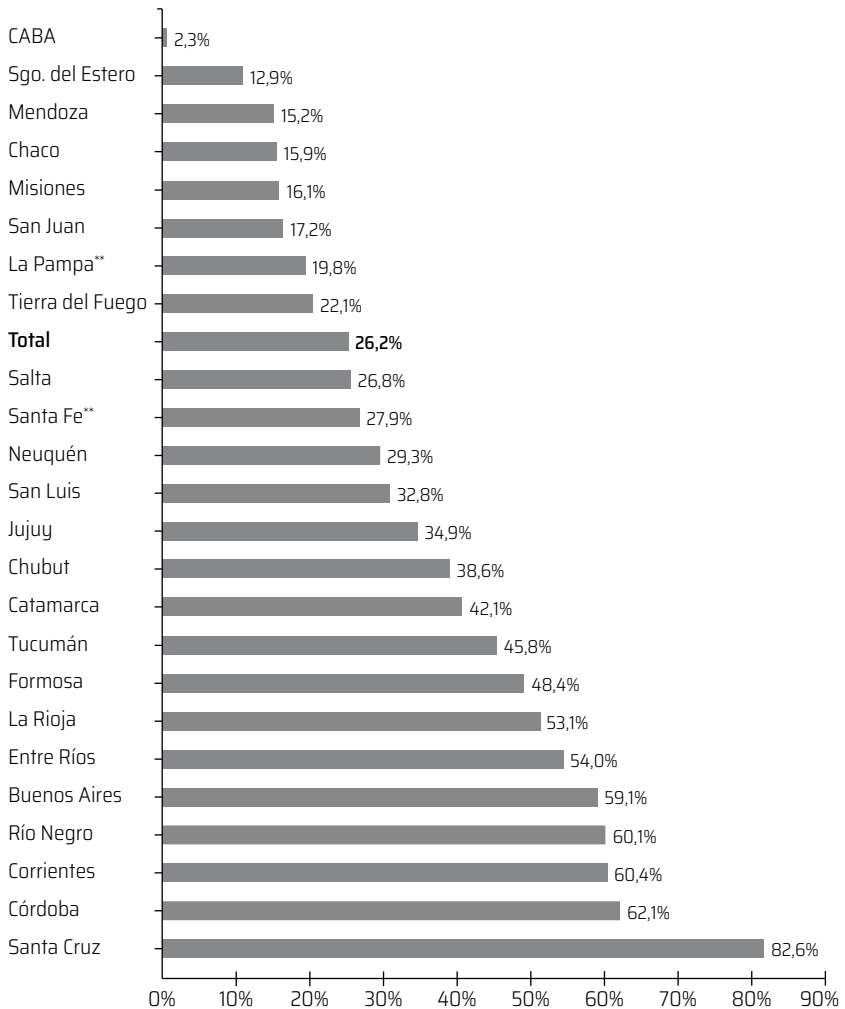
---

23. El AMBA formalizó su participación en el Programa DAMI el 2 de julio de 2019 con la firma del Convenio Marco de Adhesión (CMA) para acceder a los recursos del Programa DAMI II hasta un monto de U\$S 80 millones. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/09/cma\\_firmado.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/09/cma_firmado.pdf) [fecha de consulta: 29/03/2022].

24. Datos por localidad disponible en: <https://promeba.gob.ar/proyectos> [fecha de consulta: 29/03/2022].

cipios, los ingresos por FO.NA.VI a los institutos de vivienda provincial son la principal fuente de financiación para los programas de vivienda.

► Gráfico 5: Vivienda. Datos en porcentaje. Transferencias FONAVI / Gasto en vivienda y urbanismo 2019



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, casi el 60% del gasto en Vivienda y Urbanismo fue financiado por las transferencias automáticas del FO.NA.VI.<sup>25</sup> Un punto a considerar es que, si bien originalmente los recursos de FO.NA.VI tenían afectación específica al gasto en vivienda, como consecuencia de diversos períodos de crisis económica,<sup>26</sup> se eliminó la afectación específica, pasando a ser de libre disponibilidad. Sin embargo, a partir del Consenso Fiscal 2017,<sup>27</sup> en su capítulo III inc. w) se estableció lo siguiente:

Aplicar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI) que se transfieran a las provincias en el marco del artículo 4° de la ley 24.464 y los montos resultantes de la recuperación de las inversiones efectuadas, sus intereses y reajustes, a financiar la compra y construcción de viviendas, mejoramientos habitacionales, obras de urbanización, infraestructura y servicios y cubrir los gastos correspondientes, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de esa ley. Las soluciones habitacionales financiarlas con el Fondo Nacional de la Vivienda deberán priorizar a los bogares con ingresos inferiores a dos salarios mínimos vitales y móviles.

El objetivo principal de la reforma implementada a través del Consenso Fiscal fue evitar el uso de los fondos del FO.NA.VI para gasto corriente, como consecuencia de su libre disponibilidad, siendo la principal fuente de inversión en vivienda de la mayoría de las provincias. No se cuenta con información correspondiente de la auditoría realizada anualmente por el Ministerio del Interior de la Nación,<sup>28</sup> en este caso para el período 2019. Esta información resulta de vital importancia para poder realizar un seguimiento de la ejecución de los recursos, el nivel de recupero que obtienen las provincias, el avance de las obras, el gasto corriente vinculado a vivienda y sobre todo el cumplimiento de la afectación específica a inversión en vivienda.

---

25. Financiado principalmente a través de la recaudación del impuesto a los combustibles. Artículo 3° de la Ley N° 24464.

26. “Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”, ratificado en su Art. 1ro. por la Ley N° 25570, sancionada el 10 de abril de 2002 y Promulgada de Hecho el 3 de mayo de 2002.

27. Ley N° 27429 promulgada por Decreto N° 1115/2017 del 29 de diciembre de 2017.

28. Disponible en: <https://archivo.minhabitat.gob.ar/doceestadisticas>. La última auditoría publicada corresponde al período 2018 [fecha de consulta: 13/05/2022].

Por otro lado, en relación con las transferencias distribuidas a los Fondos Fiduciarios, a través del programa Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano (38),<sup>29</sup> se destinaron \$5.219 millones al PROCREAR; \$4.637 millones al Fondo Fiduciario de Vivienda Social; mientras que \$4.532 millones fueron afectados al programa “Asistencia Financiera Fortalecer el Acceso a la Vivienda (BIRF 8712)”. Del Fondo Fiduciario de Vivienda Social, CABA percibió \$802 millones en tanto que la Provincia de Buenos Aires recibió \$446 millones distribuidos de la siguiente forma: Municipios \$328 millones, Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) \$88 millones y “otros” por \$34 millones. Es decir que, el 26% de los recursos transferidos al Fondo Fiduciario de Vivienda Social, se destinaron a CABA y PBA, lo cual refleja la necesidad de recursos para solucionar los problemas habitacionales de la región metropolitana. En relación a los \$4.532 millones del programa “Asistencia Financiera para Fortalecer el Acceso a la Vivienda (BIRF N° 8712-AR)”, fueron destinados a financiar la línea “Casa Propia Compra” del PROCREAR; según el informe de resumen de gestión 2015-2019 presentado por el Ministerio del Interior de la Nación,<sup>30</sup> en combinación con información proveniente del Ministerio de Economía de la Nación.

Sin dudas que el acceso al crédito es y debería ser una de las principales herramientas para solucionar el déficit habitacional. A continuación, mostramos la evolución del gasto del programa PROCREAR,<sup>31</sup> el cual tuvo diferentes cambios a lo largo del tiempo (2012-2019) con el paso de los diferentes gobiernos.<sup>32</sup> Las fuentes de financiamiento (Fondo de Garantía de Sustentabilidad –FGS–/Fondo Fiduciario –PROCREAR–), la forma de acceder a las viviendas (sorteos, con y sin criterios objetivos de selección), el formato de los créditos (tasa fija y/o UVA), participación banca pública y/o privada entre otras variables relevantes, variaron según el diseño del programa.

29. Ídem.

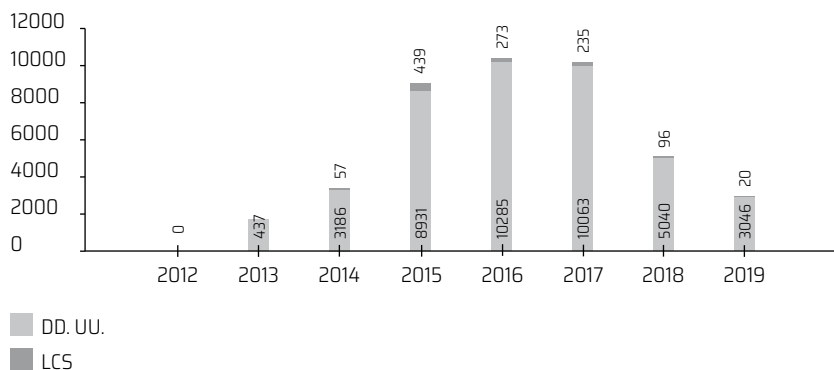
30. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informedegestion2015-19.pdf> [fecha de consulta 29/03/2022].

31. Existen diferentes líneas Compra, Construcción, Desarrollos Urbanísticos, y Lotes con Servicios.

32. Información obtenida a través de pedidos de acceso a la información pública, informes de Jefatura de Gabinete de Ministros y entrevistas a exfuncionarios.

Del total invertido en el período 2012-2019 en Desarrollos Urbanísticos (DD. UU.) y Lotes Con Servicio (LCS), más de \$42.000 millones, el 33% fue destinado al AMBA (+ \$13.000 millones). En el siguiente gráfico se observa la evolución de lo invertido en DD. UU. y LCS, siendo las principales líneas de inversión del PROCREAR.<sup>33</sup>

► Gráfico 6: Vivienda. Datos en millones de pesos. PROCREAR 2012-2019



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de JGM, Economía y otras fuentes

Sin dudas que, como se observa en el gráfico, la volatilidad macroeconómica en el período 2018-2019 afectó considerablemente el acceso al crédito, impactando negativamente en la inversión destinada en vivienda. La estabilidad macroeconómica es condición necesaria para poder solucionar el déficit habitacional.

En relación a las líneas “Solución Casa Propia Construcción y Compra” entre el período 2017-2019 se invirtieron \$9.464 millones en todo el país. En la línea Compra el 45% de los beneficiarios pertenecía a la Provincia de Buenos Aires mientras que el 14,5% eran beneficiarios de la CABA. Mientras que para la línea Construcción el 25% de los beneficiarios correspondían a Provincia de Buenos Aires y sólo el 0,6% a la CABA.<sup>34</sup> Queda pendiente para futuros trabajos

33. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/habitat/procrear/desarrollosurbanisticos> [fecha de consulta: 29/03/2022].

34. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/informes-al-congreso> [fecha de consulta: 29/03/2022].

desagregar el impacto neto en la región metropolitana, sujeto a la disponibilidad de información.

En conclusión, a lo largo de esta sección presentamos las tres principales fuentes de financiamiento del gobierno nacional, destinadas a solucionar los problemas habitacionales principalmente para el período 2019: transferencias presupuestarias a gobiernos provinciales y municipales, transferencias automáticas (FO.NA.VI) y transferencias que fondean los Fondos Fiduciarios (PROCREAR y Vivienda Social). En relación al sistema de créditos, el PROCREAR, bajo sus diferentes modalidades, ha sido el principal programa en el período 2012-2019. Nuevamente encontramos dificultades para poder determinar correctamente el destino de las transferencias al AMBA de forma transparente y constante a lo largo del tiempo. En cambio, logramos identificar las transferencias con impacto en CABA y PBA, así como el impacto del programa PROCREAR en el AMBA. Remarcamos la necesidad de sistematizar y publicar la información de transferencias por municipio, así como la importancia de contar con las auditorías del FO.NA.VI, donde la última versión corresponde al período 2018. La información es relevante a la hora de diagramar políticas públicas efectivas, así como mantener una continuidad en los principales programas y organismos de ejecución.

## Salud

En esta sección nos propusimos estimar el gasto de la función salud en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos. Según “AMBA data”<sup>35</sup> durante el 2013 (último informe publicado por este sitio cuya fuente de información es la Dirección de Estadísticas e Información de la Salud) se produjeron unos 424.257 egresos hospitalarios en el AMBA. De la mencionada cifra, el 21% se produjeron en CABA y el restante 79% en los municipios de la región metropolitana de Buenos Aires. Según el último censo nacional del año 2010 y sus respectivas proyecciones, el 76% de la población de PBA se concentra en AMBA. Si se le adicionan 13

---

35. Sistema de Información del Área Metropolitana de Buenos Aires que reúne unos 200 indicadores sociodemográficos.

millones de habitantes –los que habitan CABA– llegamos a representar aproximadamente el 37% de la población argentina.<sup>36</sup> En conclusión, el sistema de Salud Público y Privado debe satisfacer las necesidades sanitarias de casi el 40% de la población argentina. Con este horizonte en mente y con el propósito de contar con información estadística precisa, sobre las necesidades de atención sanitaria en dicha área, intentamos estimar el gasto del gobierno nacional en la región. Sin embargo, a falta de información departamental, no podremos hacer este mismo análisis para el AMBA dado que, los datos con los que se cuentan acerca de la desagregación del gasto en salud a nivel municipal, resultan escasos o nulos.

El siguiente cuadro nos ilustra el gasto devengado para los años 2018 y 2019 de la Administración Pública Nacional (APN) sobre ambas jurisdicciones, en concepto de la función salud con su respectiva apertura programática. Es menester aclarar que la disposición de las erogaciones en las respectivas jurisdicciones corresponde a las técnicas de contabilidad presupuestaria que maneja el Ministerio de Economía de la Nación.

---

36. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135> [fecha de consulta: 29/03/2022].



► Cuadro 10: Salud. Gastos devengados en la función Salud por la APN para CABA y PBA. Cifras en millones de pesos y porcentajes

Programa	2018			2019			Tasa de valor nom. total	Tasa de valor real total	% programa sobre total 2018	% programa sobre total 2019
	CABA	PBA	Total 2018	CABA	PBA	Total 2019				
Actividades centrales	2918	31	2949	4014	110	4124	39,9%	-9,1%	3,6%	3,3%
Sanidad naval	1494	383	1877	1382	704	2086	11,2%	-27,7%	2,3%	1,7%
Asistencia sanitaria	2122	498	2620	3060	994	4054	54,7%	0,6%	3,2%	3,3%
Asistencia sanitaria de la Fuerza Aérea	1222	143	1365	1536	236	1772	29,8%	-15,6%	1,7%	1,4%
Asistencia social integral al personal del...	1118	0	1118	1795	0	1795	60,6%	4,4%	1,4%	1,5%
Prevención y control de enfermedades inmunoprevenibles	3775	11	3786	15111	0	15111	299,1%	159,5%	4,6%	12,3%
Asistencia sanitaria de la Policía Federal Argentina	1697	27	1724	2225	37	2262	31,2%	-14,7%	2,1%	1,8%
Lucha con el SIDA y enfermedades de transmisión sexual e infecto contagiosas	1757	5	1762	2216	0	2216	25,7%	-18,3%	2,2%	1,8%
Políticas alimentarias	1021	0	1021	2802	0	2802	174,4%	78,4%	1,2%	2,3%
Cobertura Universal de Salud - Medicamentos	1780	0	1780	3550	0	3550	99,4%	29,7%	2,2%	2,9%
Atención médica a los beneficiarios de pensiones no contributivas	2885	4847	7732	1171	6482	7653	-1,0%	-35,6%	9,4%	6,2%

Programa	2018			2019			Tasa de valor nom. total	Tasa de valor real total	% programa sobre total 2018	% programa sobre total 2019
	CABA	PBA	Total 2018	CABA	PBA	Total 2019				
Atención sanitaria para la comunidad	0	4070	4070	1	5190	5191	27,5%	-17,1%	5,0%	4,2%
Asistencia financiera a agentes del Seguro de Salud	9694	--	9694	18020	--	18020	85,9%	20,9%	11,8%	14,6%
Transferencias varias	4230	2122	6352	5525	1829	7354	15,8%	-24,7%	7,8%	6,0%
Transferencias y contribuciones a la Seguridad Social y organismos descentralizados	8207	14821	23028	12492	19860	32352	40,5%	-8,7%	28,1%	26,3%
Otros	7486	3518	11004	9138	3685	12823	16,5%	-24,2%	13,4%	10,4%
<b>Totales generales</b>	<b>51406</b>	<b>30476</b>	<b>81882</b>	<b>84038</b>	<b>39127</b>	<b>123165</b>	<b>50,4%</b>	<b>-2,2%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación

Como se desprende del cuadro anterior, la mayoría de los distintos programas mantienen, a través de los años analizados, cierta estabilidad en cuanto a lo que representaron sobre sus respectivos totales. Sin embargo, podemos notar cambios significativos en la participación dentro de la función salud para los gastos atribuidos a los programas: el N° 20 “Prevención y Control de Enfermedades Inmunoprevenibles” pasó de representar el 4,6% del gasto devengado para ambas jurisdicciones en 2018, al 12,3% en 2019<sup>37</sup>; el N° 36 “Atención Médica a los Beneficiarios de Pensiones No Contributivas”, del 9,4% de la función salud en 2018 pasó al 6,2% durante 2019;<sup>38</sup> y el N° 63 “Asistencia Financiera a Agentes del Seguro de Salud”, que aumentó su porcentaje de participación del 11,8% en 2018 al 14,6% en 2019.<sup>39</sup>

Es importante resaltar esta variabilidad del gasto de los mencionados programas, ya que representan un alto porcentaje dentro del gasto ejecutado (33% conjuntamente en 2019). En términos Generales la APN ejecutó unos \$123.165 millones por la función salud para ambas jurisdicciones en 2019 y unos \$81.882 millones en 2018, lo que significó un incremento nominal del 50,4% pero una caída real del 2,2%.<sup>40</sup>

El programa 20 posee una gran envergadura a la hora de dirigir una política de salud nacional, pues es el que se encarga de organizar el calendario nacional de vacunación y de distribuir, en las 24 jurisdicciones provinciales, las vacunas del mismo. De hecho, experimenta la mayor tasa de variación real del período (+159,5%). En contraposición de ello, el programa 36 experimentó la menor tasa de variación real (-35,6%).

Como podrán observar del cuadro, existen ciertos programas cuyos montos ejecutados están asignados casi completamente en CABA. Desde el punto de vista presupuestario, sucede con la mayoría de los programas que ejecutan gastos en bienes de consumo, personal o servicios no personales. Ocurre que, como se trata de compras centralizadas

37. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_auditoria\\_41-18\\_-\\_prog\\_20\\_prevenion\\_y\\_control\\_de\\_enfermedades\\_inmunoprevenibles.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_auditoria_41-18_-_prog_20_prevenion_y_control_de_enfermedades_inmunoprevenibles.pdf) [fecha de consulta: 29/03/2022].

38. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-135> [fecha de consulta: 29/03/2022].

39. Ídem.

40. INDEC, Inflación 2019: 53,8%.

de insumos, medicamentos y bienes; las sedes administrativas del Ministerio de Salud de la Nación (MSN) se encuentran en CABA y, presupuestariamente, el gasto devengado se imputa en esta jurisdicción. Además, al computar el peso de lo ejecutado para ambas jurisdicciones sobre el total de la función salud de la APN para 2018 y 2019, y el respectivo peso sobre el PIB; hallamos lo siguiente:

► Cuadro 11: Salud. Gasto en salud de CABA y PBA sobre el total del gasto de la APN en salud y sobre el PBI. En millones de pesos y porcentajes

Estado Nacional		% CABA (1)	% CABA (2)	% CABA (3)
Función salud nacional 2019	<b>169324</b>	49,6%	23,1%	72,7%
Función salud nacional 2018	<b>118728</b>	43,3%	25,7%	69,0%
PIB 2019	<b>21802256</b>	0,4%	0,2%	0,6%
PIB 2018	<b>14744811</b>	0,3%	0,2%	0,5%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación

Es por eso que, a fin de estimar más acabadamente el verdadero gasto de la función salud de las jurisdicciones que en este trabajo nos compete, hemos procedido a dividir los programas en cuatro bloques para intentar ser más precisos y poder dar una mejor perspectiva sobre este gasto. El detalle de los bloques es el siguiente:

- Bloque I: Incluye los programas propios de la política sanitaria que articula el MSN y aquellos que se encargan de la formación profesional sanitaria.
- Bloque II: Incluye los programas referidos a las transferencias a personas (Reintegro de Obras Sociales, Atención Médica a Pensionados no Contributivos).
- Bloque III: Incluye los programas referidos al gasto en salud de las fuerzas de seguridad y militares.
- Bloque IV: Incluye los programas organizacionales de MSN, no relacionados directamente con la política de Salud, que tienen bajo impacto presupuestario; de los cuales no contamos con datos para establecer una distribución fehaciente del gasto.

► Cuadro 12: Salud. Composición de los bloques de la función salud para CABA y PBA. En millones de pesos y porcentajes

Bloques de programas	2018			2019			% bloques sobre el total 2018	% bloques sobre el total 2019
	CABA	PBA	Total	CABA	PBA	Total		
Bloque I: Política de salud y formación del personal	15798	9207	25005	33236	10466	43702	31%	35%
Bloque II: Transferencias a personas	20786	19668	40454	31683	26342	58025	49%	47%
Bloque III: Fuerzas militares y de seguridad	7360	1098	8458	9397	2082	11479	10%	9%
Bloque IV: Otros	7462	503	7935	9723	236	9959	10%	9%
<b>Total general</b>	<b>51376</b>	<b>35009</b>	<b>81852</b>	<b>84039</b>	<b>39126</b>	<b>123165</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,%</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación

En particular, nos concentraremos en el Bloque I que contiene los programas que hemos notado como aquellos primordiales, a la hora de establecer una política de salud de índole nacional.

Con el propósito de subsanar esta imputación de los gastos devengados, procedimos a aproximar el gasto para PBA y CABA en estos años, a través de variables *proxy* de estos programas, obtenidos desde el mismo MSN o acudiendo a pedidos de información pública.

► Cuadro 13: Salud. Bloque I. Cifras en millones de pesos y porcentajes

Programa	CABA		PBA		% Ejecutado s/ total				Tasa var. real %	
	Ejecutado 2018	Ejecutado 2019	Ejecutado 2018	Ejecutado 2019	CABA 2018	CABA 2019	PBA 2018	PBA 2019	CABA	PBA
	Prevenición y control de enfermedades inmunoprevenibles	535	1080	2519	5367	7,0%	10,7%	19,1%	29,5%	31,3%
Transferencias varias	4230	5525	2122	1829	55,6%	54,7%	16,1%	10,1%	-15,1%	-44,0%
Atención médica sanitaria para la comunidad (Hospital Posadas)	0	0	4071	5190	0,0%	0,0%	30,9%	28,6%	0%	-17,1%
Desarrollo de seguros públicos de salud (BIRF N° 8516-AR y 8853-AR) / SUMAR	235	718	620	465	3,1%	7,1%	4,7%	2,6%	98,5%	-51,3%
Prevenición y control de enfermedades crónicas no transmisibles	350	404	116	381	4,6%	4,0%	0,9%	2,1%	-25,0%	113,9%
Atención pacientes (Hospital Nacional Baldomero Sommer)	0	0	896	1104	0,0%	0,0%	6,8%	-6,1%	0%	19,9%
Políticas alimentarias	61	53	363	834	0,8%	0,5%	2,8%	4,6%	-43,7%	49,6%
Cobertura universal de salud	20	47	379	741	0,3%	0,5%	2,9%	4,1%	52,3%	27,2%
Lucha con el SIDA y enfermedades de transmisión sexual e infectocontagiosas	488	465	481	504	6,4%	4,6%	3,7%	2,8%	-38,1%	-31,9%

Atención de pacientes (Colonia Nac. "Dr. Manuel A. Montes de Oca")	0	0	749	1003	0,0%	0,0%	5,7%	5,5%	0%	-12,9%
Desarrollo de la educación superior (Hospitales universitarios)	922	1052	56	71	12,1%	10,4%	0,4%	-0,4%	-25,8%	-16,9%
Formación de recursos humanos sanitarios y asistenciales	116	115	146	145	1,5%	1,1%	1,1%	0,8%	-35,2%	-35,2%
Desarrollo de la salud sexual y la procreación responsable	8	14	85	131	0,1%	0,1%	0,6%	0,7%	11,2%	-0,6%
Desarrollo de estrategias en salud familiar y comunitaria	311	87	228	76	4,1%	0,9%	1,7%	0,4%	-81,7%	-78,2%
Asistencia integral y prevención en drogadicción	293	383	0	0	3,9%	3,8%	0,0%	0,0%	-15,1%	0%
Atención a personas con discapacidades psicofísicas (Inst. Nac. "Dr. Juan Otomio Tesone")	0	0	272	333	0,0%	0,0%	2,1%	1,8%	0%	-20,2%
Asistencia sanitaria en el territorio	44	152	61	2	0,6%	1,5%	0,5%	0,0%	123,9%	-97,9%
<b>Totales generales</b>	<b>7613</b>	<b>10095</b>	<b>13164</b>	<b>18176</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>-13,8%</b>	<b>-10,2%</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación

De este último cuadro es importante resaltar que, de no aproximar con nuestro método este Bloque al cual le atribuimos los programas de política sanitaria, estaríamos incurriendo en un sesgo de imputación en CABA de + \$23.140 millones en 2019 y unos + \$8.183 millones en 2018. En PBA hubiésemos incurrido en un sesgo en la dirección opuesta: \$7.711 millones en 2019 y \$3.956 millones en 2018. De aquí surge la vitalidad de contar con información más precisa sobre las imputaciones de los gastos por jurisdicciones, para no caer en estas trampas de estimación.

En la búsqueda de gestionar una mesa interjurisdiccional entre PBA y CABA para el AMBA, que se encargue del planeamiento, seguimiento y ejecución eficiente de los programas del Bloque I, es primordial poder contar con información desagregada a nivel municipal de los insumos y tratamientos que se distribuyen al igual que con el número de establecimientos de cada uno de los 40 municipios, la cantidad de efectivos de las fuerzas de seguridad y militares que reciben atención sanitaria y el personal médico distribuido por municipios. Esta información le permitiría a dicha mesa de coordinación, contar con mejor información para elaborar diagnósticos más certeros sobre lo que necesita esta área geográfica, tan jaqueada por sus múltiples déficits en varias vertientes.

A modo de ejemplo de lo que estamos sugiriendo aquí sobre la desagregación de la información a nivel municipal, expondremos dos programas: el 29 (Cobertura Universal de Salud) y el 45 (Prevención y Control de Enfermedades Crónicas No Transmisibles).<sup>41</sup>

---

41. Sobre el programa 45 se elabora la distribución para los municipios del AMBA siguiendo la distribución de la actividad PROTEGER. El programa en cuestión cuenta con otras actividades de las cuales no se cuenta con información.



► Cuadro 14: Salud. Programas de salud pública en el AMBA (en millones de pesos)

Programas	CABA		Municipios AMBA		Total AMBA 2018	Total AMBA 2019
	2018	2019	2018	2019		
29. Cobertura universal de salud, prevención y control de enfermedades	20	47	266	503	<b>286</b>	<b>550</b>
45. Crónicas no transmisibles	350	404	115	376	<b>465</b>	<b>780</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación

Como conclusión de esta sección podemos decir que el gasto en salud de la APN para ambas jurisdicciones del Bloque I ajustado, es decir, aquellos programas que se consideraron como más relevantes a la hora de dirigir una política sanitaria nacional y de los cuales pudimos contar con variables proxy, para estimar más apropiadamente su gasto; alcanzó unos \$28.273 millones en 2019 y unos \$20.777 millones en 2018, lo que significó un 0,13% y 0,14% del PIB respectivamente. Esta caída en la participación sobre el PIB entre ambos años se plasma en una caída real del orden del 11,5%.

En un trabajo futuro –y aún más ambicioso– esperamos contar con los detalles de información comentados anteriormente para poder estimar y proyectar el gasto del resto de los programas no solo apropiadamente en PBA, sino también en el AMBA, que conforma uno de los aglomerados de mayores necesidades de desarrollo humano de nuestro país.

## Educación

Educación: el impacto de las transferencias del Gobierno Nacional en el AMBA.

Luego del traspaso de las funciones de educación (Nivel Inicial, Primaria y Secundaria) a las Provincias a través de la Ley N° 24049, los diferentes gobiernos han continuado asistiendo a las provincias,

municipios e instituciones de enseñanza provincial, a través de transferencias presupuestarias,<sup>42</sup> fundamentalmente, para compensar gastos vinculados al pago de salario docente, principal ítem dentro del rubro educación, a través del programa Fondo de Incentivo Docente y Compensaciones Salariales. Por otro lado, también asisten a los diferentes niveles de gobierno a través de transferencias presupuestarias destinadas a financiar obras de infraestructura, desarrollo tecnológico, compra de equipamiento, entre otros gastos de capital.

A continuación expondremos de forma consolidada las principales transferencias presupuestarias realizadas en el período 2019 hacia la PBA y la CABA. Sin embargo, es importante aclarar la característica de análisis parcial que conllevan estos datos. Como es sabido, el dinero es fungible, sobre todo en esta temática, donde las funciones están a cargo de las Provincias principalmente. Un análisis general requeriría la incorporación de las transferencias automáticas (Coparticipación, Leyes Especiales y Ley N° 26075), en conjunto con los recursos provinciales destinados a la Educación en la provincia de Buenos Aires, en la CABA y por ende en el AMBA. Este análisis global quedará para próximos trabajos para lo cual adelantamos el desafío de contar con información pública, desagregada y transparente por parte de las jurisdicciones.

► Cuadro 15: Educación. Datos en millones de pesos y en porcentajes

Provincia - Distrito - Programa	Financiar gastos corrientes	Financiar gastos capital	Total	Transf. corrientes. Total de transf.	Transf. de capital. Total de transf.
<b>CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES</b>	<b>2447</b>	<b>505</b>	<b>2952</b>	<b>83%</b>	<b>17%</b>
<b>Trasferencias a Gobiernos provinciales</b>	<b>2414</b>	<b>490</b>	<b>2904</b>	<b>83%</b>	<b>17%</b>
Fondo Nacional de Incentivo Docente	2229	0	2229	100%	0%
Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles	0	209	209	0%	100%
Infraestructura y equipamiento	3	177	180	2%	98%
Innovación y desarrollo de la formación docente	103	95	198	52%	48%

42. Se definen en el presupuesto de cada año.

Otros	79	9	88	89%	11%
<b>Transferencias a Instituciones de Enseñanza Provinciales</b>	<b>33</b>	<b>15</b>	<b>49</b>	<b>69%</b>	<b>31%</b>
Innovación y desarrollo de la formación tecnológica	21	15	36	59%	41%
Mejoramiento de la calidad educativa	12	0	12	100%	0%
Otros	0	0	1	42%	58%
<b>PROVINCIA DE BUENOS AIRES</b>	<b>9464</b>	<b>1318</b>	<b>10782</b>	<b>88%</b>	<b>12%</b>
<b>Transferencias a Gobiernos Municipales</b>	<b>259</b>	<b>169</b>	<b>428</b>	<b>61%</b>	<b>39%</b>
Apoyo para el desarrollo de la infraestructura educativa	0	9	9	0%	100%
Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles	0	81	81	0%	100%
Infraestructura y equipamiento	0	73	73	0%	100%
Promoción e integración cultural nacional e internacional	0	6	6	0%	100%
Transferencias varias	259	0	259	100%	0%
<b>Transferencias a Gobiernos provinciales</b>	<b>8923</b>	<b>975</b>	<b>9899</b>	<b>90%</b>	<b>10%</b>
Fondo Nacional de Incentivo Docente	8178	0	8178	100%	0%
Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles	0	121	0	0	0
Infraestructura y equipamiento	4	450	454	1%	99%
Innovación y desarrollo de la formación tecnológica	396	281	677	58%	42%
Otros	345	123	590	59%	21%
<b>Transferencias a Instituciones de Enseñanza Provinciales</b>	<b>282</b>	<b>174</b>	<b>455</b>	<b>62%</b>	<b>38%</b>
Gestión educativa y políticas socioeducativas	104	0	104	100%	0%
Innovación y desarrollo de la formación tecnológica	113	170	282	40%	60%
Otros	65	4	69	94%	6%
<b>Total</b>	<b>11911</b>	<b>1823</b>	<b>13734</b>	<b>87%</b>	<b>13%</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación

Las transferencias presupuestarias del gobierno nacional representaron el 4,3% del total del gasto de Educación y Cultura de la PBA y el 2,3% para la CABA. Nuevamente remarcamos la importancia del análisis consolidado y la visión de equilibrio general,<sup>43</sup> para no cometer errores de diagnóstico y poder definir conjuntamente, con los ingresos propios de PBA y la CABA, el total de los recursos destinados a la educación inicial, primaria y secundaria en el AMBA.

## Transferencias a universidades nacionales de la Región Metropolitana

Las transferencias a universidades nacionales –el principal ingreso para las casas de estudio– tienen como objetivo garantizar el normal funcionamiento de las mismas. Incluyen transferencias para pago de sueldos docentes, no docentes, gasto de funcionamiento, proyectos de investigación, mantenimiento edilicio y/o nuevas obras en los diferentes establecimientos, entre otros gastos. En esta sección reflejaremos las transferencias a las 21 universidades nacionales ubicadas en el AMBA, 18 de ellas se encuentran en Provincia de Buenos Aires mientras que, los 3 restantes, están ubicadas en CABA. Dado que no contamos con información para poder distribuir por zona geográfica el gasto de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN),<sup>44</sup> que posee casas de estudio en todo el país, decidimos excluirla del análisis general. Por otro lado, el último anuario estadístico disponible al momento es el correspondiente al período 2018. Con esta información, proyecciones propias, y la información correspondiente al Ministerio de Economía para el período 2019, analizaremos los aportes realizados por el Gobierno Nacional a las universidades establecidas en el AMBA.

Las universidades nacionales establecidas en los municipios de la PBA que integran el AMBA, son: Arturo Jauretche, Avellaneda, De

43. Las Provincias, luego de la devolución del 15% de ANSES entre el 2016-2020, salvo para Córdoba, Santa Fe y San Luis que fue automático luego de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, recuperaron ingresos que se distribuyen diariamente de forma automática a través del esquema de coparticipación, lo cual a su vez benefició a los municipios, según las leyes de cada jurisdicción, incrementando ambos niveles el nivel de autonomía de ingresos corrientes.

44. Las transferencias a la UTN en 2019 totalizaron los \$9.524 millones.

las Artes, General San Martín, Guillermo Brown, Hurlingham, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Luján, Moreno, Oeste, Pedagógica Nacional, Quilmes, Raúl Scalabrini Ortiz, General Sarmiento, Tres de Febrero. Las ubicadas en CABA: Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de las Artes, Universidad Nacional de General San Martín (sede) y Universidad de Defensa Nacional.

Durante el período 2019, el total de transferencias destinadas a todas las universidades nacionales fue de \$149.331 millones, representando el 0,7% del PIB. Por su parte, las transferencias destinadas a las universidades ubicadas en el AMBA totalizaron los \$55.593 millones representando el 37,2% del total de las transferencias y el 0,26% del PIB.

A su vez, del total asignado a las universidades en la región metropolitana,<sup>45</sup> el 48,7% se destinó a universidades ubicadas en los municipios de la provincia de Buenos Aires mientras que, el restante 51,3%, fue para las de la CABA.

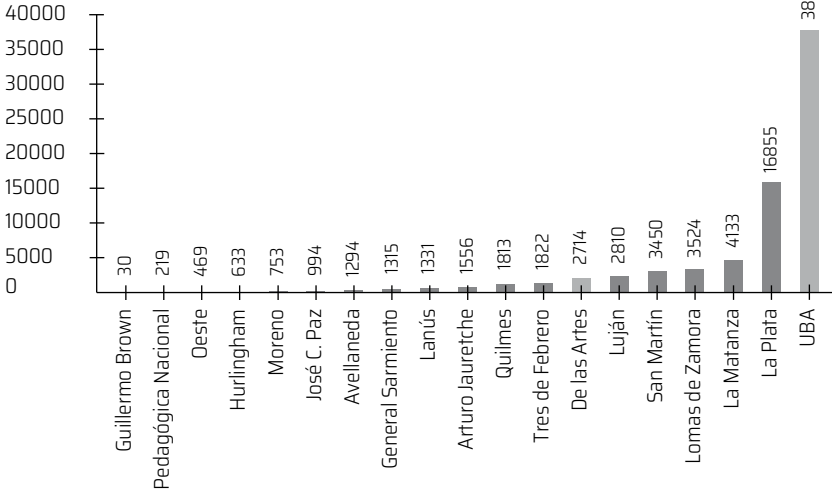
Con el objetivo de tener una aproximación de la importancia de las transferencias para las casas de estudio, exponemos, en primer lugar, la cantidad de empleados (docentes universitarios y preuniversitarios, no docentes, autoridades superiores) y de alumnos por universidad.<sup>46</sup> Como era de esperar, la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de La Plata, son las más relevantes en términos de cantidad de alumnos y de empleados; lo cual, sin dudas, impacta en las transferencias percibidas. A modo de referencia, también mostramos el *ratio* Empleados/Alumnos donde, en promedio, el 70% de los empleados de las Universidades son docentes.

45. No incluimos los institutos universitarios de: Gendarmería, Policía Federal Argentina, Seguridad Marítima y DD. HH. Plaza de Mayo.

46. El dato para 2019 fue proyectado utilizando los datos del anuario estadístico 2018 de la Secretaría de Políticas Universitarias de la Nación (SPU), aplicándose el crecimiento promedio anual informado por la SPU (2,5%) para ese mismo año.

► Gráfico 7: Educación. Cifras en porcentajes

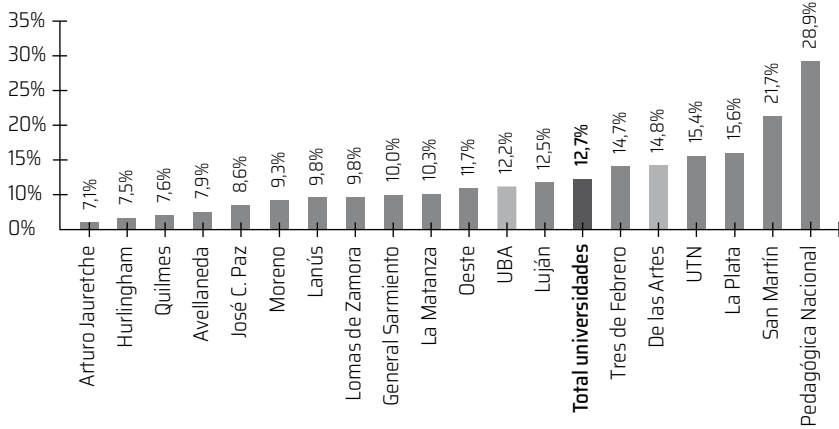
► Personas empleadas por Universidad\*



► Alumnos por Universidad



## ► Ratio Personal/Alumnos\*\*



\* Docentes universitarios, preuniversitarios, autoridades superiores, personal no docente

\*\* Se excluye U.N. Defensa Nacional y Scalabrini Ortiz por falta de datos de alumnos

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Políticas Universitarias de la Nación. Anuario 2018

Finalmente, expondremos, por un lado, las transferencias realizadas durante el 2019 por el gobierno nacional a las diferentes universidades del AMBA y, por el otro, dos indicadores: total de transferencias sobre la cantidad de alumnos (*proxy* de transferencias per cápita por alumno universitario en el AMBA) y participación de cada universidad sobre el total transferido. De las 21 universidades, la mitad fueron creadas en los últimos trece años, lo cual dificulta la disponibilidad de información. Por ejemplo, la cantidad de alumnos que posee, además del atraso en la publicación del anuario estadístico por parte de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). A su vez, la comparabilidad *intra* universidades con distinta fecha de creación, podría ocasionar sesgos de sobreestimación en los indicadores por tanto, solo se exponen a modo indicativo.

► Tabla 4: Educación. Transferencias a Universidades del área Metropolitana

Universidades Nacionales Región Metropolitana	2019 en millones de pesos	Transf. del Gov. Nac./ Alumnos por universidad = Pesos por alumno	Participación Universidad/ Total de transf. a la Región	Año de creación
Arturo Jauretche	909	40502	1,64%	2009
Avellaneda	698	41756	1,26%	2009
De las Artes	1576	83821	2,84%	2014
Defensa Nacional	121	15039	0,22%	2014
General San Martín	1884	139121	3,39%	1990
Guillermo Brown	75	s/d	0,12%	2015
Hurlingham	564	65536	1,02%	2014
José C. Paz	656	55157	1,18%	2009
La Matanza	2407	58566	4,33%	1989
La Plata	10326	93236	18,57%	1897
Lanús	991	70841	1,78%	1995
Lomas de Zamora	2048	55314	3,68%	1972
Luján	1936	84058	3,48%	1972
Moreno	567	68526	1,02%	2009
Oeste	310	75386	0,56%	2009
Pedagógica Nacional	245	315244	0,44%	2015
Quilmes	1253	50944	2,25%	1989
Raúl Scalabrini Ortiz	71	s/d	0,13%	2015
Sarmiento	1049	64341	1,89%	1992
Tres de Febrero	1123	88221	2,02%	1995
UBA	26783	84071	48,18%	1821
<b>Total</b>	<b>55592</b>	<b>78155*</b>	<b>100%</b>	

\* Promedio de pesos por alumno de las universidades

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la SPU y del Ministerio de Economía de la Nación.



## Seguridad

Si bien la seguridad interior es responsabilidad de las provincias, el Gobierno Nacional, a través de las fuerzas de seguridad (como Gendarmería), cumple un rol de apoyo a las fuerzas provinciales que, a su vez, han ido creciendo en los últimos años ante el incremento de la inseguridad y el nexo directo con delitos federales. En esa línea, hemos realizado una estimación de las tasas homicidios dolosos cada 100.000 habitantes para comprender como ha evolucionado esta área respecto al total del país:

► Cuadro 16: Seguridad. Total de víctimas por homicidios dolosos por jurisdicción y tasas cada 100.000 habitantes

Año	Total país (1)		Ms. AMBA (2)		CABA (3)		Total AMBA (4)		% homicidios AMBA/País (5) = (4)/(1)
	Cant.	Tasa	Cant.	Tasa	Cant.	Tasa	Cant.	Tasa	
2014	3238	7,6	1282	10,1	200	6,6	1482	9,4	46%
2015	2837	6,6	1031	8,0	165	5,4	1196	7,5	42%
2016	2625	6,0	1000	7,7	146	4,8	1146	7,1	44%
2017	2289	5,2	861	6,5	143	4,7	1004	6,2	44%
2018	2362	5,3	845	6,3	137	4,5	982	6,0	42%
2019	2291	5,1	759	5,6	102	3,3	861	5,2	38%

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC y estadísticas criminales del Ministerio de Seguridad de la Nación

Como se puede ver en el cuadro anterior, la cantidad de homicidios dolosos ha bajado considerablemente en los últimos años a nivel país y en las dos jurisdicciones que estamos analizando. Sin embargo, mientras que CABA siempre se sostuvo por debajo del promedio nacional en cuanto a la tasa de víctimas por homicidios dolosos respecto al promedio nacional, los municipios del AMBA siempre se mantuvieron por encima, pese a evidenciarse cierta convergencia con el promedio nacional en los últimos años de la serie. Por otro lado, del promedio obtenido en el período 2014-2019, la cantidad de homicidios dolosos del AMBA (municipios +

CABA) representó el 42% del total de las víctimas del país, dando cuenta de la importancia de la problemática de la seguridad en esta región.

Es por eso que, en esta sección, nos propusimos estimar el impacto del gasto nacional en CABA y PBA acerca de dos programas: uno vinculado a la función Seguridad Interior y el otro al Sistema Penal. Aclaramos que es una aproximación del gasto en estas dos jurisdicciones, ya que no contamos con la información de la cantidad de efectivos afectados en los años estudiados y su distribución por municipio. Además, presupuestariamente, tampoco existe una desagregación del gasto programático a nivel municipal.

► Cuadro 17: Seguridad. Datos en millones de pesos

Subjurisdicción - Actividad	2018			2019		
	CABA	PBA	Total	CABA	PBA	Total
<b>Operaciones complementarias de seguridad interior</b>	<b>2471</b>	<b>2779</b>	<b>5251</b>	<b>2387</b>	<b>1332</b>	<b>3719</b>
Construcción alojamiento Suboficiales Superiores en Agrupación Metropolitana Campo de mayo	2	0	2	0	0	0
Acciones de seguridad vial	385	627	1012	159	60	219
Operaciones especiales de seguridad	1867	2112	3979	2150	1185	3335
Servicios de apoyo de aviación	217	40	258	78	87	165
<b>Total</b>	<b>2471</b>	<b>2779</b>	<b>5251</b>	<b>2387</b>	<b>1332</b>	<b>3719</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación

El programa “Operaciones Complementarias de Seguridad Interior” se encarga de coordinar, planificar y dirigir las Operaciones Complementarias de Seguridad Interior asignadas por el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Seguridad, con respecto al Servicio de Seguridad Ciudadana. En 2019, las Operaciones Especiales de Seguridad representaron el 90%, en promedio, del programa para ambas

jurisdicciones y, en 2018, lo hicieron en un 76%. Este programa logró representar, en promedio, el 14% del total de la función Seguridad Interior para todas las provincias en ambos años. Además, CABA y PBA son las jurisdicciones más importantes en cuanto a la representatividad de los Servicios de Seguridad efectuados por la APN, a nivel finalidad-función provincial: en promedio para estos años representaron el 48% de este tipo de gastos. Sin embargo, hay que destacar que, entre ambos años el peso del programa para cada jurisdicción dentro del total de Servicios de Seguridad, cayó considerablemente: en CABA pasó de representar el 6,8% en 2019 al 4,6% en 2018 y, en PBA, del 3,3% al 1,2%. Así, quedó en evidencia que, en el 2018, ambas jurisdicciones concentraban el 53% del gasto de dicho programa y, en 2019, bajaron al 26%.

Finalmente, el gasto conjunto de este programa para ambas jurisdicciones pasó del 0,02% del PIB (2019) al 0,04% (2018).

Por otra parte, el Servicio Penitenciario Federal, sub-jurisdicción perteneciente al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, se encarga principalmente de la seguridad y rehabilitación de los reclusos, como también de fomentar el trabajo en talleres de distinta índole para alentar la participación y la inclusión social de los detenidos.

► Cuadro 18: Seguridad. Datos en millones de pesos

Subjurisdicción - Programa - Actividad	2018			2019		
	CABA	PBA	Total	CABA	PBA	Total
<b>Servicio Penitenciario Federal</b>	<b>5758</b>	<b>3612</b>	<b>9370</b>	<b>8370</b>	<b>4096</b>	<b>12465</b>
Seguridad y rehabilitación del interno	3334	3535	6868	2820	3798	6618
Alojamiento y tratamiento	2828	3510	6339	2004	3726	5730
Atención médico sanitaria	326	22	348	503	68	571
Seguridad y traslados	179	2	181	313	4	317
Implementación de salas de videoconferencia en establecimientos del SPF	1	0	1	--	--	--
Actividades centrales	1343	77	1420	4129	297	4427

Subjurisdicción - Programa - Actividad	2018			2019		
	CABA	PBA	Total	CABA	PBA	Total
Dirección y administración	1343	77	1420	4129	297	4427
Cooperación técnica y financiera para la laborterapia de internos	1081	--	1081	1420	--	1420
Cooperación técnica y financiera para la laborterapia de internos	1081	--	1081	1420	--	1420
<b>Total</b>	<b>5758</b>	<b>3612</b>	<b>9370</b>	<b>8370</b>	<b>4096</b>	<b>12465</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación

En ambos años, esta sub-jurisdicción representó un gasto del 0,06% del PIB. El Servicio Penitenciario Federal de CABA y PBA es el más grande del país, de hecho, implicó, en promedio para los años en estudio, el 76% del gasto devengado en este servicio en las 24 jurisdicciones provinciales.

En cuanto a los programas ejecutados en CABA, la estructura del gasto es variada, pues no solo cuenta con erogaciones acerca del cuidado de los reclusos sino también gasto referido a las “actividades centrales” de esta sub-jurisdicción. Precisamente, el gasto ejecutado para gastos de personal fue un 86% en 2018 y un 90% en 2019. Es importante notar esta situación ya que, al igual que en otras funciones previamente analizadas, este tipo de gasto se imputa mayormente en CABA, por contar con las sedes administrativas de los Ministerios allí, pero no quiere decir que no tenga un impacto a nivel país.

Por último, en el caso de PBA, más del 90% de lo ejecutado por el Servicio Penitenciario Federal en PBA fue destinado a la seguridad y la rehabilitación de los Internos.

En un futuro y más ambicioso análisis, desearíamos contar con información precisa y abierta por municipios y con el detalle de la cantidad de efectivos distribuidos en el AMBA. Consideramos que la coordinación entre el gobierno nacional y las jurisdicciones provinciales, es sumamente relevante para afrontar la inseguridad que aqueja al AMBA. En esa misma línea, contar con estadísticas públicas para la

región en relación a los programas mencionados, elevaría el nivel de debate para la sociedad civil.

## Conclusiones

A lo largo del artículo abordamos el impacto de las distintas funciones y áreas que consideramos relevantes sobre el gasto de la Administración Pública Nacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Solo en dos casos logramos arribar a una aproximación del gasto realizado por la APN en el AMBA sobre ciertos programas y/o actividades mientras que, en los otros objetivos de estudio, nos tuvimos que limitar al análisis parcial por jurisdicción provincial (CABA o PBA), dada la falta de información presupuestaria o de variables de aproximación necesaria para estimar dicho gasto para el AMBA. De las seis áreas analizadas (Transporte, ACUMAR, Vivienda, Educación, Salud y Seguridad) vimos que solo dos cuentan con organismos formalmente conformados para tratar la problemática del área en el AMBA: transporte (AMT) y ACUMAR.

En relación a Transporte, logramos desagregar los diferentes subsidios, tanto a la oferta como a la demanda, pudiendo distinguir entre aquellos destinados al AMBA y al resto del país. Observamos que los subsidios al transporte automotor en el AMBA para el 2019 representaron 0,21% del PIB, mientras que los subsidios destinados al transporte ferroviario para el mismo período representaron 0,26% del PIB. Es decir que, conjuntamente, los subsidios al transporte destinados al AMBA equivalieron al 0,47% del PIB, prácticamente lo mismo que se destina a la AUH. A su vez, mostramos también que de no haberse implementado y cumplido los compromisos establecidos en el Consenso Fiscal 2017, a partir del 2019, el gobierno nacional hubiera tenido que destinar 0,34% del PIB adicionales en concepto de subsidios de transporte, financiados hoy en día por las jurisdicciones. Hacia adelante, creemos que la Agencia Metropolitana de Transporte podría ser una herramienta relevante para que, trabajando conjuntamente con el resto de las regiones metropolitanas del país, se logre obtener un esquema de transporte eficiente, equitativo y transparente. Sin dudas que la implementación de la SUBE en todo el país es indispensable para

poder lograr este objetivo, así como también la dotación de mayores herramientas y poder de decisión para la AMT, en el caso del AMBA.

En cuanto a la ACUMAR, como pudo observarse durante el año 2019, se han ejecutado casi \$26.500 millones en obras relacionadas a la Cuenca Matanza Riachuelo y si contemplamos el monto total devengado desde el año 2006, la suma asciende a \$98.230 millones. Para complementar la financiación de las obras, el Estado Nacional ha solicitado al Banco Mundial un préstamo original de USD 840 millones, que finalmente se redujeron a poco más de USD 718 millones. Asimismo, durante el año 2019 se solicitó un nuevo préstamo al Banco Mundial, para finalizar la totalidad de las obras, que asciende a la suma de USD 235 millones. Incluso, actualmente, se está negociando por un nuevo préstamo. Sin embargo, luego de más de 10 años, no se ha concluido las obras comprometidas. Se considera de vital importancia profundizar la interacción entre la Nación, la Provincia de Buenos Aires y CABA; a los fines de finalizar las obras de saneamiento de la Cuenca y mejorar la vida de más de 5 millones de habitantes de la zona.

Cuando hablamos de Vivienda nos enfocamos en presentar las tres principales fuentes de financiamiento del gobierno nacional, destinadas a solucionar los problemas habitacionales, principalmente para el período 2019: transferencias presupuestarias a gobiernos provinciales y municipales, transferencias automáticas (FO.NA.VI) y transferencias que fondean los Fondos Fiduciarios (PROCREAR y Vivienda Social). A su vez, resaltamos la importancia del PROCREAR como mecanismo de financiación para facilitar el acceso a la vivienda, destacando la falta de continuidad de un mismo esquema de funcionamiento como consecuencia del cambio de los gobiernos. El cambio permanente y –aún peor– en sentidos contrarios, de los programas, organismos de ejecutores, formas y fuentes de financiación, atentan contra el principal objetivo: disminuir el déficit habitacional. Por otro lado, es sin dudas fundamental la coordinación entre las provincias y los municipios para poder lograr los objetivos mencionados. En esta sección solo analizamos los recursos destinados por el gobierno nacional, por lo que resulta necesario continuar el trabajo en pos de obtener un resultado integral (Nación, Provincia y Municipio) para el AMBA. En línea con este objetivo, es relevante contar con información desagregada y sistematizada de la ejecución de los fondos fiduciarios

(tanto del PROCREAR como el de Vivienda Social) para que, conjuntamente con la información de la APN (Ministerio de Economía de la Nación), se pueda cuantificar de forma exhaustiva el impacto del gasto nacional en política habitacional en el AMBA.

Al estudiar el gasto en Salud, quedó demostrado que el grado de desagregación de la información imposibilitó poder estimar este gasto metropolitano para el AMBA. Sin embargo, no deteniéndonos en ello e identificando los problemas de técnica presupuestaria en cuanto a la imputación de los programas presupuestarios en las jurisdicciones que estudiamos, realizamos pedidos de información pública para elaborar variables proxy que nos permitieran aproximar el gasto en salud apropiado para aquellos programas que considerábamos relevantes a la hora de dirigir una política sanitaria nacional. A partir de allí, pudimos saber que, en 2019, se ejecutaron aproximadamente unos \$28.273 millones y unos \$20.777 millones en 2018; representando el 0,13% y 0,14% del PIB, respectivamente. También notamos que los programas referidos a las transferencias a personas, realizados bajo la órbita de esta función, representaron en promedio para los años 2018-2019 el 48% de lo ejecutado, alcanzando así, el mayor porcentaje de la función.

En cuanto a los gastos en Seguridad, estudiamos los programas de Operaciones Complementarias de Seguridad Interior y la sub-jurisdicción del Sistema Penitenciario Federal. Dadas las altas tasas de criminalidad que estimamos en esta sección, el objetivo de aproximar un gasto jurisdiccional de tal función tuvo como propósito poder cuantificar cuales son algunos de los recursos que la Nación dispone para mitigar la problemática. Encontramos que, entre estos años, la participación de ambas jurisdicciones, en lo que respecta al primer programa, perdió peso dentro del PIB; pasando del 0,04% en 2018 al 0,02% en 2019. Por el lado del Sistema Penitenciario Federal, entre CABA y PBA concentraron en promedio para estos años el 76% de lo devengado. De manera desagregada, en CABA se concentraron aquellos gastos más atribuidos a la funcionalidad del sistema (88% en promedio de lo ejecutado en actividades centrales) y en PBA el 90% en promedio de lo ejecutado fue destinado a la seguridad y la rehabilitación de los internos.

Por último, abordamos la asistencia a la Educación escolar y luego a la universitaria. Por un lado, las transferencias directas a los gobiernos provinciales, municipales e instituciones de enseñanza

provinciales, cuyo principal objetivo es apoyar financieramente y compensar ante determinados desequilibrios entre jurisdicciones. Las transferencias presupuestarias del gobierno nacional representaron el 4,3% del total del gasto de Educación y Cultura de la Provincia de Buenos Aires (\$10.782 millones en 2019) y el 2,3% (\$2952 millones) para la CABA. Por otro lado, las transferencias (corrientes y de capital) a las 21 Universidades ubicadas en el AMBA. Durante el período 2019, el total de transferencias destinadas a todas las universidades nacionales fue de \$149.331 millones, representando el 0,7% del PIB. Por su parte, las transferencias destinadas a las universidades ubicadas en el AMBA totalizaron los \$55.593 millones, representando el 37,2% del total de las transferencias y el 0,26% del PIB. A su vez, del total asignado a las universidades en la región metropolitana, el 48,7% se destinó a universidades ubicadas en los municipios de la provincia de Buenos Aires mientras que, el restante 51,3%, a las de la CABA.

Como mencionamos al comienzo del trabajo, existen áreas (como transporte, ACUMAR, Vivienda) donde, ante la existencia de un organismo no solamente consultivo, sino con capacidad de gestión; la profundización del trabajo conjunto del gobierno nacional, provincial y municipal podría generar resultados aún mejores. Mientras que, para el resto de los temas abordados (Educación, Salud y Seguridad) la coordinación es fundamental pues, a pesar de que el gobierno nacional asiste financieramente a los gobiernos provinciales y municipales, las principales erogaciones y responsabilidades –luego del traspaso de funciones– provienen de los gobiernos subnacionales. Quedan excluidas de este análisis positivo las Universidades Nacionales, las cuales a través de las transferencias del gobierno nacional (principal fuente de ingresos), generan impactos sumamente relevantes en el AMBA.

Deseamos que este primer aporte al debate, sobre la calidad de los servicios públicos del Área Metropolitana de Buenos Aires y las competencias del Gobierno Nacional en cuanto al financiamiento de dichos servicios, haya servido para alimentar la ambiciosa idea de contar con información más detallada sobre el presupuesto que se cuenta para el AMBA y contribuya a la formación y tecnificación de las distintas mesas coordinadoras metropolitanas que hemos mencionado.



# Acelerar la integración metropolitana

Diego Valenzuela\*

En los hechos existe una ciudadanía metropolitana. Cuando hablamos de San Martín y de Tres de Febrero, hacemos referencia a una calle muy emblemática, Triunvirato, que nos “divide”. Es una larga frontera que no es tal, y la gente que vive de un lado va al almacén del otro; o sus hijos van a la escuela y tienen sus amigos, indistintamente, en ambos lados. Esa naturalidad la debemos institucionalizar cada vez más. La ciudad con su metrópolis (Buenos Aires) es una “megaciudad”: es la número 12 del mundo, la tercera de América Latina en población –con una densidad altísima–; y su área central es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), la Capital Federal. Pero, además, existe un continuo urbano con tres niveles gubernamentales elegidos por el voto popular, que no siempre coinciden en su color político. Por lo tanto, es aún más importante tener mecanismos de coordinación. Contamos con la sede de la Presidencia de la Nación, la Jefatura de Gobierno y sus instituciones en la Ciudad Autónoma; tenemos la Provincia de Buenos Aires (PBA) y 40 municipios que rodean a la CABA. Estamos obligados, por sentido común, a la coordinación metropolitana.

Antes de ser intendente electo por el pueblo de Tres de Febrero, tuve la fortuna de ser Subsecretario de Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) de la CABA. En ese tiempo creé una unidad de proyectos especiales dedicada, justamente, a recoger todas las ideas que se generaron a lo largo del tiempo: miradas metropolitanas desde lo académico, la

---

\* Licenciado en Economía (UB) y Magíster en Historia (UTDT). Periodista y escritor. Docente Universitario. Durante 15 años trabajó en algunos de los más importantes medios argentinos. Se ha desempeñado como subsecretario de AMBA del Ministerio de Gobierno, representante de la Ciudad en el Comité Ejecutivo de la Agencia Metropolitana de Transporte del Ministerio del Interior de la Nación. Actualmente es Intendente del Municipio de Tres de Febrero. Asimismo es Secretario General del Consejo Directivo y Director de la Cuenca Media del Comité del Río Reconquista (COMIREC) e integra el Comité Directivo representando a América Latina en el Parlamento Global de Alcaldes (GPM).

política y la sociedad civil. Hoy, quizá de la mano de la pandemia, está decantando en la necesidad de acceder a un nuevo nivel. Ante el escenario actual, hemos desarrollado un fluido diálogo político en la zona Oeste: nos reunimos de forma permanente en las 6 intendencias (4 del Frente de Todos y 2 de Juntos por el Cambio). En 2020 tratamos temas vinculados a la pandemia pero también hemos discutido el armado de una planta de áridos con el CEAMSE. A su vez, estamos elaborando un proyecto de cooperación institucional para la Región Oeste. En tal sentido, es valioso el aporte de Fabio Quetglas, diputado nacional, quien –junto a Facundo Suárez Lastra– ha presentado un proyecto importante de creación de una Agencia de Coordinación para el AMBA.

Un ejemplo de este abordaje lo encontramos en los siguientes interrogantes: ¿Por qué no hacer licitaciones de higiene urbana y de reciclado común entre varios municipios? ¿Por qué la mirada es jurisdiccional, cuando lo podríamos hacer mucho mejor en conjunto y logrando mucha más escala? En el oeste hemos debatido y nos mantenemos unidos con una visión, a veces diversa en algunos temas, pero siempre sabiendo que la premisa es que no hay fronteras y que tenemos que coordinar.

El coronavirus ha sido una buena metáfora de la situación metropolitana: de cómo se circula, cómo se vive; de la ligazón tan fuerte que hay entre Ciudad y el Primer Cordón del Conurbano. Claramente hay que incorporar todas las visiones y posteriormente definir cuáles son los instrumentos, las herramientas de la gobernanza; cuáles son los objetivos concretos, sin miedo a resignar soberanía o potestades. Con la coordinación ganamos todos porque gana la gente.

Otra pregunta que podemos plantear es: ¿Cómo lograr una mayor atención primaria de la salud en los municipios del Conurbano sin que emerjan enfermedades que se transportan en el tren, y que llegan a un hospital de la Ciudad de Buenos Aires? Así surgió la etapa del AMBA Salud, un programa mediante el cual trabajamos mucho en el fortalecimiento de las salitas médicas de barrio e, incluso, nivelamos los sueldos –porque si se paga mucho más en un municipio que en otro, o en la Ciudad más que en el Conurbano, los médicos se adaptan en función de ello–. A partir de estas situaciones, hemos creado un sistema de coordinación que ojalá podamos fortalecer entre todos. Desde ya, sería interesante salir de la coordinación tema por tema y organizar un poco mejor el pensamiento de manera estratégica y metropolitana.

En mi opinión, se debe lograr una visión integral de muchas políticas públicas, más allá de cuál sea la gobernanza. Hay que integrar el trabajo –prioridad número uno, a mi criterio–. En Tres de Febrero armé un Plan Urbano Estratégico (en adelante PUE) que hoy es la hoja de ruta que nos guía desde el municipio actual al que deseamos. Se parte de un contexto metropolitano, de una visión metropolitana y de algunas necesidades o de algunas situaciones que debemos articular, dentro de las cuales el trabajo está en primer lugar. El PUE fue votado por ordenanza municipal, aprobado en el marco de la Ley N° 8912, y es coherente con la visión de la provincia de Buenos Aires (PBA). Y allí está el trabajo, la movilidad, el hábitat, el patrimonio, las cuestiones de ambiente y, por supuesto, las cuestiones del desarrollo urbano. Hemos tenido la posibilidad de innovar en Tres de Febrero en el uso del suelo con una norma muy novedosa de plusvalía, que permite transmitir recursos del desarrollo inmobiliario a la obra, el hábitat y el patrimonio. Considero que la visión de Ciudad, los planes estratégicos y el uso del suelo deben entrar en la mesa de coordinación con la Ciudad de Buenos Aires, en un ámbito geográfico mayor, como es el Área Metropolitana.

En general, para ganar las elecciones en la PBA, los liderazgos municipales históricamente tendían a alambrazar el distrito, a hacerse fuertes hacia adentro. Este posicionamiento, sumado a las reglas electorales (la reelección indefinida) condensaron la idea del “barón del conurbano”. Un incentivo que, entiendo, va en contra de lo que necesitamos. Hace falta que nuestros intendentes y concejales en todos los distritos metropolitanos tengan, como tienen nuestros vecinos, una idea metropolitana; y que la política territorial y municipal del Conurbano se abra hacia la coordinación. Es necesario desafiar esa idea de que para durar, para perseverar o para permanecer en la política, la mejor fórmula es la de cerrarse a una coordinación metropolitana. De esta manera nuestros vecinos se beneficiarán con políticas públicas más efectivas, eficientes y de mayor calidad. Resta una tarea que concierne a la cultura política de los municipios del Gran Buenos Aires (GBA).

Existen posibilidades –necesidades, en realidad– de regionalizar los temas que tenemos en común, por ejemplo en el Oeste del Conurbano. Sin dudas, sería deseable tener esa mirada (regionalizada) en un esquema aún mayor: primero metropolitano y luego en diálogo con las demás regiones. Desde ahí también poder interactuar con las distintas formas

interjurisdiccionales que ya existen –como puede ser AySA, o el CEAM-SE– o agregar miradas en muchas cuestiones vinculadas a la movilidad, los ferrocarriles, las centralidades. Entiendo que a esa regionalización habría que combinarla con la autonomía de los municipios –autonomía verdadera– como exige la Constitución Nacional en el artículo 123.

Por último, no podemos dejar de lado el tema de los recursos asociados con los habitantes y la densidad poblacional. En el GBA vive el 30% de la población del país en el 0,5% del territorio; es el 76% de la población de la provincia y el 80% de la población del AMBA. Y claramente, en términos de recursos, estamos doblemente discriminados. No es una acusación a nadie, por supuesto, sino una reflexión. En primer lugar, está discriminada la provincia respecto de los recursos nacionales: recibimos el 22% y aportamos el 38%. Y en segundo lugar, el Conurbano o el GBA está discriminado en términos del interior: recibimos casi los mismos recursos y tenemos el 70% de la población; con lo cual, allí radica uno de los problemas en términos de políticas públicas. En La Matanza vive tanta gente como en la Capital Federal, cualquiera de nuestros municipios superan en población a 4 o 5 provincias argentinas; tenemos demandas cotidianas muy fuertes y recursos realmente muy escasos. Así que la discusión sobre roles, atribuciones y recursos es un tema que, sin dudas, tiene que ser clave en la discusión metropolitana, pero que nos lo debemos todavía.

Parte 2:  
Institucionalizando la Región



# Formar institucionalidad metropolitana en Buenos Aires. Propuesta de gestión para el AMBA

Artemio Pedro Abba\*

## Introducción

Entre los desafíos que enfrenta el mundo contemporáneo, adquiere especial relevancia el tema de la gestión de las áreas metropolitanas. Estos mega asentamientos humanos en los que vive una parte muy importante y creciente de la población, y donde están instalados los principales componentes organizacionales del poder de decisión del planeta, no han encontrado formatos de institucionalidad que posibiliten gobernar las problemáticas emergentes de la dimensión metropolitana.

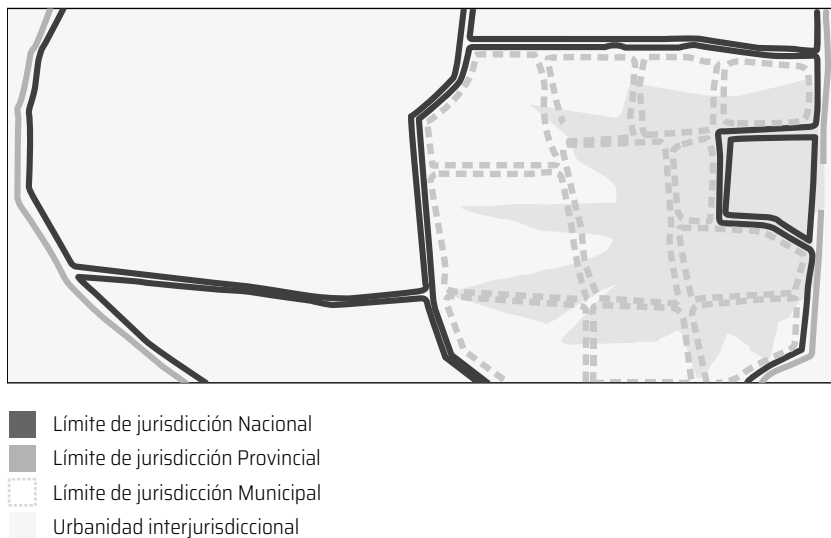
Un aspecto crucial de esta cuestión es su naturaleza interjurisdiccional que no se ajusta a la armazón jurídico-administrativa de los Estados Nacionales. Esta carencia de los andariveles de la gestión de estas urbanidades emergentes ha originado una acumulación de nuevas cuestiones de escala supralocal que no pueden ser asumidas cabalmente por los 3 niveles jurisdicciones constitucionalmente instituidos (nacional, provincial o municipal).<sup>1</sup>

---

\* Arquitecto (Universidad de Rosario). Coordinador del Observatorio Metropolitano UOL-BAM. Planificador Urbano y Regional (UBA). Ha realizado trabajos sobre planificación, medioambiente y ordenamiento del territorio, cumpliendo funciones en organismos públicos y actuando como consultor para instituciones públicas y privadas.

1. A pesar de la dificultad de precisión, para una definición general se acepta que, en el caso de la organización federal territorial del Estado, existe un nivel subnacional entre el nacional y el local; a diferencia del unitario, en el cual solo se admiten dos niveles: el nacional y el local.

► Figura 1. Construcción de gobernabilidad metropolitana de hecho en la contingencia



Fuente: Elaboración propia OULBAM/CIHaM/FADU/UBA

El planteo sostenido en este trabajo es que la gestión metropolitana constituye un prolongado proceso de construcción de institucionalidad, en el que se deben acumular todos los avances históricos que reconocieron su complejidad intrínseca. Para revisar ese largo camino, que registró ciertamente avances y retrocesos, requiere sustentarse sobre sólidas bases conceptuales que permitan la recuperación de los fragmentos de institucionalidad alcanzados.

Un balance actual y objetivo de la Buenos Aires Metropolitana (BAM)<sup>2</sup> ofrece un panorama bastante desalentador: la “ciudad metropolitana” o “ciudad real”, según el adecuado concepto de Pedro Pírez,<sup>3</sup>

2. Esta denominación hace referencia al fenómeno urbano metropolitano como un sistema integrado pero sin optar por ninguna de las delimitaciones territoriales para la gestión y/o estadísticas concretas, que fue adquiriendo históricamente.

3. Pírez, Pedro, “Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina”, en Vázquez Barquero, Antonio y Madoery, Oscar (comp.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Buenos Aires, Edit. Homo Sapiens, 2001. El concepto de “ciudad real” desarrollado por el autor se encuentra claramente descrito



se encuentra en el momento de más baja institucionalidad de su historia que, sin embargo, coincide con una creciente complejidad institucional. Si bien el fenómeno de crecimiento de la primacía urbana de Buenos Aires se viene atenuando, como está sucediendo en la mayoría de las metrópolis “maduras” del mundo, no se modifica el escenario de crecimiento más que proporcional de la interjurisdiccionalidad.

Sin embargo, pese a esta semblanza histórica poco esperanzadora respecto a la capacidad de la gestión gubernamental de asumir la BAM como un territorio integrado, nos sorprendió la respuesta unificada frente al avance del COVID-19 que, durante muchos meses, concentró en el mencionado territorio la mayor parte de los casos del país. Esa respuesta asociada fue el resultado de que, en la contingencia, se actuó de manera concertada y responsable ante la dimensión trágica que, a nivel mundial, adquirió la pandemia; y esto logró, en consecuencia, construir una institucionalidad metropolitana “de hecho”.

Desde nuestro Observatorio Urbano Local - Buenos Aires Metropolitana (OUL-BAM), en el que hacemos un seguimiento de la institucionalidad metropolitana desde hace más de 10 años, nos vimos gratamente sorprendidos por la capacidad de respuesta demostrada. La expresión AMBA estuvo de manera casi continua en la tapa de los diarios y portales de los medios audiovisuales, convirtiéndose en una palabra de uso común de la población. Además, se incorporó al “lenguaje de la calle”, que ocupó el puesto 4 entre los más buscados de Google durante el 2020.<sup>4</sup> La arquitectura organizativa de la actuación conjunta gubernamental se fundó en tres pilares fundamentales: el institucional, el científico sanitario y el de gestión integrada. (Figura 2)

En primer lugar, el Poder Ejecutivo Nacional (en adelante, Nación) convocó a las autoridades políticas subnacionales con competencias en el territorio Provincia de Buenos Aires (Provincia) y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ciudad), a coordinar conjuntamente todas las acciones en materia sanitaria y sectores conexos, con una integración transversal. Se instaló fuertemente en la población

---

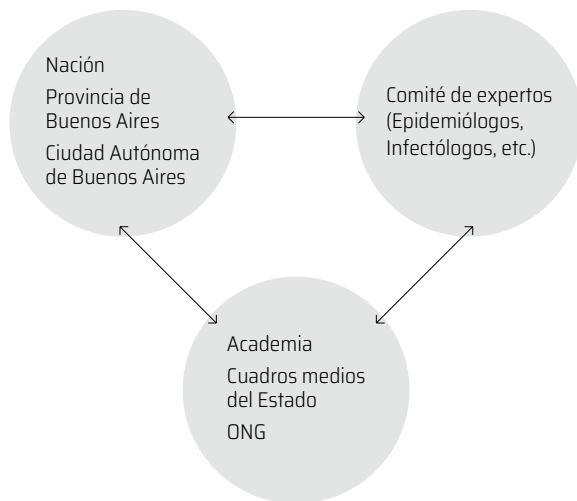
en: [https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2015/06/pirez-2008-gobernabilidad\\_metropolitana\\_en\\_la\\_argentina.pdf](https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2015/06/pirez-2008-gobernabilidad_metropolitana_en_la_argentina.pdf)

4. “¿Qué es el AMBA?”, en *Página/12*, julio de 2020. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/274842-que-es-el-amba> [Fecha de consulta: 07/04/2022].

la imagen del presidente de la Nación, el gobernador de la Provincia y el jefe de Gobierno de la Ciudad ocupando la pantalla televisiva cada 15 días para actualizar las medidas a llevar adelante, en cada una de las fases, y los protocolos de la acción frente a la pandemia con un mensaje sólido y coherente.

El segundo de los pilares de esta organización en la larga contingencia fue la designación de un Comité de Expertos de Alto Nivel en materia sanitaria (epidemiólogos, infectólogos, etc.) a nivel nacional, que asesoran a las autoridades políticas desde el comienzo de la pandemia. El sólido respaldo brindado por el Comité de Expertos fue complementario con el lugar preferente que las autoridades políticas le concedieron a los científicos, quienes eran convocados periódicamente y siempre estuvieron disponibles para comunicar los detalles técnicos de las medidas a la opinión pública.

► Figura 2. Construcción de gobernabilidad metropolitana de hecho en la contingencia



Fuente: Elaboración propia OULBAM/CIHaM/FADU/UBA

Por último, cabe destacar el soporte técnico-social que hizo el “cosido” multiescalar y multisectorial de las políticas adoptadas frente al COVID-19 que, si bien tiene una estructuración más informal, cumplió

un rol fundamental en circunstancias comprometidas. Se nutrió de los niveles técnicos intermedios del Estado, las universidades y sus centros de investigación y, finalmente, de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) que aportaron sus saberes y experiencias en materia de problemáticas metropolitanas (equipamiento sanitario, movilidad, hábitat, etc.).

Una actuación tan notoria y eficaz quedó profundamente instalada en el imaginario de los habitantes de la BAM y la propia experiencia vivida de los ciudadanos, al visualizar un escalón de institucionalidad que permite gestionar el territorio metropolitano, y que no debería ser olvidada cuando abordemos la pospandemia. Esa formulación de una ineludible escala metropolitana fue también una exploración de las competencias de lo que denominamos “territorios emergentes”, que no se asumen desde ninguna de las jurisdicciones que la conforman. Esta inesperada formación “instantánea” de institucionalidad metropolitana se incorpora a un extenso recorrido de más de un siglo de configuración del área metropolitana, al mismo tiempo que enriquece la serie de avances y retrocesos históricos en la creación de mecanismos de gestión de las problemáticas de carácter interjurisdiccional.

En este trabajo se pone a consideración un intento de mensurar la complejidad institucional (CI) metropolitana que crece históricamente a medida que la ciudad se expande físicamente, e interroga sobre cómo se formaliza ese tipo de condicionamiento para el abordaje de los problemas conjuntos; que lleva el sello de la interjurisdiccionalidad. Utilizando ese concepto, propuesto como un indicador operacional, se intenta analizar el recorrido que la institucionalidad metropolitana ha tenido en su más que centenaria historia; como así también, rescatar, con una visión lo más objetiva posible, los avances parciales que pueden contribuir a una construcción en el presente.

Se destaca especialmente el momento de alta formación institucional alcanzado en los años 1970, favorecido por un marco internacional de avances en cuestiones de gestión metropolitana; con logros en materia de formulación de plan territorial, realización de un estudio de transporte y un plan de obras a nivel metropolitano y con la incorporación de la aglomeración urbana como unidad estadística

para los censos de población. El intento de creación de un consejo intermunicipal en los años 1980 y la creación de organismos interjurisdiccionales sectoriales, como el CEAMSE y el Mercado Central, son algunos de los ejemplos destacables.

Esos episodios históricos de asociación metropolitana pueden ser recuperados en la medida en que, un marco de análisis de la interjurisdiccionalidad, los reubique en su más ajustada significación. Finalmente, basados en las comentadas precondiciones positivas de Buenos Aires y las resituadas experiencias históricas de asociación, se propone el modelo de parlamento metropolitano como un espacio de crecimiento de interjurisdiccionalidad más compatible con el esquema organizativo del Estado argentino y que, pareciera, permite una construcción institucional del territorio metropolitano.

## La ciudad metropolitana

Una dimensión clave del fenómeno metropolitano es que se originan funciones que vinculan los territorios, como un puzzle que se rearma, para permitir la realización de operaciones urbanas que no pueden consumarse en ámbitos locales.<sup>5</sup> La individualización de esas funciones es determinante para identificar las nuevas competencias de gestión que, por escapar a las posibilidades de manejo por parte de las autoridades locales, deben contemplarse en la nueva agenda metropolitana.

Las funciones de índole metropolitana deben distinguirse de aquellas otras que usualmente se denominan simplemente urbanas.

Lo específico de lo metropolitano estará dado no solo por referirse a una urbanidad compleja caracterizada por los altos niveles de interjurisdiccionalidad de las problemáticas de un continuo urbano, sino porque la complejidad institucional de ese continuo urbano constituye uno de los elementos fundamentales a considerar en cualquier política y/o gestión que deba definirse para resolver un problema dado.<sup>6</sup>

---

5. Se entiende, en este caso, por locales los territorios de unidades jurisdiccionales del nivel municipal.

6. Abba, Artemio P.; Gil, Arturo y Poggiese, Héctor, "Informe Final Caso Buenos Aires / Proyecto de Investigación y Coloquio Técnico sobre Gestión de Áreas Metropolitanas:

Los avances en la teoría de sistemas, alcanzados durante la segunda mitad del siglo XX, aportan herramientas que permiten abordar este tipo de cuestiones altamente complejas. La multiplicidad de las funciones de las ciudades –cuando ya han atravesado procesos de metropolización– impone un análisis sistémico. Tales procesos poseen diferentes rasgos dominantes:

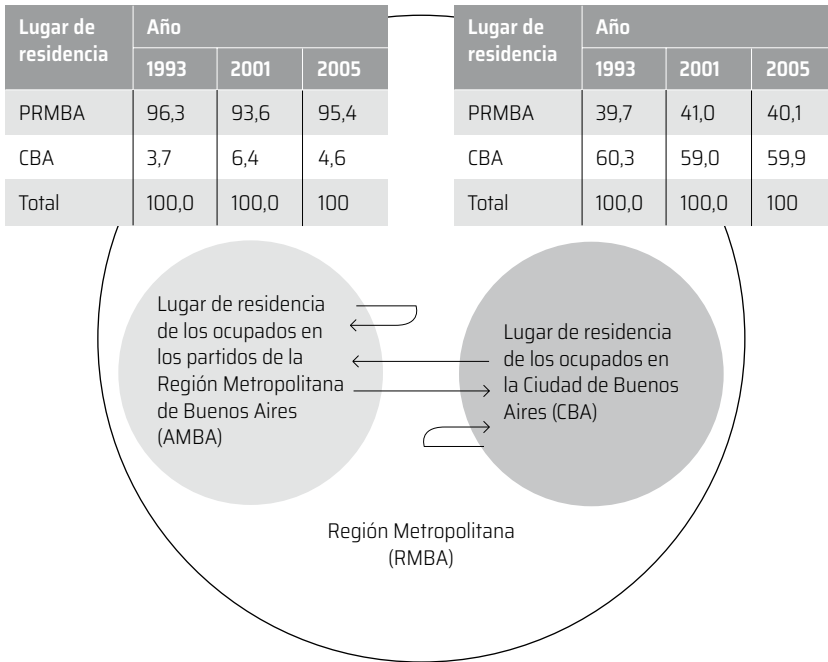
- Presencia de recursos escasos compartidos entre varias jurisdicciones, con asignación de recursos a algunas subunidades que afectan a todas las demás (incluye tanto los recursos de origen natural como construido);
- Existencia de acoplamientos de actividades, debido a diferentes tipo de especialización funcional en las jurisdicciones y en cada unidad, y apoyos en otras para poder cumplir la función que le ha sido asignada;
- Relaciones de mutuo o contradictorio interés con el resto del mundo; un ambiente común constituye otra forma de interacción en la que la relación con unidades fuera del sistema considerado afecta a todos o algunas unidades pertenecientes al mismo.

Los procesos de producción, distribución y consumo que se desarrollan en el asentamiento metropolitano –típico ejemplo de acoplamiento– no reconocen límites jurisdiccionales, debido a que constituye un mercado regional en el interior del cual se producen fuertes flujos de interrelación (Figura 3). La intensa especialización funcional del espacio metropolitano (residencias, producción, comercialización, servicios, etc.) origina movimientos de personas, materiales, energía e información.

---

caso Buenos Aires”, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) e Instituto Nacional de la Administración Pública de España (INAP), 1990.

► Figura 3. Lugar de residencia según lugar de trabajo de los ocupados Ciudad y Conurbano



Fuente: Elaboración propia OULBAM/CIHaM/FADU/UBA

En las áreas metropolitanas resultan mucho más notorias esas diferencias de usos del suelo, enfatizadas por normativas urbanas que intentaron ordenar el territorio. Es posible mencionar: los casos de las llamadas “áreas dormitorio”; los centros de consumo colectivo (compras, educación, salud, recreación, etc.); los centros de acopio y venta de insumos (depósitos, corralones, etc.); las áreas de concentración de empleos (las zonas industriales, la city financiera y las áreas de comercio y oficinas, etc.), y los espacios verdes regionales.

Los recursos naturales del sitio donde se localiza el asentamiento humano constituyen un caso típico de recursos comunes en el cual, la acción de una subunidad, puede provocar efectos sobre el conjunto o subconjunto de unidades componentes. Es también habitual que los planes a nivel local puedan generar algún tipo de situaciones conflicti-

vas entre municipios colindantes cuando no son compatibilizados a una escala regional o subregional. Tal como se analizó, el acoplamiento entre actividades utiliza un sistema de redes que permiten el traslado de personas, materia, energía e información en forma de flujos continuos o de alta frecuencia; que permiten el desarrollo de las respectivas actividades. De esta manera, los canales de interrelación de carácter regional (metropolitanos), se convierten en un recurso común compartido, en general con una oferta insuficiente, como lo muestra la importante proporción de población que cruza la Gral. Paz diariamente, por motivos laborales.

El sistema de canales de interrelación puede diferenciarse en dos grandes tipos:

- las redes (en general subterráneas, aunque pueden ser aéreas y también superficiales) que transportan energía, materiales (en un sentido amplio) e información;
- los sistemas de transportes de personas y cargas, que requieren algunas instalaciones fijas y material rodante, así como terminales y centros de trasbordo.

Del análisis precedente, surge la identificación de un primer listado de los principales campos de interacción a escala metropolitana que requieren una gestión adecuada a sus características, clasificados según el tipo de acuerdo con los rasgos sistémicos predominantes.

► Figura 4. Funciones metropolitanas

Integración sistemática por acoplamiento, recursos compartidos o ambiente común	
Acoplamiento	Uso del suelo Educación superior Servicios de salud de alta complejidad Mercados regionales Disposición de residuos Sistema de puertos fluviales y aeropuertos
Recursos compartidos escasos	Medio ambiente Infraestructura de transporte vial, ferroviario y subterránea Redes de agua y saneamiento Tierras vacantes estratégicas Redes de transmisión de energía
Ambiente común	Recursos hídricos

Fuente: Abba, Artemio P., Gil, Arturo y Poggiese, Héctor (1989)

## La complejidad institucional metropolitana

Cualquiera sea el concepto utilizado (aglomerado, región funcional, zona metropolitana, etc.) para delimitar el Área Metropolitana de Buenos Aires, se recorta un fenómeno socio-territorial de un enorme peso específico, al interior del sistema nacional de asentamientos humanos. Si bien su rol de “primacía” –definida en este caso como la relación entre la ciudad mayor y el total de la población urbana del país<sup>7</sup> se mantiene casi estable desde 1970 (del 36,11 al 37,2) la población superó los 13,5 millones en 2010 y creció en casi 170 mil habitantes por año, en el último período intercensal; lo que da una dimensión de la problemática en cuanto a los empleos, bienes y servicios necesarios para su sostenibilidad.

Sucesivos cambios fueron complejizando esa territorialidad emergente metropolitana hasta llegar a la presente situación que, como se ha dicho, permanece sin haber sido asumida plenamente. En el presente estudio se diagnostica que no se dispone de herramientas adecuadas para abordarla. Se requiere un marco metodológico que permita formalizar la dimensión de la Complejidad Institucional (CI) y describir su especificidad.

Dada la medular importancia que en este enfoque se le asigna a la cuestión de la complejidad institucional, en la génesis de la problemática de la gestión metropolitana, se tratará de especificar la situación del AMBA al respecto. Para eso se enunciará la definición operativa adoptada del concepto CI y de sus dos componentes: el Tipo de Interjurisdiccionalidad (TI), indicador cualitativo; y Nivel de Interjurisdiccionalidad (NI), indicador cuantitativo; entendiendo que cualquier intento de gestión deberá plantear formas institucionales homeomórficas con el nivel de CI alcanzado.

---

7. Cuervo González, Luis M., “Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina. Una visión histórica-comparativa”, en *El rostro urbano de América Latina*, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial/Editor, 2004.



► Figura 5. Tipos de interjurisdiccionalidad

Municipios	Jurisdicciones provinciales	
	Una provincia	Más de una provincia
Más de un municipio	Grado I	Grado III
Municipios y el Distrito Federal	Grado II	Grado IV

Fuente: Abba, Artermio P.; Gil, Arturo y Poggiese, Héctor (1989)

Se entiende que toda propuesta que busque la formación de institucionalidad en un aglomerado metropolitano debe surgir de entender cuáles son sus niveles de complejidad interjurisdiccional a los fines de generar ámbitos adecuados de resolución de las problemáticas surgidas alrededor de las definidas como funciones metropolitanas (ver Figura 4) y faciliten la formación de propuestas y su discusión entre representantes y representados. Se adopta para ello “una concepción de institucionalidad política definida como la red de mecanismos y reglas que condicionan la relación representante-representado, cuya forma determina la capacidad del sistema de gobierno para dar respuesta a las demandas y necesidades de la ciudadanía”<sup>8</sup>

El primer componente se denomina, como se dijo, Tipo de Interjurisdiccionalidad (TI) y consiste en el escalonamiento que surge de la diversidad de actores institucionales con claras funciones y competencias diferenciadas (Nación, Provincia y Municipio) presentes en una aglomeración urbana. En el caso de la BAM se consideraron 4 situaciones básicas, teniendo en cuenta su pertenencia a un país con organización federal (Figuras 5 y 6)<sup>9</sup> con los tres niveles ya mencio-

8. Cicioni, Antonio; Diéguez, Gonzalo; Timerman, Jordana, “Superposición de jurisdicciones y débil *accountability*: Consecuencias para la calidad de las políticas públicas de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, Programa de Instituciones Políticas / Fortalecimiento de las Instituciones, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, CIPPEC, Buenos Aires, 2007.

9. Los tipos podrían complejizarse aún más, si se considerara el total del país, incorporando algunas variables que surgen del análisis de la legislación municipal de cada provincia. Figura 6 disponible en [https://oulbam.com.ar/informes\\_im/informe\\_10\\_2006.htm](https://oulbam.com.ar/informes_im/informe_10_2006.htm)

nados a lo que se suma el atributo territorial que da la “capitalidad”, tanto provincial como nacional presentes en la BAM.

La aglomeración metropolitana pasó por diversos estadios de TI a partir de un tipo de interjurisdiccionalidad Grado I, previo a la Federalización de la Ciudad; cuando el aglomerado se extendía hacia el sur del Riachuelo.<sup>10</sup> Posteriormente, Buenos Aires registró un crecimiento temprano en el contexto de América Latina que tiene que ver con la inserción del país en el mercado internacional de commodities alimenticias a fines del Siglo XIX, y el rol de interface con el resto del mundo de la ciudad puerto. A principios del Siglo XX ya había superado los límites territoriales que se habían ampliado el 01 de mayo de 1887.<sup>11</sup> La ciudad, devenida metrópolis, se expandió y densificó atravesando los límites municipales convirtiéndose, a su vez, en un área urbana multijurisdiccional de un alto grado de complejidad; que no encontró formas de institucionalización en el marco de la organización federal del Estado argentino.

Al instalarse los poderes federales en la Ciudad no solo cambia la situación de del distrito, también se incorpora el Poder Ejecutivo Nacional como actor institucional metropolitano. De esta manera, la aglomeración pasa a una interjurisdiccionalidad de Grado II. Esta situación recién se modifica con la Reforma Constitucional de 1994, que concede la autonomía a la Ciudad de Buenos Aires, con un estatus de cuasi provincia, se alcanza el Grado IV de Interjurisdiccionalidad (Figura 6).

---

10. La primera expansión territorial anexando parte de Avellaneda, denominada en ese entonces Barracas al Sur, en la actual provincia de Buenos Aires.

11. Se trata de la cesión de los partidos de Flores y Belgrano por parte de la provincia al creado Distrito Federal durante la gobernación de Máximo Paz, y aprobada posteriormente por la Ley N° 2089 del Congreso de la Nación. Longo, Rafael F., *Buenos Aires 1886: el último año de la gran aldea*, Buenos Aires, Editorial Fernández Blanco, 1986.

► Figura 6. Evolución histórica del nivel de complejidad institucional en la aglomeración metropolitana de Buenos Aires 1869-2001

Año	Jurisdicciones				Observaciones
	Municipios		Provincia		
	Nº	Denominación	Nº	Denominación	
1869	2	Ciudad de Buenos Aires y Avellaneda	1	Buenos Aires	
1895	2		1		1880. Federalización de la Ciudad de Buenos Aires 1887. Ampliación de los límites de la Ciudad de Buenos Aires
1914	8	Gral. San Martín, Morón, La Matanza, Lomas de Zamora, Almirante Brown y Esteban Echeverría	1		
1947	19	San Isidro, San Fernando, Tigre, Vicente López, Gral. Sarmiento, Pilar, Merlo, Moreno, Lanús, Quilmes y Florencio Varela	1		1944. Creación del Municipio de Lanús (primero llamado 20 de junio). Desprendimiento de Avellaneda
1960	22	Tres de Febrero, General Rodríguez y San Vicente	1		1959. Creación del Municipio de Tres de Febrero. Es un partido nuevo que se desprende de San Martín y del Municipio de Escobar con tierras de Tigre y Pilar
1970	27	Berazategui, Escobar, Marcos Paz, La Plata y Cañuelas	1		1960. Creación del Municipio de Berazategui desprendimiento de Quilmes
1980	27		1		
1991	27		1		

Año	Jurisdicciones				Observaciones
	Municipios		Provincia		
	Nº	Denominación	Nº	Denominación	
2001	34	Malvinas Argentinas, San Miguel, José C. Paz, Hurlingham, Ituzaingó, Ezeiza y Presidente Perón	2	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	1994. La Reforma Constitucional le otorga autonomía a la Ciudad de Buenos Aires. 1995. Nuevos partidos por la división de Morón, Gral. Sarmiento y E. Echeverría y cesión de territorio de San Vicente y Florencio Varela. 1996. La Estatuyente crea las Comunas con competencias locales al interior de la CABA

Fuente: elaboración propia OULBAM, CIHaM/FADU/UBA

El otro componente, el Nivel de Interjurisdiccionalidad (NI), mide la relación entre la población de la ciudad central originaria y la del territorio de la provincia de Buenos Aires que forma parte de la BAM, y se denominan Interjurisdiccionalidad Poblacional (Ipob)<sup>12</sup> (Figura 8). El crecimiento ha sido dinamizado por las sucesivas corrientes migratorias que se dirigieron a Buenos Aires: una primera oleada externa desde el continente europeo y una segunda, de países limítrofes y las provincias del norte y oeste del país.

Esa evolución tiene un momento destacable en 1947. El territorio de la porción provincial había duplicado a la planta de la ciudad de Buenos Aires, y la población de esta última se estanca en algo menos de 3 millones, volcándose el crecimiento al “extramuros”; tal que, en 1970, casi duplica la población porteña.

12. También se puede utilizar la superficie para medir esta variable, Isup, que en el caso de Buenos Aires es mucho mayor su crecimiento por la baja de la densidad en los más recientes procesos de expansión metropolitana.

► Figura 7. Índice de interjurisdiccionalidad en el AMBA / Ipob

Año	Población			Ipob*
	Municipios	Ciudad de Buenos Aires	Partidos GBA	
1869	180787	180787	0	0,00
1895	671383	663854	7526	0,01
1914	1883811	1576597	307214	0,19
1947	4663307	2982580	1680727	0,56
1960	6807236	2966634	3840602	1,29
1970	8435840	2972453	5463387	1,84
1980	9969826	2922829	7046997	2,41
1991	11288030	2965403	8322627	2,81
2001	12045921	2776138	9269783	3,34
2010	13707820	2890151	10817669	3,74

\*El Ipob mide la relación poblacional entre la jurisdicción (es) periféricas y la jurisdicción central

Fuente: elaboración propia OULBAM, CIHaM/FADU/UBA en base a diferentes fuentes población 1869 a 1970. Vapñarshy, César (1999), población 1980 a 2001 INDEC, Censos Nacionales

## Historia de la institucionalidad metropolitana

La aplicación del concepto de Complejidad Institucional (CI) permite describir los avances y retrocesos en los esfuerzos históricos para lograr formas de gestión coordinadas. La consideración conjunta de los componentes Tipo de Interjurisdiccionalidad (TI) y Nivel de Interjurisdiccionalidad (NI) contextualiza los diferentes formatos que se fueron adoptando para el manejo de las funciones de carácter metropolitano (Figura 9).

Una mirada sintetizadora del largo proceso de cambios históricos permite hacer una periodización referida al TI e identificar tres etapas: 1) la etapa de la ciudad colonial desde su fundación, cuando constituye una localidad simple hasta fines del Siglo XIX; 2) a partir de 1890 cuando pasa a ser la sede del Gobierno Federal, separándose

de la Provincia de Buenos Aires y; 3) vuelve a cambiar al fin del Siglo XX cuando obtiene el status de Ciudad Autónoma con un carácter de cuasi Provincia por la Reforma Constitucional de 1994 (Figura 9).

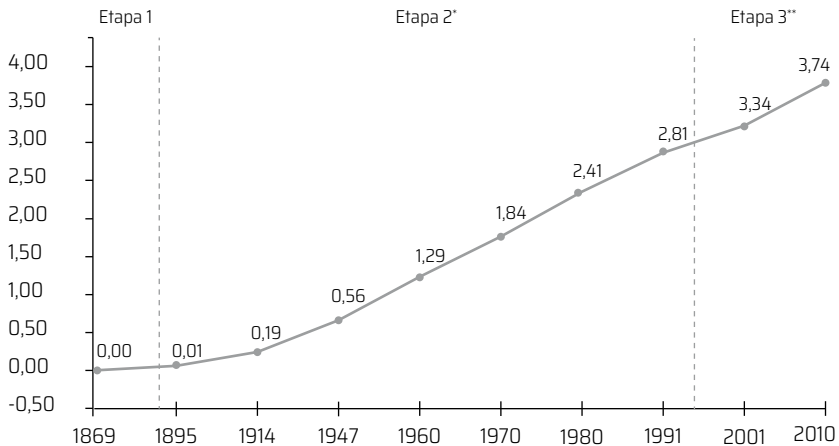
Se destaca en esta evolución dos hechos jurídicos de gran significación en la historia institucional del país como son la Federalización de Buenos Aires (1880) y la Autonomía de la Ciudad (1994). Entre esos dos hitos que marcan situaciones cualitativamente muy diferentes se observa como el NI se va incrementando en forma sostenida debido al crecimiento poblacional que sobrepasa los límites jurisdiccionales, originando la urbanidad interjurisdiccional metropolitana. Los cambios demográficos registrados por los censos nacionales nos muestran que la relación entre la población de la ciudad central originaria y la que habita fuera de sus límites –pero en estrecha relación con la ciudad originaria– pasa de 0, a fines del Siglo XIX, a casi 4 en la primera década del Siglo XXI.

El primer registro considerado corresponde a 1869, fecha del primer Censo Nacional, y ya Buenos Aires, a pesar de su escasa población, presentaba una situación de cierta CI. La mancha del aglomerado<sup>13</sup> atravesaba los límites de los municipios de la Ciudad de Buenos Aires en el sur, extendiéndose hasta Barracas al Sur (hoy Avellaneda), quedando encuadrada en la situación de Grado I de TI.

---

13. Vapñarsky, César A., *La aglomeración Gran Buenos Aires. Expansión espacial y crecimiento demográfico entre 1869 y 1991*, Buenos Aires, Eudeba, 2000.

► Figura 8. Etapas históricas de la situación institucional y nivel de interjurisdiccionalidad del AMBA



\* Etapa 2: 1890, federalización de Buenos Aires

\*\* Etapa 3: 1994, Constituyente Autonomía Ciudad de Buenos Aires

Fuente: elaboración propia OULBAM, CIHaM/FADU/UBA

Un primer hito estuvo signado por la creación del Distrito Federal, aumentando su TI, al comienzo de la primera de las etapas de metropolización de consolidación del Modelo Agroexportador y, un siglo después, un segundo hito tuvo lugar en los comienzos de la periurbanización, con la adopción de un nuevo patrón urbanístico a partir de 1990; caracterizado por pasar del crecimiento de expansión continua tipo “mancha de aceite” a un patrón discontinuo de tipo “archipiélago”.

El indicador de NI refleja, muy palpablemente, las relaciones cambiantes en la interacción política interjurisdiccional. Se ve claramente en el caso de la BAM donde en toda una primera etapa de metropolización (en la posfederalización de 1890) la ciudad originaria ejerce un liderazgo informal, en la definición de las políticas públicas, de tipo interjurisdiccional y escala metropolitana. Se corresponde con un período en que la población extrarradio, pese a que el crecimiento arrojaba altas tasas intercensales, todavía era menor que la residente en la ciudad central, es decir que el NI es  $< 1$ .

Pero, si se considera el largo ciclo entre los dos cambios más importantes de CI (la Federalización en 1890 y la Autonomía en 1994), el crecimiento poblacional del suburbio es muy intenso; especialmente por la incorporación de nuevos municipios y el intenso crecimiento demográfico de la mayoría de ellos. Hacia la mitad del período (década de 1940), cuando el NI supera la unidad, si bien el formato de liderazgo informal de la ciudad central se mantiene todavía un tiempo, la capacidad para definir las políticas públicas metropolitanas se comienza a inclinar hacia la Provincia y los Municipios.

Durante la vigencia de los modelos de desarrollo agroexportador y de industrialización sustitutiva, se mantiene el dinamismo de la gestión asociada Nación-Ciudad que alinea a la Provincia (el Gobierno de la provincia se ve beneficiado reduciendo su inversión en el GBA) con los partidos aglomerados. Se trata de un modelo de gestión centralizado en lo político y descentralizado y sectorializado en lo operativo<sup>14</sup>; que ejecutaba las políticas públicas a través de los Ministerios, Secretarías y Empresas Estatales descentralizadas con un funcionamiento sectorial no coordinado.

Desde los años 1960, agotado el modelo sustitutivo y en el marco de estrategias desarrollistas, se comienza a visualizar la cuestión metropolitana. Esto parece tener que ver con la situación de creciente CI. Si bien se mantiene el TI, es muy fuerte el crecimiento del NI –sobre todo en el período 1947/1960– y se registra un proceso más intenso de suburbanización expansiva, desbordando el modelo de gestión jerárquico-sectorial.<sup>15</sup>

En 1967, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) regionaliza el país y una de las 8 regiones es la Región Metropolitana de Buenos Aires<sup>16</sup>, y se encomienda una propuesta de ordenamiento territorial para el área, para lo cual se crea la Oficina Regional de Desarrollo (ORD, dto. 1907/67, reglamentario de la Ley N° 16907) y el Comité Técnico Metropolitano (CTM), que coordina las acciones en forma intersectorial y reconoce la interjurisdiccionalidad del fenómeno desarrollando el

14. Abba, Artemio P.; Gil, Arturo y Poggiere, Héctor, “Informe Final...”, *op. cit.*

15. Ver imagen “Lineamientos estructurales para el Gran Buenos Aires / Plan regulador MCBA 1958.” Disponible en: <http://www.arquitecturacritica.com.ar/2011/06/plan-director-para-buenos-aires-de-1958.html>

16. CONADE, *Exposición sobre el Plan Nacional de Desarrollo 1970 1970-1974*, Buenos Aires, p. 17.



emblemático “Esquema Director Año 2000” (Figura 11). Complementariamente se realiza el Estudio Preliminar de Transporte para el Área Metropolitana<sup>17</sup> y el INDEC incorpora el concepto de “aglomerado urbano” y delimita la envolvente de la aglomeración.

La coyuntura histórica fue una oportunidad para la culminación de un largo proceso de interacción entre los ambientes técnicos y políticos en la Argentina. El modelo adoptado propone la constitución de una región de desarrollo con la participación de los niveles subnacionales involucrados (Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y provincia de Entre Ríos),<sup>18</sup> si bien la Nación se reservaba el liderazgo de la gestión (estas decisiones son tomadas en el marco de un gobierno militar, estando interrumpido el funcionamiento del Congreso de la Nación).<sup>19</sup>

En la última etapa de globalización y transnacionalización de la economía, el AMBA sufre fuertemente el impacto de la desindustrialización, el desempleo, la concentración del ingreso y la creciente segregación socio-espacial. Por otra parte, en el marco de un debilitamiento creciente del rol del Estado, se producen cambios en la gestión del área que podrían separarse en tres períodos:

- Etapa del proceso militar 1976-1983;
- Retorno a la democracia;
- Período 1989-2002.

En el período del proceso militar se interrumpe el camino hacia una planificación, imbuida por el pensamiento desarrollista que se planteaba con una fuerte presencia del Estado (Estado de Bienestar). La posterior irrupción, más enfática, del neoliberalismo a ultranza – aquí y en el resto del mundo occidental– frena muchas de las experiencias en curso. La más emblemática fue la disolución del Consejo del Gran Londres por parte de “la dama de hierro”, Margaret Thatcher.

En nuestro país se dejan de lado los avances de institucionalización metropolitana registrados en el AMBA y se retoma, con algunas

17. Íbidem, pp. 18-19.

18. Incluye un sector del delta entrerriano, lo que motiva la inclusión de la provincia de Entre Ríos.

19. Ver imagen “Esquema director año 2000 / Región Metropolitana de Buenos Aires.” Disponible en: <https://observatorioamba.org/planes-y-proyectos/amba/planes/1968-esquema-director-ao-2000-organizacin-del-espacio-de-la-rmba/ficha>

variantes, el modelo centralizado en lo político y descentralizado y sectorializado en lo operativo. También se interrumpió una experiencia interesante: la de la Prefectura del Gran Rosario (institucionalización de la gestión del Área Metropolitana de Rosario), que funcionó durante el período 1969-1976 (esta experiencia fue pionera en el país en materia de creación de institucionalidad metropolitana, lamentablemente disuelta por el golpe militar de 1976).

A partir de ese quiebre institucional se intenta, siguiendo el modelo histórico, una nueva forma de gerenciamiento interjurisdiccional de lo operativo para dos sectores de difícil manejo: el problema de los residuos sólidos urbanos y el abastecimiento de bienes alimenticios perecederos, a escala de la región. Se crean sendas empresas interjurisdiccionales autárquicas que se autofinancian y mejoran la eficiencia de la gestión: el CEAMSE y el Mercado Central.

Ambos organismos, si bien responden al esquema centralizado en lo político y descentralizado en lo operativo (el modelo de las empresas de servicios públicos nacionales), tienen un formato innovador al ser creados como órganos públicos de derecho público y privado (por otra parte se autofinanciaban y eran autárquicos, lo que permitió su perdurabilidad). Sin embargo, la falta de un contexto de políticas de estado metropolitanas consensuadas y permanentes deja a los organismos creados sometidos a los importantes operadores privados en ambos sectores. Esto genera innumerables conflictos que quedan al descubierto con el retorno a la democracia y el rol más protagónico que comienzan a tener los gobiernos locales.

En el período de retorno a la democracia se intenta retomar el marco de planificación regional de la etapa previa al golpe militar de 1976, a partir de la firma de un convenio (denominado Convenio AMBA), entre la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Buenos Aires; refrendado por la Nación (se aprovechó la existencia de un mismo color político en ambas jurisdicciones y en el gobierno nacional). En tal sentido, se realizan estudios y propuestas que culminan con la iniciativa de creación de un organismo intermunicipal, Asamblea Municipal, integrado por la Municipalidad de Buenos Aires y representantes de los Municipios del Norte, Oeste y Sur de la BAM.

La experiencia fracasa y cuando el gobierno de la provincia pasa a manos de la oposición –en ese entonces el peronismo– se trasladan

los equipos técnicos a la Nación creándose la Comisión Nacional del Área Metropolitana (CONAMBA). En ese marco, se continúan los trabajos iniciados en la Provincia y se completa una propuesta para la BAM, que se denominó Proyecto 90 (Figura 12)<sup>20</sup> y que intenta ser una continuidad con el Esquema Director Año 2000. Se visualiza la importancia de ese organismo como instrumento de acumulación política<sup>21</sup> en un territorio adverso para el partido en el poder. Posteriormente, la propuesta de traslado de la Capital Federal a la Patagonia opaca la iniciativa de alcance metropolitano, cambiando el eje de la estrategia política del gobierno nacional. Se piensa en un cambio más profundo de la distribución territorial del poder y el consecuente cambio en el tablero político nacional.

En los años noventa, y en el marco del regreso a la transnacionalización económica y del ingreso al mundo globalizado se producen importantes cambios que inciden fuertemente en los procesos de gestión en el AMBA. “Utilizando poderes especiales, el gobierno privatizó las principales empresas públicas –producción de gas y petróleo, teléfonos, electricidad, provisión de agua y ferrocarriles, entre otras– redujo o eliminó los regímenes de promoción minera e industrial y desreguló el sistema financiero”.<sup>22</sup>

Estos cambios remiten al modelo jerarquizado que, en términos de gestión, es centralizado en lo político y descentralizado y sectorizado en lo operativo. Cabe destacar, por otro lado, el gerenciamiento privatizado. Los objetivos expuestos en la fundamentación buscan la mayor efectividad de las desfinanciadas empresas públicas pero, en la práctica, quedan fuera de un marco de objetivos públicos y sin control de resultados (los organismos regulatorios creados fueron

20. Ver imagen “Proyecto 90 Área Metropolitana de Buenos Aires CONAMBA 1989”. Disponible en: <https://observatorioamba.org/planes-y-proyectos/amba/planes/1989-area-metropolitana-de-buenos-aires-proyecto-90/ficha>

21. Badía, Gustavo C., “Aproximaciones a la Región Metropolitana de Buenos Aires como sistema político”, en Escolar, Marcelo; Pérez, Pedro, *Aportes a la cuestión de gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Ediciones Al Margen, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2005.

22. Cerruti, Marcela; Grimson, Alejandro, “Buenos Aires neoliberalismo y después”, en Portes, Alejandro; Roberts, Bryan; Grimson, Alejandro, *Ciudades Latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, Buenos Aires, Prometeo Editores, 2005, pp. 75-147.

cooptados por las concesionarias y no cumplieron funciones de control público). Por otra parte, se suma a los factores de empeoramiento de la situación social el abandono de los criterios de tarifas diferenciales para los sectores de bajos recursos.

En este contexto las autoridades provinciales y locales reciben la carga de la descentralización de los equipamientos sociales sin la imputación presupuestaria correspondiente. Esta circunstancia plantea situaciones de competencia de asociación, tornando escasas y de baja incidencia las acciones de cooperación de tipo metropolitano.

Desde la Ciudad de Buenos Aires se intenta recuperar el liderazgo regional, basándose en una economía local con un alto grado de autonomía, intentando en el Plan Urbano Ambiental incorporar la problemática metropolitana pero vista desde la ciudad central. La Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires concedida por la Reforma Constitucional de 1994, y la posterior Estatuyente de 1996, profundizan una tendencia a priorizar las cuestiones propias sobre las metropolitanas, sin entender que las cuestiones metropolitanas no resueltas se transforman en mayores costos para la ciudad.

Por otra parte, desde el Gobierno de la Provincia se realizan algunas transformaciones en el mismo período que, si bien invocan el objetivo de una mejora en la gestión, aparentemente se originan en necesidades de acumulación política.<sup>23</sup> Por un lado, se dividen municipios con la finalidad explicitada de encontrar una mejor escala de relación entre gobernantes y población; y, por otra parte, se obtiene una importante masa de recursos nacionales que provienen de la recaudación de impuestos, y que permiten crear el Fondo de Recuperación Histórica del Conurbano; logrando poner la cuestión conurbano en la mira nacional. Paralelamente, algunos partidos (Municipios) integrantes de la BAM buscan alguna forma de asociación que les permita mayor capacidad de negociación con los Ejecutivos Provincial y Nacional pero que, en general, tienden a enfatizar el creciente proceso de competencia y segregación (se crean regiones intermunicipales que unen los partidos del sector Norte, o algunos de la Zona Sur).

---

23. Badía, Gustavo C., "Aproximaciones a la Región Metropolitana de Buenos Aires como sistema político", *op. cit.*

Como una excepción a la regla, aparece una iniciativa de tipo metropolitana en el ámbito parlamentario. Se intenta la creación de institucionalidad metropolitana a través del Convenio de Cooperación Recíproca “Programa de Cooperación Legislativa para el Área Metropolitana de Buenos Aires”, firmado en abril de 1999 por autoridades de las legislaturas de ambas jurisdicciones. El proyecto proponía la realización de encuentros bajo el lema “AMBA: Integración para una Mejor Calidad de Vida”, en los que se abordarían las temáticas del transporte de los residuos sólidos y patógenos, de la protección del medio ambiente, la seguridad, la cultura y otros temas a convenir puntualmente. Para la primera etapa se convinieron tareas de investigación, diagnóstico, propuesta y planificación respecto de las temáticas acordadas. En una segunda etapa se recomendaría el tratamiento en ambas cámaras de proyectos normativos y legislativos integrados para la BAM.

En 2006, en un fallo inédito sobre el saneamiento de la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) reconoce la existencia de un bien público interjurisdiccional dañado que impacta, según los demandantes, sobre 3 millones de habitantes, y asume su tutela.<sup>24</sup> La sentencia tiene la virtud de dejar en claro que, si existe un bien público afectado y sobre el que tiene potestad más de una jurisdicción, son estas últimas las que deben asumir la recomposición de ese recurso vital para el ecosistema metropolitano. En un segundo fallo, la CSJN, en el año 2008, ordena al Estado disponer los recursos acordes y realizar un plan conjunto proporcional a la magnitud del problema y ejecutar acciones remediatorias en tiempos perentorios y, en consonancia con la necesidad de la acción conjunta, se crea la autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) integrada por los responsables involucrados y los pone bajo la tutela única del Juez Federal de Quilmes, Dr. Luis Armella.<sup>25</sup> La creación de ACUMAR, además de constituir una iniciativa valiosa en cuanto a la formulación de políticas públicas para el río Matanza-Riachuelo, que tienen un atraso de

---

24. El Fallo Mendoza (junio de 2006) se inicia por la denuncia de un grupo de vecinos afectados por la contaminación del Riachuelo-Matanza. Ver: “CSJN, Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”, 8 de julio de 2008.

25. Abba, Artemio P., *Metrópolis argentinas: agenda política, institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales*, Martínez, Café de las Ciudades, 2010, p. 176.

200 años; establece un antecedente muy importante al reconocer que la existencia de un recurso compartido pone en riesgo el ecosistema urbano interjurisdiccional. Quedó configurado, de esta manera, un aporte fundamental en la formación de institucionalidad metropolitana.

Otro elemento positivo del período es la aparición de nuevos actores desde el campo académico, entidades profesionales y campo social; que empezaron a participar del debate metropolitano. Aquí se destaca el surgimiento de observatorios urbanos metropolitanos que vienen haciendo un seguimiento de las problemáticas de la BAM. Un caso destacable es el surgimiento de una ONG, cuyos objetivos son precisamente la construcción de institucionalidad metropolitana. Se trata de la Fundación Metropolitana que, por otra parte, realiza un Foro Metropolitano anual que trata de monitorear la situación del área y encaminar propuestas para avanzar en su institucionalización.

La revisión histórica de la evolución de la institucionalidad metropolitana de la BAM nos permite extraer algunas conclusiones y enseñanzas que pueden orientar el camino a seguir en el futuro. El innovador tratamiento que el máximo tribunal del país le ha dado a una temática claramente interjurisdiccional, como una cuenca hídrica que parte en dos la metrópolis, nos alienta a posibles avances más profundos. Dos esquemas se han experimentado en lo que va de esta breve historia de la institucionalidad metropolitana: el Esquema Regional y la Asociación intermunicipal.

El Esquema Regional, el modelo adoptado en los sesenta, formó 8 regiones de Desarrollo en las que se dividió el país y, como ya fue explicitado más arriba, se creó la Región Metropolitana y un Comité Técnico Metropolitano que coordinaba las acciones de los organismos ejecutores en función de los lineamientos definidos por el organismo técnico regional. El modelo obtuvo un respaldo jurídico a partir de la Reforma de la Constitución Nacional de 1994 y, según lo establecido en el artículo 124, admite los pactos interprovinciales para el desarrollo económico y social.

Esa figura no posibilita la formación de un espacio político diferenciado porque tal esquema atentaría contra la soberanía de las provincias. Sí se admite la posibilidad de crear una Agencia Metropolitana (AM) con fines de la planificación territorial de la Buenos Aires Metropolitana. Las limitaciones que esta iniciativa puede tener es, por un lado, la asimetría de los territorios de la Ciudad y de la Provincia que quedarían involu-

crados en la AM y, por el otro, la Provincia prácticamente dividiría el Ejecutivo en dos por la magnitud de la porción provincial incluida en la órbita de la AM; planteando un problema serio de diseño institucional.

La Asociación intermunicipal –un modelo de creación de institucionalidad sobre el que se avanzó en los ochenta– proponía una Asamblea Metropolitana con representación de los gobiernos locales del AMBA. Esta iniciativa se vio frustrada en reunión constitutiva por falta de acuerdo en los criterios de representatividad propuestos (en la práctica, los representantes de los Municipios de la Provincia involucrados no se presentaron a la Asamblea realizada en el Palacio de Correo en la Ciudad de Buenos Aires).

El modelo de asociación de autoridades locales tiene mucho desarrollo en los países de organización unitaria o en los casos de aglomerados intraprovinciales, cuando la interjurisdiccionalidad alcanza el Grado I. Una evaluación ex post de la citada experiencia en el país concluiría que, en el caso de la interjurisdiccionalidad de Grado IV como el que alcanza la BAM, las competencias sobre las problemáticas metropolitanas, por su esencia interjurisdiccional, residen en la esfera soberana de las provincias. Por otra parte, la asimetría institucional de las autoridades locales que se desprende del régimen municipal de cada Constitución Provincial sería un impedimento serio a este tipo de asociación; dadas las diferencias en el nivel de autonomía según provincias y jerarquía de los municipios, a la que se agrega la Autonomía de la CABA a partir de la mencionada reforma constitucional de 1994.

## Parlamento metropolitano

Apoyados en la experiencia de cooperación interparlamentaria de los años noventa, se explora otra alternativa –más allá de los esquemas regional e intermunicipal ya analizados– aparentemente más compatible con la organización institucional del Estado argentino. Básicamente, se trata de encontrar mecanismos que contemplen el sistema federal de organización del Estado y no contravengan sus condicionamientos básicos.

Puede mencionarse como antecedente el “Proyecto de Reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de posibilitar la existencia de órganos de Gobierno y Coordinación

Metropolitanos”,<sup>26</sup> que propone la creación de un Parlamento Metropolitano para Zona Metropolitana del Valle de México. Es pertinente la referencia del proyecto mexicano por la gran similitud de la Complejidad Institucional de la Zona Metropolitana del valle de México con la de la Buenos Aires Metropolitana.

Teniendo en cuenta dicho marco constitucional, se propone una forma de institucionalidad que no implica la creación de un espacio político que compita con la potestad de los estados soberanos que están integrados parcial o totalmente a la BAM. La vía imaginada es la de institucionalizar un Parlamento Metropolitano (PM) compuesto, con una representatividad equilibrada, por los diputados representantes en la Cámara Baja del Congreso de la Nación y las Legislaturas de Provincia y Ciudad. Se requiere un diseño institucional y electoral que contemple la proporción de diputados por habitante que correspondan en las jurisdicciones electorales abarcadas de Nación, Provincia y Ciudad; que garanticen la representatividad territorial de los diputados que se integran al PM (Imagen).<sup>27</sup>

Dos expertos mexicanos (Javier Hurtado González y Alberto Arellano Ríos), refiriéndose al aporte del proyecto inspirador mexicano resumen los aportes de la iniciativa:

Establece la figura de zonas metropolitanas dentro de los límites territoriales de dos o más estados o de un mismo estado y plantea que en cada zona se constituya un Parlamento Metropolitano, formado por integrantes de los poderes legislativos de las entidades involucradas. Los parlamentos tendrán funciones legislativas y de regulación y control, exclusivamente sobre el territorio urbano y rural de los municipios de la zona metropolitana. Asimismo establece la creación de consejos metropolitanos, los cuales desempeñarán funciones de carácter ejecutivo.<sup>28</sup>

---

26. Proyecto de Decreto, senador Demetrio Sodi de la Tijera, 08 de septiembre de 2005. Disponible en: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/6233](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/6233) [Fecha consulta: 25/04/2022].

27. Ver imagen “Mapa electoral del Parlamento Metropolitano”. Disponible en: [https://oulbam.com.ar/informes\\_im/informe\\_02\\_2008.htm](https://oulbam.com.ar/informes_im/informe_02_2008.htm)

28. Hurtado González, Javier; Arellano Ríos, Alberto, “La Ciudad de México y El Distrito Federal: Un análisis político-constitucional”, Año 7, N° 2, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, 28/10/2009, pp. 207-239.



La propuesta para la BAM es el establecimiento de una Comisión Interparlamentaria e Interjurisdiccional integrada por diputados electos en elecciones generales, motivo por el cual no requeriría un llamado especial ni costos presupuestarios adicionales. La representación territorial de los legisladores debería corresponderse con las jurisdicciones electorales coincidentes con el territorio metropolitano de acuerdo a la delimitación metropolitana adoptada; y, a futuro, la ley electoral debería contemplar la previsión de los requisitos y protocolos de los diputados electos con destino a esa función y la determinación que los candidatos desarrollen en sus propuestas electorales, con miras a definir prioridades y lineamientos de políticas públicas para la BAM.

A su vez, se crearía una Unidad de Diseño de Políticas Públicas Metropolitanas y un Comité Técnico Ejecutivo, utilizando los recursos de asesores de los parlamentarios que se integran al Parlamento Metropolitano, que se avocaría a elaborar los programas y proyectos con el establecimiento de prioridades y mecanismos de financiamiento. La ejecución de las políticas y proyectos quedaría a cargo de los ejecutivos de las jurisdicciones estadales y locales involucradas en cada caso, constituyéndose cuerpos ejecutivos por proyecto con participación ciudadana y un sistema de audiencias públicas por etapas de cumplimiento de los proyectos.

Dada la larga experiencia de dificultades de convocatoria y adhesión, en materia de iniciativas de carácter interjurisdiccional, debe preverse un Fondo Metropolitano de recursos disponibles para proyectos de carácter multijurisdiccional que, por el contrario, estimule este nuevo modelo de gestión. En el país existe una experiencia interesante del Gobierno Federal a partir de la creación del Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) con aporte de recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de financiamiento de proyectos de tipo interjurisdiccional.<sup>29</sup>

Contemplando la actual división electoral se deberían incorporar al PM un número –a establecer– de diputados, que guarde la proporcionalidad regional mencionada, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, siguiendo el mismo criterio, un número de diputados de las 1<sup>ra</sup>

---

29. Ospinato, Deleandra, “Con el apoyo del BID, la Argentina impulsa las áreas metropolitanas”, Informe Digital Metropolitano, junio 2013.

y 3<sup>ra</sup> secciones electorales de la Provincia de Buenos Aires para Nación y Provincia. El cuerpo legislativo estaría formado con los diputados electos en ambas jurisdicciones, no implicando gastos presupuestarios extraordinarios: ni en actos eleccionarios ni en los procedimientos para el cumplimiento de sus funciones.

Esta Sala de Representantes, similar a una comisión parlamentaria interprovincial, encomendaría a su Unidad de Diseño de Políticas Públicas Metropolitanas los “estudios diagnósticos” correspondientes y la elaboración de “lineamientos estratégicos” para el AMBA. Lo producido, luego de su aprobación, sería elevado a las respectivas Legislaturas para su aprobación mediante leyes espejo, establecimiento de prioridades y asignación de recursos. Luego, el proyecto se giraría al Comité Técnico Metropolitano que, en coordinación con los Ejecutivos Provinciales y locales, implementarían la propuesta. El financiamiento provendría de un Fondo Metropolitano, formado por una alícuota de la recaudación de los servicios de tipo metropolitano.

## Consideraciones finales

El aumento de la complejidad institucional resulta ser la tendencia esperable en el futuro, debido a los diversos factores desarrollados en este trabajo y que es posible sintetizar en dos tendencias:

- la expansión del fenómeno country y la extensión del sistema de autopistas incrementará significativamente el Nivel de Interjurisdiccionalidad, en atención a la mayor cantidad de población de los partidos de la tercera –y futura cuarta– corona del AMBA.
- por otro parte, al interior de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la elección de autoridades en las 15 comunas creadas que completa el proceso de descentralización previsto por la Constitución de la Ciudad, complejiza aún más el Tipo Interjurisdiccional existente en la metrópolis.

Estos cambios en la complejidad institucional se vienen produciendo en un escenario de creciente concentración de la iniciativa política y la inversión pública, respecto del país y de la BAM, dentro del ámbito del Gobierno Nacional. Esto jerarquiza las relaciones directas de los dirigentes locales y provinciales con los ministerios nacionales, que concentran

las inversiones en materia de vivienda, obras de infraestructura y acción social. Este panorama nos remite a un funcionamiento, fuertemente centralizado y sectorializado, en el que las autoridades locales compiten por los recursos en un ambiente poco propicio para los proyectos de asociación. Tal comportamiento también afectó la creación de la ACUMAR, que muestra también el fuerte peso de la representación nacional en una problemática ambiental intrínsecamente interjurisdiccional.

La pandemia del COVID-19 constituye un evento de desastre sanitario de origen todavía no identificado fehacientemente y con una capacidad de daño, todavía no dimensionable; por el efecto directo sobre la población e indirecto sobre la economía y las actividades humanas. Pero la reacción de la sociedad al menos en el caso de la BAM ha dejado un valioso aprendizaje, en línea con lo expresado por Rodolfo Terragno: “tarde o temprano la pandemia se replegará y dejará lecciones, que de ser aprendidas, podrían tener efectos sociales y políticos positivos”.<sup>30</sup>

La rápida difusión del COVID-19 repercutió muy fuerte en las ciudades y, en un primer momento, se evaluó que las grandes ciudades tenían mayor fragilidad al virus por: 1) su tamaño y densidad; y 2) la intensa movilidad que originan, tanto la interurbana como la intraurbana. La movilidad interurbana provocaba la circulación del virus entre los centros de población y al interior de las ciudades; los desplazamientos lo diseminaban por distritos y barrios, actuando como vehículo y espacio de contactos estrechos, sobre todo en el transporte público.

La naturaleza misma de la vida urbana fue puesta en cuestión y nos coloca frente a una tremenda incertidumbre; es difícil imaginar el futuro de la humanidad sin ciudades con fuerte interacción entre personas y actividades, entre las diversidades sociales y culturales, dado que constituye la base de su creatividad y desarrollo. Una forma de vida largamente construida en los últimos siglos está en crisis porque, al riesgo sanitario, se suma el preexistente de tipo ambiental y el proceso de cambio climático que, para muchos, está fuertemente vinculado a la génesis de la actual pandemia.

Si bien los avances científicos y tecnológicos con estrategias preventivas y terapéuticas deberán hacerse cargo del control de las amenazas, queda pendiente una política de mediano y largo plazo que se

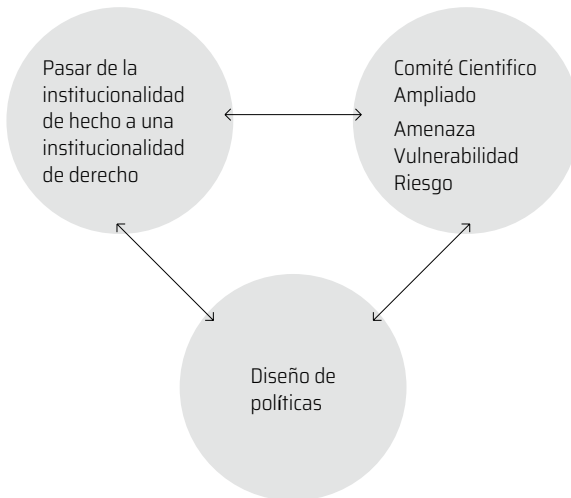
---

30. Terragno, Rodolfo, opinión vertida en artículo del Diario *Clarín* del 09/01/2021. Disponible en: [https://www.clarin.com/opinion/bueno-coronavirus\\_o\\_HEDZwmvDq.html](https://www.clarin.com/opinion/bueno-coronavirus_o_HEDZwmvDq.html)

proponga la reducción de la vulnerabilidad metropolitana en términos de hábitat precario y patrones de crecimiento no sostenibles; que se visibilizaron como una gravísima herida expuesta. Este diagnóstico no fue una sorpresa para nadie, la mayor novedad que arrojó la actuación en la contingencia fue la dimensión y escala del problema, pero también la posibilidad y el salto de calidad que permitía la actuación conjunta de todos los actores involucrados.

En el AMBA y otras áreas metropolitanas del país, así como otros casos en el mundo, la contingencia generó una “coordinación de hecho” que permitió responder con políticas unificadas en materia sanitaria, elaboradas de manera intersectorial y multiescalar que logró una eficacia sin precedentes. Pero, con el transcurso de la crisis, quedó también al desnudo que, en la pospandemia debemos ocuparnos de la enorme fragilidad del territorio metropolitano y elaborar con esa misma visión conjunta políticas públicas de mediano y largo plazo para reducir el riesgo en materia de eventos de desastre, que amenazan con ser más recurrentes en el futuro.

► Figura 9. Formación de institucionalidad metropolitana de derecho



Fuente: Elaboración propia OULBAM/CIHaM/FADU/UBA

¿Seremos capaces de avanzar tras ese objetivo, desde ahora, construyendo gobernanza metropolitana? Nosotros somos optimistas en esta oportunidad, pese a la dificultad expuesta para pasar de la coordinación de hecho a una coordinación de derecho con institucionalidad reconocida. Pero, si la idea es realizar avances paulatinos, se requieren largos procesos de negociación para cada paso. Además, si bien suele haber avances y retrocesos como ha sucedido históricamente en todo el mundo, la diferencia reside en la “memoria colectiva” de lo vivido en el 2020.

El análisis de los posibles esquemas nos ofrece alternativas y entre ellas destacamos una aún no explorada en nuestro país: el Parlamento Metropolitano como camino a la creación de institucionalidad, que posee la virtud –además de las presentadas– de que su continuidad está menos sujeta a cambios políticos en las jurisdicciones componentes. Por otra parte, los Lineamientos Metropolitanos, al tener aprobación parlamentaria, si bien crean un espacio político autónomo, se transformarían en políticas de Estado Metropolitanas. Pareciera que es una línea de acción que permitiría una paulatina maduración de formas estables de institucionalidad, que se ocupen de la creciente problemática interjurisdiccional, más acordes con las características del armado institucional y dinámica política del país y de la BAM.

Por eso, se deben identificar y fortalecer aquellos pilares que permitieron alcanzar ese “estado de gracia” en la contingencia: 1) la interacción de los actores con competencias en las “urbanidades metropolitanas emergentes” (Nación, Provincia y Ciudad); 2) la asesoría de los expertos con autoridad reconocida en materia sanitaria y ambiental; y 3) el apoyo de los que constituyen los operadores en los hechos de la coordinación intersectorial e interescalar (Figura 14). Si se pudo alcanzar la gobernanza metropolitana en los peores momentos de la pandemia, esta es la oportunidad de darle a ese posicionamiento un carácter que trascienda la contingencia y nos reconozcamos como “metrociudadanos de derecho”.

## Bibliografía

ABBA, Artemio P.; GIL, Arturo y POGGIESE, Héctor, “Informe Final Caso Buenos Aires / Proyecto de Investigación y Coloquio Técnico

sobre Gestión de Áreas Metropolitanas: caso Buenos Aires”, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) e Instituto Nacional de la Administración Pública de España (INAP), 1990.

\_\_\_\_\_, *Metrópolis argentinas: agenda política, institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales*, Martínez, Café de las Ciudades, 2010.

BADÍA, Gustavo C., “Aproximaciones a la Región Metropolitana de Buenos Aires como sistema político”, en ESCOLAR, Marcelo y PÍREZ, Pedro, *Aportes a la cuestión de gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Ediciones Al Margen, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2005.

CERRUTI, Marcela y GRIMSON, Alejandro, “Buenos Aires neoliberalismo y después”, en PORTES, Alejandro; ROBERTS Bryan; GRIMSON, Alejandro y ALIAGA, Lissette, *Ciudades latinoamericanas*, Buenos Aires, Prometeo Editores, 2005.

CICIONI, Antonio; DIÉGUEZ, Gonzalo y TIMERMAN, Jordana, “Superposición de jurisdicciones y débil accountability: Consecuencias para la calidad de las políticas públicas de la Región Metropolitana de Buenos Aires”, Programa de Instituciones Políticas / Fortalecimiento de las Instituciones, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, CIPPEC, octubre 2007.

CUERVO GONZÁLEZ, Luis M., “Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina. Una visión histórica-comparativa”, en *El rostro urbano de América Latina*, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial / Editor, 2004.

HURTADO GONZÁLEZ, Javier; ARELLANO RÍOS, Alberto, “La Ciudad de México y el Distrito Federal: Un análisis político-constitucional”, en *Estudios Constitucionales*, Año 7, N° 2, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, 28/10/2009, pp. 207-239.

LONGO, Rafael F., *Buenos Aires, 1886: el último año de la gran aldea*, Buenos Aires, Editorial Fernández Blanco, 1986.

OSPINATO, Deleandra, “Con el apoyo del BID, la Argentina impulsa las áreas metropolitanas”, Informe Digital Metropolitano, junio 2013.

PÍREZ, Pedro, *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Buenos Aires, Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina, Centro de Estudios Sociales y Ambientales, 1994.

PÍREZ, Pedro, “Cuestión Metropolitana y Gobernabilidad urbana en la Argentina”, en VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio y MADOERY, Oscar (comp.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Buenos Aires, Edit. Homo Sapiens, 2001.

SUÁREZ, Odilia, *Planes y códigos para Buenos Aires 1925-1985*, Buenos Aires, Ediciones Previas, FADU / UBA, 1994.





# El Artículo 124 como alternativa para la institucionalización metropolitana

Pedro Del Piero\*

Al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) nosotros, desde Fundación Metropolitana, la llamamos Buenos Aires Metropolitana (BAM). Este último concepto será desarrollado más adelante.

La pandemia provocada por el COVID-19 nos viene demostrando que, detrás de un mismo escritorio y frente a toda la sociedad, tienen que estar el Presidente, el Gobernador de la provincia de Buenos Aires (PBA) y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) haciéndose cargo de una emergencia. Confiamos en que –más allá de las coyunturas políticas y electorales– esta forma de coordinación haya llegado para quedarse; hacemos una apuesta muy grande a que “lo metropolitano” se instale en una lógica de integración nacional; de desarrollo argentino y por regiones, un método de federalismo regional.

En este trabajo abordaré tres balizas conceptuales que creo fundamentales: decidir, gobernar y organizarse. Luego, me referiré a la Buenos Aires Metropolitana (BAM), vinculada al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y a la idea de Región Metropolitana de Buenos Aires.

La primera baliza es la decisional. Las políticas públicas son más que acciones gubernamentales ya que, por referir al conjunto de la comunidad, tienen en su núcleo duro la toma de decisiones con una fuerte interrelación entre voluntades públicas y particulares. Sin embargo, no hay infinitas áreas de decisión. En trazo grueso: encontramos el mundo de los mercados, de la economía; y el mundo de la

---

\* Abogado y Profesor de Ciencias Jurídicas (USAL). Trabajó como Asesor Parlamentario tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Fue director de una multinacional, director del Banco Central (BCRA) y abogado del Directorio del Banco Provincia. Trabajó como Director de Educ.ar (Portal Educativo del Ministerio de Educación de la Nación). Se desempeñó como Senador de la Nación y luego como Síndico General (Sindicatura de CABA). Además, fue Director del Banco Hipotecario y titular del estudio jurídico Del Piero. Actualmente preside la Fundación Metropolitana.

institucionalidad, lo gubernamental. En ese fenómeno hay un círculo virtuoso que parte de la definición de los problemas, diagnostica; sigue con el desarrollo de alternativas y se completa, al decidir por alguna de las opciones formuladas para tratar de resolverlos.

El mundo de las políticas públicas, además del discurso, es el de la toma de decisiones donde reconocemos, dentro del mundo decisional, intereses y saberes. En cuanto a los intereses, los hay de lo más variados: desde los más difusos, por ejemplo los ambientales, hasta los más concentrados, los intereses de los *lobbies* de la economía real. Saberes también los hay variados: desde la alta academia hasta el ciudadano y el vecino, que saben y aprenden. Es así que asocio esta baliza con la democracia y la economía, como dos caras de una misma moneda. En otras palabras, la institucionalidad y los mercados conviven en el mundo decisional de la comunidad.

Otra baliza, la segunda, es el gobierno. Gobernar básicamente es regular, ejecutar y controlar. Son las tres herramientas que tienen todos los gobiernos para funcionar: normas, recursos y poder de policía. Regulación y normas son las reglas de juego acordadas políticamente, los presupuestos formulan la ejecución de recursos públicos de la comunidad para lograr determinados resultados y, finalmente, para que todo lo anterior adquiera eficacia y eficiencia existe el control; conforme el seguimiento de ejecución por organismos específicos y resolución de conflictos por el Poder Judicial. Cabe recordar, por último, que tenemos tres niveles de gobierno: municipal, provincial y federal.

En ese punto, en paralelo a la acción de gobierno está la gobernabilidad que, en nuestro caso, se trata de resolver cuestiones metropolitanas con eficacia, donde intervienen actores de distinto orden de toda la actividad comunitaria, que buscan dicha gobernabilidad; a través de amalgamar procedimientos de participación, incentivos, compromisos sectoriales, inversión, marco normativo, etcétera. Todo ello con un fuerte desempeño de actores sociales y económicos, además del gobierno que siempre debe estar presente. Gobernabilidad sería el resultado virtuoso que valúa aquella moneda de dos caras –democracia y economía– y que cuando no se realiza, la devalúa.

La tercera baliza, la organizacional, implica la institucionalidad de los Estados occidentales republicanos en general, en la que pueden distinguirse dos formatos de funcionamiento gubernamental: unita-

rio o federal. Argentina es federal y es fundamental tenerlo en cuenta en la cuestión metropolitana y para trabajar lo regional. Es una ley de oro a tener en cuenta en cualquier diseño de posible organización de lo metropolitano. Un gobierno federal significa una construcción de abajo hacia arriba, mientras que un gobierno unitario construye de arriba hacia abajo. En los primeros momentos constitucionales de nuestro país, un poder originario delegó facultades al constituir el gobierno federal pero no previó la posibilidad de tener gobiernos regionales con la contextura descrita en la baliza dos.

En cambio, hay posibilidad de acordar regiones aunque sin autoridad política, o sea, sin gobierno en sentido lato. Lo que habilita el artículo 124 de la Constitución Nacional es que las autoridades políticas existentes de base, las provincias (con exclusión de la nación y los municipios) puedan establecer estamentos regionales para el desarrollo económico y social. No hay elecciones, no hay autoridades, no hay presupuesto, no hay poder de policía, no existe posibilidad de gobierno regional. En un gobierno unitario, por el contrario, a partir de un poder originario centralizado puede establecerse, en una delegación vertical descendente, la posibilidad de constituir gobiernos regionales. Así, el caso de Chile donde existen regiones establecidas como gobiernos que tienen presupuesto, normas y control.

Por eso, pasadas estas tres balizas me ocuparé del tema del AMBA, nuestra Buenos Aires Metropolitana y la Región.

Desde la Fundación Metropolitana hemos recorrido esta realidad de arriba para abajo –y viceversa– e incluso desde nuestro nacimiento, en el año 2000, proponemos constituir rápidamente la Región Metropolitana Buenos Aires a partir de un convenio entre Nación, Provincia, Ciudad y los 40 municipios que la conforman. Esta idea se había pergeñado en aquella época a través de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) bajo tutela de Daniel Sabsay. Pero, a poco de andar, advertimos que, si había que constituir la región, debía ser de la periferia del AMBA al centro y por eso comenzamos a caminar los 40 municipios hacia la CABA. También nos dirigimos a La Plata y trabajamos con cada uno de los estamentos de gobierno y, lo más importante, logramos una fuerte articulación con la comunidad, con la sociedad civil, con los titulares de intereses difusos, con la economía real, con

los actores que generan riqueza, conocimientos, empleo; y, a partir de ahí, fuimos progresando en definir qué es la BAM, el AMBA y la región.

Así, llegamos a la actual definición que proponemos: BAM es la comunidad rioplatense asentada sobre una unidad territorial ecosistémica que comprende la mancha (expansión) urbana y su borde periurbano, delimitada por la Ruta Provincial N° 6, más el humedal deltaico del Paraná y la costa del Río de la Plata.

Esta definición se apoya en la convicción de que somos un sujeto urbano con la posibilidad y el deber de planificarse. Los 16,5 millones de metrobonaerenses (ciudadanos de la BAM) juntos, podemos planificar un programa que sea integrador de la BAM o del AMBA con el conjunto de la Argentina; para lo cual debemos definir qué destino pretendemos y qué identidad adoptaremos para lograrlo. Reconocemos un obstáculo en el desequilibrio demográfico de Argentina, razonamos que en 2050 no podemos ser 22 millones (los que seríamos si sumáramos los 16 actuales más la clásica progresión intercensal del 10%). Si las regiones argentinas se desarrollan, a través de un inteligente proceso migratorio, podríamos ser 12 millones con mejor calidad de vida.

Respecto de la cuestión regional, al momento de reformar la Constitución Nacional se advirtió, casi a finales del siglo veinte, que se agotaba el federalismo del siglo anterior, ese que formó la Nación a partir de centros urbanos y su ruralidad; que tenía sus autoridades, caudillos y líderes que dieron forma a un gobierno central delegando determinadas funciones en el mismo. Después, que seamos un país federal en los papeles y unitario en la realidad es lo que hay que revertir.

En la reforma constitucional de 1994 se incorporó el artículo 124 en la Constitución, que dispone que las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social. No dice que van a establecer unidades de gobierno, sino que se pueden crear regiones para el desarrollo económico y social; y además, que se pueden establecer órganos para cumplir esos fines. A la fecha hay 22 provincias sobre 24, contando CABA, que han constituido cuatro regiones: Patagonia, Norte, Nuevo Cuyo y Centro. Los únicos estados que no constituyeron Región son la Ciudad Autónoma y la Provincia de Buenos Aires. Si hay voluntad política de estos, puede constituirse la Región Metropolitana Buenos Aires de inmediato; ya que quienes suscriben la formación de regiones son los estados provinciales.

Cabe agregar que en el mismo acto podrían firmar, sin ningún problema, el Poder Ejecutivo Nacional, es decir, el gobierno federal (por las especiales circunstancias de estar asentado en la Ciudad Autónoma y haber sido ésta distrito federal) y los municipios (y comunas eventualmente) en los mecanismos necesarios para que el desarrollo local sea eficaz y sea eficiente. Ambos estamentos, nacional y municipal, adherirían en el convenio marco con su voluntad de cooperar en los convenios específicos que los requieran.

Se puede establecer, además, una agencia de planificación como “órgano con facultades para cumplir esos fines”, según reza el artículo 124, a modo de secretaría técnica ordenadora de la agenda de trabajo para consensuar tantos acuerdos específicos como sean necesarios para llevar adelante un desarrollo económico y social de la región trabajando decisiones determinadas.

En el federalismo de concertación propuesto no hay funcionalidad gubernamental, por lo que no puede haber ministerio metropolitano de salud sino cooperación en el tema; como lo es la Red Pública de Salud AMBA, dispositivo concreto que desde hace cinco años se está desarrollando con el fin de articular facultades y competencias de los niveles estadales –Provincia y Ciudad– y municipales, para atender la salud en forma racional. La Red es un ejemplo de decisiones determinadas, que aborda la coordinación de la atención primaria (en lo próximo, se espera la etapa de más alta complejidad) igual que lo hace con la disposición final de la basura la Coordinación Ecológica Área Metropolitana (CEAMSE); además, atiende a la cuestión del Agua y Saneamiento (AySA); y o a la coordinación interjurisdiccional de la movilidad, el transporte de personas y mercancías.

Las cuestiones decisionales de escala y complejidad metropolitana pueden agruparse en dos grandes andariveles: las puntuales y las permanentes, que son flujos. Estas últimas demandan dispositivos de funcionamiento también permanente como son el CEAMSE, el Mercado Central, AySA y la Agencia de Transporte Metropolitano (ATM). Son los órganos que cumplen funciones de cooperación regional, como dice la Constitución. En todos los casos, su objeto es la administración de flujos permanentes en clave de coordinación y planificación, previendo que todo lo que puedan ejecutar los distritos y las jurisdicciones lo continúen haciendo coordinadamente. Respecto de

los residuos, la recolección es municipal pero el dispositivo metropolitano, CEAMSE, se hace cargo de la disposición final.

Cuando no son flujos, cuando la cuestión específica tiene principio y fin –por ejemplo, una obra pública de porte metropolitano como el caso de la autopista Presidente Perón– puede recurrirse a un acuerdo de gestión previsto en el derecho administrativo y suscribir un convenio específico previendo objetivo y *master plan*; presupuesto y aportantes; etapas y administración; coordinación de competencias y controles; es decir, un esquema cerrado principio y fin en el cual, si se cumple satisfactoriamente, el beneficio es general.

Quiero destacar un componente importante como es la información. La región metropolitana debe funcionar con una fuerte base de información común: compartir “datos duros” es fundamental y esa es una de las tareas centrales de la agencia que prevemos como secretaria ejecutiva que administre un poderoso banco de datos, una completa agenda de proyectos y un actualizado “padrón de intereses”. Todo ello, facilitando la participación comunitaria en el diseño de los menús para sucesivos acuerdos metropolitanos.

A continuación, vale referirnos puntualmente a la Agencia de Transporte Metropolitana. Es una agencia que tiene una completa legislación vigente, con un convenio, un estatuto y la aprobación de las legislaturas de la Nación, de la Provincia y de la Ciudad. Tiene como misión central hacer el plan quinquenal de transporte del AMBA, a partir del cual no hace falta ninguna competencia especial para la ATM, sino que cada jurisdicción ejecute sus competencias conforme al plan común. La Agencia debe funcionar planificando la movilidad, es decir el transporte de personas y mercancías, desde el plan quinquenal de transporte metropolitano.

La plataforma para coordinar la ejecución del plan consta de cuatro canales: los usuarios, los sindicatos vinculados al transporte, los operadores del servicio y los 42 municipios. Es una capilaridad, operativa las 24 horas, muy interesante, donde puede coordinarse, por ejemplo, que los municipios no multen a los autos estacionados cerca de la estaciones porque están disuadiendo el uso del transporte público.

Una planificación coordinada arrojaría el “dato duro” de los extensos manchones de no cobertura de transporte público en el GBA, sobre todo entre las nueve de la noche y las seis de la mañana. Por otro lado,

quedaría al descubierto el “sobre stock” de líneas de la CABA. Si se realiza la prueba de detenerse en cualquier esquina de Buenos Aires entre las 10 de la mañana y las 4 de la tarde, se observará el paso de centenares de colectivos vacíos. La pregunta que resulta es: ¿con que objeto?

Esto es lo que tiene que hacer coordinadamente la ATM, que hoy existe, pero por distintos motivos hace seis años que no opera. Es incómodo tanto para la Nación (con el 70% de la actividad de su Ministerio de Transporte ocupándose del AMBA) como para el Gobierno de la Ciudad y el de la Provincia Buenos Aires, la situación de quedar relegados.

Me parece interesante resaltar la necesidad de maduración institucional para hacer posible que las dos legislaturas, de la Ciudad y de la Provincia de Buenos Aires, acuerden cooperación interjurisdiccional con el objetivo de abordar una agenda metropolitana. Podríamos empezar, por ejemplo, con la ley de envases y articular las comisiones permanentes de cada legislatura en paralelo con una coordinación de trabajo vía comisión, con el objetivo de conseguir sancionar legislación espejo.

También se puede sumar a esta agenda interjurisdiccional legislativa la cuestión de la seguridad. Concretamente hay coordinación en términos de seguridad operativa y de seguridad a nivel legislativo. Hay un principio que hemos visto en todas las metrópolis: la coordinación informativa de los organismos de prevención y represión, y el mapa del delito. La coordinación informativa y el mapa del delito son dos herramientas que tienen que ser de características metropolitanas. Incluso, el mapa del delito es el eje porque tiene distintos niveles posibles para ser trabajado. Por un lado, la mesa de decisión y el de gabinete; pero también hay un mapa del delito que se puede compartir socialmente y sirve para que el vecino sepa qué y dónde suceden los hechos ilícitos. Mirando el mapa del delito muchas veces, lo que emergen son evidencias de cómo se están conduciendo los núcleos de gestión, de la prevención y de la represión.

La materia metropolitana posee una escala y una complejidad que están por encima de todas las gestiones locales; esto es muy importante advertirlo. No se recortan competencias, al contrario, se fortalecen las propias de cada jurisdicción a los efectos de ser eficaces en los problemas que son de todos; dicho de otro modo, “los arreglamos entre todos o no los arregla nadie”.

Al respecto, me gustaría hablar sobre el rol que ha tomado el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en esta construcción de la dimensión metropolitana. Ya hace algunos años el Gobierno empezó a tomar conciencia de que, en dicha dimensión, la Ciudad tenía que involucrarse y hacerse cargo de ser la ciudad primada, núcleo central de la metrópolis.

La Ciudad de Buenos Aires estuvo ampliamente consustanciada con la iniciativa del AMBA Salud, en particular en la persona de Fernán Quirós, jefe de AMBA Salud desde el año 2015. La extensión del Sistema de Atención Médica de Emergencia (SAME) fue tutorada por su director, Alberto Crescenti. Personalizo en este caso, ya que la Ciudad ha tomado responsabilidades y compromisos, reflejadas en la labor de estos funcionarios que, desde el inicio de la pandemia COVID-19, vienen llevando adelante un arduo trabajo.

Hace un par de años, en un taller integrador en el que participó todo el equipo de Quirós junto a los 22 municipios que hasta ese momento habían adherido al AMBA Salud, y en el que estaban todas las expresiones políticas representadas, quedó de manifiesto un ejemplo de interjurisdiccionalidad metropolitana espectacular. Lo que estaba en el centro de la mesa no era la cuestión eleccionaria sino una problemática concreta: la atención primaria de la salud.

Desde que advirtió que había que sostener a quienes venían desde la Provincia a demandar salud a la Ciudad, la CABA intervino sin cerrar la autopista General Paz ni rechazando a la ambulancia que venía de La Matanza, sino que lo hizo poniendo en marcha un mecanismo integrador. Por tal motivo, el AMBA Salud es un gran ejemplo. Es comparable con lo que sigue haciendo Nación, a cargo del agua y saneamiento en AySA.

Tomemos conciencia del tamaño de la Ciudad de Buenos Aires, en Argentina y en América latina. En ese sentido, lo primero que hay que definir es: qué implica este tamaño de Ciudad que comprende el 40% de la población, el 50% del PBI del país. Estamos hablando de la mitad de la Argentina que está en un 0,5% del territorio. Lo primero que hay que hacer es asumir el contexto en el que estamos y, a partir de ello, coordinar a escala metropolitana la realidad.

La Ciudad tiene que seguir profundizando el camino que ya inició y, en este punto, es clave la cuestión de la Legislatura porque en ella hay representación plural y, además, implementa una de las tres herramientas gubernamentales mencionadas al principio: la de regular, que es central.



Cambiando de eje, quisiera remarcar que la Región debe dar cuenta de un ecosistema unificado. Somos una unidad ecosistémica, por lo tanto, lo que estamos considerando aquí, por encima de las divisiones de jurisdicciones, es un territorio integrado por la mancha urbana, el borde periurbano, el Delta; y el Río de la Plata.

Estamos hablando de una unidad ecosistémica, de un sistema de plataforma de desarrollo. El borde periurbano son 13 municipios que forman una franja de aproximadamente 20 kilómetros entre la mancha urbana y la ruta N° 6. Los urbanistas la señalan como un área de amortiguación, o sea como un territorio que no es ni urbano ni rural. En esa área, se produce el 80% del consumo hortícola de los 16,5 millones de metrobonaerenses. Ahí hay un desafío enorme para equilibrar el desarrollo urbano de la metrópolis, haciéndolo más consistente y abriendo la posibilidad de repensar las centralidades.

Si la previsión demográfica es que en 2050 vamos a ser 12 millones pretendiendo tener unidades de convivencia<sup>1</sup> de 15 minutos, es fundamental repensar este territorio –esta unidad ecosistémica– como tal: una unidad. Y, culturalmente, como identidad, dejar de llamar Conurbano al Gran Buenos Aires, un término peyorativo que define sólo “lo que rodea a” la centralidad porteña. Buenos Aires somos todos, y en conjunto somos Buenos Aires Metropolitana.

La unidad es ecosistémica y posee un impacto socioeconómico. Un turista receptivo de ecoturismo puede dejar 1000 dólares diarios. Promoviendo andariveles de desarrollo de esta naturaleza, esta unidad ecosistémica tiene una oferta que va desde el avistaje de pájaros en el parque Pereyra Iraola hasta el Delta del Paraná. Este último, absolutamente singular en el mundo, ya que casi no existe un delta de esta calidad, diversidad e intensidad. Se trata de perseguir el equilibrio en términos de economía real pero, además, de integración social con generación de empleo, con ruptura de esa enorme brecha de inequidad.

Buenos Aires Metropolitana exhibe fragmentaciones alarmantes en su parte social; es aún mucho más impresionante que la gubernamental, que ya hemos descripto. Este es el camino: desarrollo integrado y equilibrado con el conjunto de la Argentina y hacia el propio interior

---

1. Esta conceptualización remite a los desarrollos teóricos de Carlos Moreno para la ciudad de París y de Salvador Rueda sobre las supermanzanas de Barcelona.

de la región, tratando de ser identitariamente metrobonaerenses. Al mencionar el interior de la región, me refiero a los municipios y comunas que la integran donde aún, en materia legal-constitucional, quedan muchos temas pendientes.

El estamento municipal de la Provincia de Buenos Aires viene corriendo desde atrás porque, a diferencia de otras provincias, todavía no ha logrado la plena autonomía; y es todo un tema porque La Plata no es centralista como Buenos Aires con respecto al resto del país, en el sentido de su poder real, pero sí es centralista en términos de la cuestión fiscal; con lo cual, si uno dice “queremos que los municipios tengan efectivamente el componente federal que merecen tener”, no lo encontramos. Por lo tanto la cuestión de la autonomización en un Estado federal básicamente tiene que ver con pulir muy bien las competencias, en función de la sustancia que trabaja cada una de esas competencias.<sup>2</sup>

En esta modernidad tenemos el dilema de lo global y lo local; es más, creo que la salida definitiva de la pandemia va a someter a la humanidad al desafío de cómo se trabajará en lo local para que lo global no arrase, como viene sucediendo desde hace 200 años.

La sociedad industrial ha globalizado el planeta en términos de poder y ha ocurrido que la gestión, tanto de la democracia como de la economía, fue capturada por lo sectorial. Lo sectorial domina; entonces, por ejemplo, cualquier ciudadano común pregunta ¿quién tiene los cinco mil dólares que me faltan?, porque me dicen que el ingreso per cápita es siete mil dólares y yo solo recibo dos mil. Ese ciudadano tiene nombre y apellido y un lugar donde vive: lo territorial.

Entonces, para sintetizar, destacamos que lo municipal es fundamental, así como es lo comunal en CABA, donde tenemos comunas con estructuras de servicios muy interesantes, descentralizados. Pero la pregunta del millón es: ¿el ciudadano dónde está? Las comunas hoy son para los vecinos, pero los ciudadanos no están contemplados como tales. Debemos hacernos cargo de que como ciudadanos, como porteños, lo que nos interesa principalmente es la política nacional y de ahí, entonces, Rodríguez Larreta, actual Jefe de Gobierno, es admi-

---

2. Recordemos que la Provincia de Buenos Aires no ha receptado en su texto constitucional el criterio ampliado de autonomía municipal establecido en el Art. 123 de la Constitución Nacional de 1994.

nistrador de la Ciudad cuando en realidad debería ser considerado un gobernador, nuestro gobernador.

Redondeando, toda la cuestión de Buenos Aires y su “metropolitaneidad” se inscribe en el contexto de lo local y lo global con el desafío de gobernabilidad de su propia comunidad y su territorio. El federalismo de concertación regional se presenta como el camino adecuado, atento al sistema institucional que nos rige; donde la cuestión central será dar cuenta cooperativamente de la crítica agenda de escala y complejidad metropolitana, e implicará reconocer la identidad propia y el desarrollo integrado, junto a las demás regiones de la Argentina con crecimiento socioeconómico y equilibrio demográfico.



# Hacia una institucionalidad en la Región Metropolitana de Buenos Aires

Facundo Suárez Lastra\*

## Introducción

La crisis sanitaria originada por la pandemia de COVID-19 visibilizó, como nunca antes, lo que caracteriza a la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA): la gran asimetría entre lo enorme de la región y la pequeñez que expresa el hecho de no tener un ámbito institucional adecuado, que le dé la gobernanza que esta requiere.

Es una realidad que la política se resiste a ver, a pesar de ser el lugar donde viven, trabajan y se desarrollan 16 millones de habitantes; nada menos que el 38% de la población del país. Más aun cuando esta pandemia, como nunca antes, puso en evidencia la falta de una coordinación formal que le permita abordar temáticas nodales, tales como la coordinación sanitaria, los planes de movilidad sustentable y el desarrollo urbanístico, entre otras.

Llamaré en adelante “la Gran Buenos Aires” (GBA) a la Región Metropolitana de Buenos Aires. Ni “conurbano” ni “Gran Buenos Aires”, como hace décadas se lo denomina. No es un conurbano porque eso legitima la idea de extramuros, la aleja de su íntima relación con el centro geográfico de la región, la Ciudad de Buenos Aires, y además de estar cargada de sentido peyorativo, impide la visión de los problemas que le son comunes. Tampoco “el Gran Buenos Aires”, ya que así se

---

\* Abogado (UBA). Político argentino perteneciente a la Unión Cívica Radical. Fue electo Concejal, Legislador y Diputado Nacional por la Ciudad de Buenos Aires. Ocupó el cargo de Intendente de la Ciudad de Buenos Aires, designado por el presidente Raúl Alfonsín. En 1994 publicó el libro *La reina en jaque*, que aborda la problemática de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fue designado como Secretario Ejecutivo de la entonces creada Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (CO.C.A.M.B.A.). Actualmente ejerce su cargo como Diputado de la Nación.

denomina a los municipios que rodean a la Ciudad de Buenos Aires, al mismo tiempo que se la excluye de la región.

La Gran Buenos Aires es la definición que involucra a toda el área, a la Ciudad y a los 40 municipios de la Provincia que la conforman. Es la que nos permite verla como la unidad que es, y concebir el ámbito desde el que se pueden enfrentar sus problemas y lograr sus soluciones.

Es una región que vive en el pasado organizacional de su territorio y en el subdesarrollo institucional de sus formas de gobernarse, pero que tiene todo el potencial de futuro en sus manos.

El Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), la Provincia de Buenos Aires y los 40 municipios son los actores que intervienen sobre el territorio metropolitano, que junto con sus dimensiones físicas, su población, la heterogeneidad en su interior, las desigualdades que presenta, su preeminencia en materia económica y productiva y lo que esto implica frente al resto del país, son los protagonistas que, con sus restricciones, sus lógicas y miradas parciales, y sin una planificación integral, han ido configurando una región que necesita imperiosamente que se la mire de otra forma.

Lo más preocupante de este escenario de fragmentación institucional y segregación del territorio tiene que ver con sus efectos negativos en lo que hace a la calidad de vida de sus habitantes, por un lado, y por el otro, con la desactualización de la plataforma territorial y la infraestructura básica del mayor potencial productivo en industria y servicios del país.

Sin embargo, este presente ominoso tiene como contracara la oportunidad de construir un futuro distinto, que se encuentra ahí, al alcance de la mano. Ese futuro que avizoramos y para el que convocamos a trabajar, ya es una realidad que han asumido en muchas grandes metrópolis, que se han dado formas de gobierno que les han permitido planificar, invertir, modernizarse y mejorar sus prestaciones urbanas, haciendo de su buena organización un pilar para el avance en la productividad de su economía, de generación de riqueza y cuidado ambiental: París, Madrid, Barcelona, Berlín son, tal vez, las más conocidas de Europa; Singapur, Tokio, Seúl, Shanghái, en Asia; y en América Latina, Santiago de Chile, Montevideo, San Pablo, Curitiba y la Ciudad de México, entre otras.

En la GBA vive casi el 38% de la población de nuestro país. Crece a una tasa intercensal del 12%, mayor al promedio del país, que es del 10,6%. Pero, como señalamos, la región es heterogénea en su interior, por lo que presenta un crecimiento asimétrico: mientras que la CABA creció un 4,1% entre los últimos censos, el primer cordón del Conurbano creció un 5,6%, el segundo cordón un 28% y el tercer cordón un 18%. La RMBA presenta una densidad de 1.140 hab/km<sup>2</sup>, lo que significa que es 79 veces mayor a la del promedio del país (14,46 hab/km<sup>2</sup>).

Además, concentra casi la mitad del PBI del país, repartiéndose en partes similares entre la CABA y el GBA. Reúne casi la mitad del trabajo privado registrado, al tiempo que aglutina al 36% de las empresas privadas formales y el 47% de las empresas industriales.

De todas las regiones metropolitanas de Iberoamérica antes citadas (que en todos los casos poseen modelos de articulación regional), la Gran Buenos Aires (RMBA, Región Metropolitana de Buenos Aires) concentra el 40% de la población del país, mientras que San Pablo el 10% —que se le eleva al 16% si tomamos la Macrometrópolis Paulista—; la metrópolis de México representa el 16% sobre ese país; al tiempo que quienes habitan el área metropolitana de Barcelona son el 8% del total de España; porcentaje similar al que detenta la Región Metropolitana del Valle de Aburrá (Medellín).

A la Gran Buenos Aires (RMBA) se la piensa desde hace mucho, pero esas reflexiones no se expresan en una toma de conciencia de su situación por parte de los decisores políticos lo que, en consecuencia, hace que carezca de un sistema de gobierno para encarar su múltiple problemática.

El área metropolitana de Buenos Aires es una unidad que existe y se caracteriza por la enorme asimetría de las distintas zonas que la componen. Es una unidad cuya esencia es la diversidad. De su complejidad deriva la enorme dificultad para dotarla de una gobernanza a la altura de sus necesidades. En efecto, tiene tres gobiernos que superponen potestades administrativas y políticas.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 incorporó al andamiaje institucional argentino valiosas herramientas para encarar la cuestión metropolitana.

La consagración de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, equiparándola, como ya lo ha reiterado la Corte Suprema de Justicia de

la Nación, al resto de las provincias argentinas, la deja en condiciones de hacerse cargo de sus propios problemas. El ser el centro geográfico, económico y social de un área que la cuadruplica en población y con la que está en permanente interacción y que, al mismo tiempo, esté asentada la capital de la República y sede de la inmensa administración nacional y los tres poderes del Estado; tiene un impacto en términos urbanísticos que sólo pueden ser encarados a partir de la legitimidad de un gobierno elegido por su pueblo, lo que le permite relacionarse tanto con el gobierno de la Provincia que la envuelve como con el de la Nación, y a la vez superar las limitaciones que antes tenía.

La posibilidad de creación de regiones entre distintas provincias también incorporada al diseño institucional, abre una oportunidad para que entre la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, se encuentre una forma de acordar para la región una nueva institucionalidad que las saque del atraso en que se encuentran y las dote de herramientas de gobierno más eficaces.

Sin ser un experto en la provincia de Buenos Aires me permito observar que, en su legislatura, el gran Buenos Aires está subrepresentado. En efecto, mientras la población del gran Buenos Aires es el 76,47% del total provincial, sólo dispone el 43% de las bancas del Senado y el 44,57% de las de diputados; correspondiendo al resto de la provincia el 54,42% y el 55,44% de las bancas de senadores y diputados respectivamente, cuando tiene sólo el 23,53% de la población.

Es una conjetura que comparto al solo efecto de la reflexión, es posible que la situación anterior, así como la importancia que ha tenido la ciudad de La Plata como sede centralizadora del gobierno provincial, sin una proyección de esa capital sobre el gran Buenos Aires, hayan contribuido a la falta de visión y compromiso de los sucesivos gobiernos de la provincia para la región metropolitana. Sostengo esto, sin perjuicio de saber acerca de varios esfuerzos que se hicieron desde el inicio de la democracia.

Destaco entre los antecedentes los mencionados por Andrés Borthagaray en su libro *Buenos Aires, tras las huellas del futuro*<sup>1</sup> porque su completa

---

1. Borthagaray, Andrés, *Buenos Aires, tras las huellas del futuro. Entre urbanismo explícito y decisiones de planeamiento (1958-2018)*, Buenos Aires, Fundación Tejido Urbano. Premio Buenos Aires Pública, 2021.



enunciación permite percibir cuánto se ha hecho, cuánto se ha pensado y cuán poca incidencia política institucional ha tenido todo este esfuerzo.

El proyecto Orgánico para la Urbanización del Municipio (1923-1925), el Esbozo de proposiciones para un Plan para Buenos Aires (1929), la Labor del Servicio Técnico del Plan de Urbanización (1932-1934), el Plan Director para Buenos Aires (1938), la labor del Departamento de Urbanización (1943-1948), el estudio del Plan de Buenos Aires (1948-1950), el Plan Director de Le Corbusier (1947), la Dirección de Urbanismo (1953-1956), la Dirección del Plan Regulador (1956-1957), la ley metropolitana y Ente Administrador en la oficina regional del Consejo Nacional de Desarrollo (1967), el Esquema Director año 2000 “Organización del espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires” con su propuesta de RER (Red Expresa Regional, 1972), el Estudio Preliminar del Transporte para la Región Metropolitana (1969-1974), el Sistema Metropolitano Bonaerense (1977), la creación del Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE, 1977), la Comisión Nacional del Área Metropolitana (CONAMBA, 1987), los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana (2006-2007) y por último la Comisión Consultiva para el Área Metropolitana de Buenos Aires COCAMBA (2016).

Del simple análisis de estos antecedentes, surge con claridad que los estudios y la reflexión acerca de la región metropolitana de Buenos Aires han estado en cabeza de la Ciudad de Buenos Aires. Tengamos en cuenta al hacer esta consideración, que hasta 1995 el Intendente era un delegado del presidente de la Nación y que la Ciudad era sensible al fenomenal crecimiento del gran Buenos Aires; lo que hizo que, en la mayoría de sus planes urbanísticos, hubiera alguna consideración al tema de la región metropolitana.

Es destacable también, como signo de la preocupación del gobierno nacional por la materia, la creación de la CONAMBA por parte del presidente Alfonsín a impulso de quien fuera ministro de gobierno de la provincia de Buenos Aires, Juan Antonio Portesi.

Asimismo, merecen destacarse los Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana que, aunque originados en la CONAMBA, tuvieron un gran impulso en la Provincia de Buenos Aires por parte del equipo liderado por el arquitecto Alfredo Garay.

En síntesis, a pesar de los numerosos ámbitos de trabajo y experiencias en las administraciones tanto de la Ciudad de Buenos Aires como de la Provincia de Buenos Aires y, sobre todo, de la enorme cantidad de trabajos, encuentros, seminarios y publicaciones del mundo académico y diversas organizaciones de la sociedad civil que llevan años proponiendo distintas alternativas de gobernanza metropolitana para la gran Buenos Aires, la política, en sus más altos niveles –en el del presidente, el gobernador y el jefe de Gobierno– no ha asumido el tema con la dedicación y, principalmente, el compromiso necesario para llevarlo adelante.

Hace ya muchas décadas que se reclama un sujeto político capaz de hacer frente a una realidad que los límites administrativos de hace más de 140 años no reconocen. Desde el plan de la Comisión de Estética Edilicia en la presidencia de Alvear, pasando por numerosas instancias citadas en los diversos documentos de planeamiento a lo largo del siglo XX, y más allá de avances parciales y sectoriales, la cuestión metropolitana sigue esperando una definición política. Por distintos motivos, incluyendo la brutal interrupción de la democracia por sucesivas dictaduras militares, la respuesta institucional sigue esperando definiciones de nuestro sistema político.

Cuando me tocó ser presidente del Concejo Deliberante en 1983, tenía 29 años y recién se iniciaba la democracia. Entre las primeras visitas tuvimos la de Jordi Borja, vice teniente de la Alcaldía de Barcelona, especialista en temas urbanos y con él hicimos una conferencia sobre los temas de la CABA, donde Pedro Pírez hizo una enunciación que me impactó, dijo: “Los grandes problemas de esta Ciudad son los que se presentan en su dimensión metropolitana y la Ciudad no tiene cómo encararlos”.

Ese fue el primer llamado de atención. Ahí vi el problema por primera vez. Desde entonces, fui desarrollando mi perspectiva de que la temática metropolitana tiene que ver con el hecho de esta Ciudad como centro de la región: con las presiones, con la fluidez del transporte, con su población duplicando durante el día a los que duermen en ella de noche; el tema de la salud, de los 33 hospitales que están en la ciudad pero que fueron pensados por la Nación para atender a los pacientes que viven en la RMBA.

## Proyecto de Agencia para la Región Metropolitana de Buenos Aires

Junto al diputado Fabio Quetglas, presentamos un proyecto en la Cámara de Diputados de la Nación que establece la creación de una Agencia para la Región Metropolitana de Buenos Aires como un ente descentralizado de planificación y coordinación de políticas metropolitanas, conformado por los tres Estados presentes en la región, con la participación de 40 municipios.

El proyecto retoma las líneas de pensamiento desarrolladas en el seno del Consejo Consultivo de la COCAMBA, organismo que presidí como su Secretario Ejecutivo y que tenía por objeto proponer un órgano de coordinación para el aglomerado metropolitano. A su vez, representó una experiencia de trabajo muy enriquecedora que concluyó con su presentación del proyecto ante el presidente de la Nación en diciembre de 2017. Quiero agradecer aquí a los integrantes del Consejo Asesor (COCAMBA): Adriana Rofman, Alfredo Garay, Andrés Borthagaray, Andrea Gutiérrez, Andrés Nápoli, Artemio Abba, Daniel Cravacuore, Daniela Soldano, Fredy Garay, Gabriel Lanfranchi, Guillermo Tella, José Barbero, Matías Barroetaveña, Margarita Charrière, Andrea Gutiérrez, María Teresa Gutiérrez Cullen de Arauz, Ricardo Pablo Reca, Pedro del Piero, Pedro Pérez, Raúl Fernández Wagner y Roberto Dromi quienes, con generosidad, han contribuido con sus saberes a la concreción del proyecto.

Asimismo, también extiendo mi reconocimiento a los Intendentes del Gran Buenos Aires cuyos municipios recorrimos en su compañía como forma de intercambiar ideas, verificar problemas y soñar con las posibles soluciones que nos daría el trabajo en conjunto que con este proyecto de ley pretendemos alcanzar.

Allí se formulan los grandes ejes de trabajo que, en una primera etapa, consisten en la coordinación y la cooperación en las políticas públicas que se planteen para el territorio, de parte de las jurisdicciones involucradas; a partir de un modelo incremental de competencias a delegar en el ente interjurisdiccional.

Se trata, fundamentalmente, de un aporte para impulsar el debate público necesario sobre el tema de la gobernanza metropolitana.

Asimismo, constituye un intento de vincular el trabajo que se viene desarrollando sobre la temática desde ámbitos profesionales y académicos desde hace décadas, con la política y su sistema de decisiones.

Consideramos que la importancia de este proyecto radica en que nos va a permitir iniciar un diálogo político, para avanzar en una agenda largamente postergada, como es la de las problemáticas que nos afectan como región y en las que tenemos que trabajar de manera conjunta, para encontrar soluciones.

Es hora de que dejemos de pensar el Riachuelo y la General Paz como límites o fronteras, y empecemos a considerarlos como continuidades, como partes de un todo; más como puentes que conectan, que como fronteras que dividen.

Para lograr el éxito de este proceso, es fundamental fortalecer y consolidar una identidad común en la región metropolitana. Una identidad basada en el sentido de pertenencia, en los valores de la solidaridad y cooperación, que nos haga sentir miembros de una comunidad, en la que no existan ciudadanos de primera ni de segunda.

Esta idea que planteamos es un primer paso de un recorrido que, seguramente, llevará tiempo. El objetivo es ir de menor a mayor. Lograr que una camada de dirigentes se haga cargo de esta necesidad, y trabajar para generar una política transversal de acuerdos que permita empoderar esta idea.

Si la Ciudad y la región metropolitana se apropian de facultades compartidas que les permitan encarar con éxito los problemas comunes, esto redundará en un crecimiento del capital simbólico y político que los legitimará frente a los ciudadanos.

En el mismo sentido que lo anterior, es sumamente necesario que exista un trabajo coordinado de la región para evitar desequilibrios estructurales, que se agravan y quedan expuestos, sobre todo en situaciones críticas como la pandemia que nos toca atravesar.

Es así que los disímiles criterios adoptados en los municipios y la existencia de algunos que toleran o alientan densidades demográficas o condiciones de urbanización por debajo de estándares que permitan una calidad de vida básica, generan una gran presión sobre toda la región. Sobre todo para aquellos que fueron capaces de resolver estos desequilibrios.

Teniendo presente estos desafíos, el proyecto propone que la Agencia para la Región Metropolitana de Buenos Aires contará con los siguientes órganos de Dirección y Administración:

- La Comisión Directiva: dirige y supervisa las actividades. Está compuesta por un representante del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respectivamente. La Presidencia será rotativa entre los representantes de las jurisdicciones integrantes, cada dos años.
- La Asamblea Metropolitana: es el espacio de debate, formulación de propuestas, evaluación y seguimiento de la situación y las problemáticas de la región, que se convertirán en insumos para la definición de lineamientos para la acción de la Agencia para la Región Metropolitana de Buenos Aires.
- La Secretaría Ejecutiva: será un cargo concursable, para darle un carácter neutral, de manera que quien ocupe este cargo no se vea afectado por las tensiones políticas que puedan existir entre las diferentes representaciones de las tres administraciones involucradas.

El proyecto promueve, asimismo, la creación de un Instituto de Planificación Metropolitana, dependiente de la propia Agencia; cuya finalidad está ligada al establecimiento de los grandes lineamientos para la región, la generación de consensos en torno a planes sectoriales y a brindar coherencia a las intervenciones en el territorio.

También se crean entes interjurisdiccionales específicos, que se irán constituyendo en la medida en que se produzcan los acuerdos necesarios entre las jurisdicciones, a partir de un modelo incremental en la asignación de competencias.

A fin de evitar superposición de estructuras y competencias, evitar la duplicidad del gasto y aprovechar el conocimiento y la experiencia desarrollados, se plantea que las jurisdicciones integrantes transfieran de manera gradual sus programas, personal, recursos y empresas hacia los entes a conformar.

Es importante destacar que la mirada de la sociedad civil y la academia estarán presentes a través de un consejo consultivo, para incorporar distintas visiones y recuperar el significativo trabajo de investigación sobre la región realizado en las últimas décadas.

No quiero dejar de subrayar que uno de los principios con el que pensamos el diseño de esta estructura es el de la austeridad.

El crecimiento que ha tenido la administración estatal en estos últimos años, obliga a que la política sea más austera en el tamaño de sus reparticiones.

Asimismo, se privilegió un perfil técnico para la Agencia a crearse, para llevar adelante una estrategia de mejora de funcionamiento de los organismos estatales.

Uno de los principales objetivos de esta iniciativa consiste en promover la noción de identidad y pertenencia como habitantes de la región. La creación de una subjetividad metropolitana es fundamental para empoderar un interlocutor válido y un poder que se ejerza.

También nos interesa producir y concentrar información que pueda ser procesada para generar políticas y planes de acción.

Es evidente que sin información y en un territorio con marcada heterogeneidad en materia normativa, no será posible desarrollar una planificación de la región como una unidad.

Este es el camino que proponemos para lograr que la gobernanza de la Región Metropolitana se convierta en un tema de debate social y político. Se trata de encontrar un común denominador desde el cual avanzar hacia acuerdos políticos centrales, que nos permitan plantear esta agenda y lograr la adhesión de la ciudadanía.

La Nación, la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires deben hacerse cargo de una discusión que es, fundamentalmente, una discusión sobre el poder. Pero la coordinación que estamos proponiendo, en el marco del esfuerzo compartido y el financiamiento en común de los proyectos, lejos de suponer una pérdida de poder para las administraciones, les otorga un nuevo empoderamiento. Son las reparticiones públicas que no tienen la capacidad de resolver los problemas las que carecen de poder.

Si los decisores políticos de la Ciudad y la región metropolitana se apropian de facultades compartidas que les permitan encarar con éxito los problemas de la región, esto redundará en un crecimiento del capital simbólico y político que los legitimará frente a los ciudadanos.

Esta situación de subdesarrollo institucional no da para más. Sirvan estas líneas como un llamado de atención y una convocatoria a la responsabilidad política y al compromiso con la buena gestión. El Presidente de la Nación, el Gobernador de la provincia de Buenos Aires y

el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y quienes quieran ocupar esos cargos, deben asumir esto como una prioridad.

## Bibliografía

BERVEJILLO, Federico y GARAY, Alfredo, “Gobierno de las áreas metropolitanas: la búsqueda de una arquitectura institucional adecuada”, en CIONI, Antonio (comp.), *La Gran Buenos Aires, rompecabezas metropolitano*, Buenos Aires, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2009.

DEL PIERO, Pedro, “La Gran Ciudad. Planeamiento estratégico para la Región Metropolitana Buenos Aires. La regionalización: Una alternativa para el área metropolitana de Buenos Aires”, Fundación Metropolitana, verano 2003. Disponible en: [https://issuu.com/fundacion-metropolitana/docs/lagranciudad\\_02](https://issuu.com/fundacion-metropolitana/docs/lagranciudad_02)

ILLÉ, Pilar (coord.) y PUGLIESE, Luciano (comp.), “Políticas e instituciones metropolitanas”, DAMI, Unidad Ejecutora Central, Ministerio del Interior y Transporte, PEN, Buenos Aires, 2015.

LANFRANCHI, Gabriel; VERDECCHIA, Carlos y BIDART, Mercedes, “ADN Urbano - Aglomerado Gran Buenos (AGBA)”, Recomendación N° 183, Documento de Políticas Públicas, Buenos Aires, CIPPEC, 2017. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/970.pdf>

LANFRANCHI, Gabriel; BERCOVICH, Fernando; REZAVAL, Victoria; GONZALEZ CANADA, Deborah y SIMONE, Valentina, “Gobernanza Metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, Buenos Aires, CIPPEC, 2018. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/10/170-DT-CDS-Gobernanza-Metropolitana-An%C3%A1lisis-de-modelos-y-posibles-aplicaciones-en-la-Regi%C3%B3n-Metropolitana-de-Buenos-Aires.-Lanfranchi-et-al.-octubre-2018.pdf>

LANFRANCHI, Gabriel y BIDART, Mercedes, “Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe”, Buenos Aires, CIPPEC, 2016.

PÍREZ, Pedro, “Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina”, en VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio y MADDOERY, Oscar (comp.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, Homo Sapiens, 2001.

QUETGLAS, Fabio, “Revolución informacional, nueva geografía y límites de la estatidad en la gestión del territorio”, exposición presentada en XI Congreso del CLAD, Guatemala, 2006.

SORIA, Daniel F., “El ente coordinador del transporte metropolitano”, en *Revista del Régimen de la Administración Pública*, N° 249, Buenos Aires, Editorial Ciencias de la Administración, 2006.

TOMÀS, Mariona, “Tendencias metropolitanas en el mundo”, en *Observatorio Metròpolis*, Barcelona, Asociación mundial de las grandes metrópolis, 2016.



# Un abordaje político para institucionalizar la RMBA

Matías Barroetaveña\*

## Introducción

Voy a iniciar este artículo con la imagen de los mapas de límites políticos que abundan en despachos legislativos y oficinas públicas, tanto en los municipios bonaerenses como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). En ellos se observa un conocimiento detallado de calles y manzanas, de espacios verdes, de servicios públicos de salud y transporte, pero plantean una ausencia llamativa al trasvasar la mirada de límites artificiales que marcan el final del distrito; tan solo el nombre del vecino reemplaza el trazado y la mirada estratégica que el mapa interpela desde las paredes. Las imágenes de los límites cartográficos configuran una metáfora acerca de la manera de priorizar lo propio al privilegiar la autonomía; una idea antigua de autosuficiencia, de no injerencia y, también, una manera de concebir a la política y las relaciones de poder implícitas.

Estos mapas representan un período histórico de variables estáticas, de elementos poco flexibles y de compleja modificación. Los hábitos, que la posmodernidad impuso, dan cuenta de la riqueza que se encuentra en la circulación, en el movimiento, en la ruptura entre el espacio habitable, el laboral y el de esparcimiento; por mencionar algunos ejes que no pueden ser incorporados a esos mapas. Nuevas tecnologías son utilizadas en la cartografía: adaptables, escalables, de “tiempo real”, de capas y niveles, permiten, a quien lo observa, tener

---

\* Lic. en Ciencias Políticas (UBA). Master en Políticas Públicas (UNSAM). Master en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (Georgetown University-Washington D.C.). Expresidente de la Auditoría General (Ciudad de Buenos Aires). Exsecretario de Empleo (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación). Exdirector de la Agencia de Bienes (Sociedad del Estado). Exdirector de AUSA. Director del Centro de Estudios Metropolitanos (UNAJ UMET UNAHUR). Actual Legislador de la Ciudad de Buenos Aires.

una noción más próxima a la realidad. Las ciudades “viven” y coexisten en ecosistemas territoriales.

La elaboración de normativas, el diseño de políticas públicas y la coordinación de acciones interjurisdiccionales conviven con la imagen del mapa estático. La agenda metropolitana debe irrumpir en el espacio dando no uno, sino varios pasos hacia la institucionalización de la región. Los motivos e impulsos hacia ese fin los podemos encontrar, tanto en opiniones de quienes la recorren diariamente como en aquellos que, desde la academia, analizan y promueven mejoras en las unidades productivas; en el transporte y la movilidad; en la coordinación de salud; en la planificación del hábitat y la vivienda; así como en los temas ambientales y de mitigación de catástrofes naturales, y de desarrollo urbano.<sup>1</sup> Con el tiempo este acervo de saberes y prácticas fueron generando una idea de identidad, difusa si se quiere, pero de pertenencia y de estrategia urbana a futuro.

La época histórica que nos toca vivir, marcada por el impacto global provocado por la pandemia del COVID-19 en la salud, en la economía, en los hábitos y en los consumos sociales, le imprime un impulso, una actualidad a la necesidad de mejorar la calidad de vida, en tanto que revaloriza los trabajos mencionados para avanzar en estrategias que marquen hitos en la consecución de una mirada amplia

---

1. Badía, Gustavo, “La dimensión política en el proceso de construcción de lo metropolitano”, en Cicioni, Antonio (comp.), *La Gran Buenos Aires. Rompecabezas metropolitano*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 2010; Badía, Gustavo; Pereyra, Elsa, “Aproximándonos a la Región Metropolitana como sistema político”, en Badía, Gustavo; Pereyra, Elsa (orgs.), *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones al Margen-UNGS, 2003; Cravacuore, Daniel A., “La intermunicipalidad metropolitana en Argentina”, ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado el 08 de noviembre de 2016 en Santiago, Chile; Escobar, Marcelo; Pírez, Pedro, “La cabeza de Goliat. Región Metropolitana y organización federal en Argentina”, en Badía, Gustavo; Pereyra, Elsa (orgs.), *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, 2001; Freibrun, Nicolás, “Identidades sociales, representaciones y ciudadanía en el AMBA”, en Barroetaveña, Matías, *Pensando una Buenos Aires más igualitaria: ejes de la nueva agenda metropolitana*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Octubre, 2018; Pírez, Pedro, “Gobernabilidad Metropolitana en la Argentina”, en Badía, Gustavo y Carmona, Rodrigo (comps.), *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008; Pírez, Pedro y Labanca, Facundo, “La ciudad metropolitana de Buenos Aires tiene gobierno”, en *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, N° 16, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2009, pp. 217-232.

y regional que incorpore en su debate constitutivo las voces de quienes han sido electos, quienes viven y de quienes producen.

La pandemia puso de relieve la interconectividad de las unidades que componen la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), principalmente en momentos que, por cuestiones sanitarias, la libre circulación se vio afectada, donde el consumo cayó a niveles impensados, los centros educativos se vaciaron, los comercios grandes, medianos y chicos tambalearon o debieron cerrar. El empleo informal mostró su verdadera cara y la incertidumbre no pudo ser balanceada.

La pandemia movió el tablero de los ritmos de la movilidad, de la producción, de la educación de la Argentina. Pero no juega sola, el Gobierno Nacional fue claro en la estrategia y en el rumbo de acción tomado para enfrentar la pandemia global del COVID-19. La RMBA fue abordada como una unidad en sí misma (bajo la sigla AMBA que refiere al Área Metropolitana de Buenos Aires), estableciendo lineamientos cooperativos y de coordinación entre las unidades políticas como ejes en la emergencia. Sobran muestras de este accionar: anuncios informativos y de acción política, coordinación de aperturas y retrocesos de actividades económicas/sociales, asistencia financiera para personas, empresas y Pymes. Lamentablemente esos acuerdos fueron más difíciles durante el 2021, con una estrategia autónoma por parte del gobierno de la CABA. En nuestra ciudad y región pudimos constatar que las ciudades resilientes son aquí, otra vez, las grandes protagonistas.

El presente artículo se va a desarrollar a lo largo de cuatro secciones. En la primera abordaremos la institucionalidad fragmentada de la Región Metropolitana de Buenos Aires; en la segunda daremos cuenta de una institucionalidad desigual; la tercera analizará la institucionalidad sin poder; y, en la cuarta, realizaremos, a modo de conclusión, una serie de aportes que puedan ser utilizados como una hoja de ruta en busca del objetivo.

## La institucionalidad fragmentada

En esta sección comenzaremos por establecer una diferencia que distingue la RMBA respecto de procesos de coordinación metropolitana vigentes, tanto en nuestro subcontinente como en nuestro país, y

tiene que ver con quienes son las jurisdicciones que integrarían esta nueva unidad de coordinación.

La RMBA es un aglomerado urbano que atraviesa dos jurisdicciones subnacionales; una de ellas tiene un carácter federal (Provincia de Buenos Aires y sus municipios) y la otra es más compleja (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) con la existencia de 15 comunas y un proceso retardado de transferencias de recursos y funciones, a su vez acotadas por la normativa; y también poseen temáticas manejadas por el Gobierno central. Esta complejidad institucional genera dificultades para la articulación de un área o región que lleve adelante políticas de desarrollo, al haber disparidad de jerarquías temáticas. Esta situación no sucede en los casos de Córdoba o de Rosario, dado que esas áreas metropolitanas no exceden el territorio provincial.

La RMBA la integran la CABA, la Provincia de Buenos Aires –con 40 municipios– y la Nación, y su superposición es inevitable por la historia y sus múltiples incumbencias. El debate de ideas y las disputas armadas, sobre el rol de la sede de gobierno de la Nación, fue una discusión muy presente durante todo el proceso constitutivo del Estado Nación, pasando por la declaración de la ciudad como Capital de la República en 1880 –cuyo debate se mantuvo vigente hasta por lo menos el año 1930– hasta la obtención de su estatus autónomo, a mediados de la década del noventa del siglo pasado. Finalmente, desde la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la ciudad cuenta con un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, con elección de autoridades locales elegidas directamente por el pueblo.

En tanto, en relación con la Provincia de Buenos Aires (PBA), particularmente el Conurbano, María Ollier<sup>2</sup> analiza la complejidad de pensar por fuera del territorio local que tienen los intendentes. La autora sostiene la dificultad que tienen los ejecutivos locales con la política nacional y provincial y su consecuente nivel de responsabilidad al incidir en la fortaleza de los jefes locales. Al tiempo que las cuestiones institucionales, administrativas y presupuestarias se resuelven en la ciudad de La Plata, sede del gobierno provincial.

---

2. Ollier, María M., *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*, Buenos Aires, UNSAM Edita, Universidad Nacional de San Martín, 2010.

Otra complejidad está dada por las desigualdades en infraestructura, ingresos y en el acceso de oportunidades de la población en el conjunto del AMBA. Si bien, la RMBA concentra, a cifras del 2018, casi el 35% de la población total del país y el 40% de la actividad económica nacional, la población se encuentra mayoritariamente radicada en la PBA, ya que de los casi 15 millones de habitantes en la RMBA, cerca de 3 millones corresponden a la CABA. Pese a esto, si se compara al presupuesto de CABA frente al del partido de La Matanza, que cuenta con 1.775.816 habitantes, los niveles presupuestarios de la región favorecen a la CABA en relaciones que pueden llegar a 32 veces más (964 mil millones de pesos frente a 29 mil millones de pesos)<sup>3</sup>. Esta cuestión se debe a que los municipios tienen una capacidad limitada de recaudación por la imposibilidad de cobrar impuestos, disponiendo solamente del cobro de diversas tasas.

Esta distancia presupuestaria impediría llevar adelante un esquema de desarrollo tal como se implementó en el Área Metropolitana Rosario. En este caso, la principal ciudad estableció su esquema de financiamiento en relación a la cantidad de población de los distritos integrantes. Si se aplicara ese esquema a la RMBA, CABA tendría la ventaja de una población baja y un presupuesto alto en términos financieros.

Por último, la síntesis expuesta genera diferencias en el debate público y político. Al momento de pensar y avanzar hacia una gobernanza metropolitana, más allá de que es difícil institucionalmente, por nuestra constitución, también lo es por los contextos políticos.

El cuadro descripto no implica la ausencia de esquemas de coordinación, de espacios de articulación, o bien, de ejecución de políticas para la región. Los “espacios” inevitablemente son ocupados y en cuanto la coordinación entre las subunidades no se produce, quien detenta una posición privilegiada toma la iniciativa e impone su mirada. Nos referimos a las diferentes articulaciones institucionales que dan nombre a esta sección.

Lo metropolitano está presente, principalmente, de manera temática a nivel de servicios públicos y con un esquema de organización “desde arriba”, es decir, es la Nación quien ordena el espacio y reúne a las partes. Muestra de ello son: el Mercado Central, el

3. Disponible en: [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/01\\_-\\_ley\\_6507\\_-\\_presupuesto\\_2022.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/01_-_ley_6507_-_presupuesto_2022.pdf) y en <https://www.lamatanza.gov.ar/upload/pdf/economia/presupuesto/2022/CALCULO%20DE%20RECURSOS.pdf>

Hospital Garrahan, la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), la Corporación Puerto Madero, la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), Agua y Saneamientos Argentinos (AySA); o bien, los esquemas heredados del proceso de privatización de los noventas, como el caso de los servicios públicos como la energía eléctrica o, la más reciente, Agencia de Metropolitana de Transporte.

El Mercado Central data de 1967 y tiene como objeto proyectar, construir y administrar la concentración de frutos y productos alimenticios –provenientes del país y del extranjero– y la conservación, empaque, almacenamiento y tipificación de los mismos para su comercialización y distribución al consumo interno, así como para su exportación.

La Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), creada en 1977 durante la última dictadura cívico-militar, tiene la misión de transportar y brindar un tratamiento sustentable a los residuos generados por 15 millones de argentinos que habitan el Área Metropolitana, prohibiendo la incineración para su tratamiento.

El Hospital Garrahan, fundado en 1987, fue el fruto de la elaboración de un programa médico para un nuevo modelo de establecimiento pediátrico. La propuesta fue elevada a través de la secretaría de Salud Pública de la Ciudad de Buenos Aires a la Nación quien, por decreto, creó el Ente Hospital de Pediatría S.A.M.I.C.

La Corporación Puerto Madero fue el instrumento por el cual el Gobierno Nacional transfirió la propiedad de los terrenos de Puerto Madero (que tenían jurisdicciones superpuestas entre la Administración General de Puertos, la empresa Ferrocarriles Argentinos y la Junta Nacional de Granos, entre otras) a la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. El gobierno de la Ciudad sería el encargado de confeccionar un Plan Maestro de Desarrollo Urbano.

La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) fue creada en 2006 mediante una ley nacional, atendiendo la preocupante situación de deterioro ambiental de la cuenca. En 2008, la Corte Suprema

de Justicia de la Nación (CSJN) intimó a ACUMAR a implementar un plan de saneamiento.<sup>4</sup>

La empresa Agua y Saneamientos Argentinos (AYSA) originada en un Decreto del Poder Ejecutivo Nacional en 2006 tras nacionalizar los servicios de agua potable y saneamiento, con el objetivo de dar continuidad, mejorar y expandir las redes y la prestación en el área metropolitana.

A partir de la descripción en derrotero de estos organismos, intento sostener que lo metropolitano ha encontrado su espacio de crecimiento en la resolución de problemáticas o demandas, dispersas –claro está– respecto de una mirada integral que oriente inversiones y reduzca desigualdades en el acceso a servicios y oportunidades. Esta mirada también generó, en épocas recientes, la implementación de AMBA Salud y la extensión del servicio del SAME en la prolongación del Metrobus o el Anillo Digital de Seguridad.

Durante la anterior administración nacional, en términos políticos, se produjo la situación en que los tres distritos integrantes del AMBA fueron, no solo gobernados por el mismo signo, sino que se trató de dirigentes cercanos entre sí. Producto de ello, a mediados del 2016, mediante decreto del Ejecutivo Nacional, se instrumentó la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA) con el objetivo de favorecer la coordinación de las jurisdicciones y formular propuestas de políticas públicas de innovación institucional para el área que, si bien representó un avance en localización de esta cuestión en la agenda política, se trató de un avance “desde arriba” y que está lejos del debate/conocimiento público. Esta situación permite visibilizar una serie de discusiones sobre la cuestión metropolitana a nivel de la dirigencia política y organizaciones no gubernamentales o académicas, como sostiene Tereschuk,<sup>5</sup> su carácter técnico se vio limitado al no incorporar la dimensión política que, en términos de gestión de conflictos e intereses, permita reducir las tensiones propias de un proceso de convergencia.

4. CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”, 8 de julio de 2008.

5. Tereschuk, Nicolás, “Sobre la coincidencia partidaria de los oficialismos”, en Barroetaveña, Matías, *Pensando una Buenos Aires más igualitaria: ejes de la nueva agenda metropolitana*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Octubre, 2018.

A nivel porteño, recientemente, la Legislatura sumó la temática a su estructura de funcionamiento con la Dirección General de Asuntos Metropolitanos como un ámbito promotor y de difusión. Además cuenta con una Comisión de Relaciones Interjurisdiccionales donde estos temas son su competencia y con la Subsecretaría de Asuntos Interjurisdiccionales y Política Metropolitana dependiente del Ministerio de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En la Provincia de Buenos Aires se creó la Dirección de Políticas Públicas Metropolitanas, dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Municipales. También debemos mencionar que la temática metropolitana en la actualidad es abordada e impulsada por un gran número de organizaciones de la sociedad civil y privados, de centros de estudios universitarios, así como de estudios de posgrado.<sup>6</sup> Esta situación le otorga al conocimiento de la temática y de las demandas sociales una base sólida para pensar políticas públicas, su implementación y/o su monitoreo.

De regreso a la cuestión central, es decir a la política, creemos que, en las propuestas de generación de instituciones metropolitanas, la dimensión del poder (recursos, electoral, de imagen, etc.) debe estar contemplada; de otra manera, no podremos sortear el plano del deber ser para dar paso a la modificación de las reales reglas de juego en las que se desarrolla la política en la RMBA.

## La institucionalidad de hecho, la movilidad y la producción

Esta sección analiza la integración de variables que hacen de la RMBA una unidad indispensable para pensar el desarrollo de sus com-

---

6. El Observatorio del Conurbano Bonaerense de la UNGS; el Observatorio Urbano Local - Buenos Aires Metropolitana (OUL-BAM); FINDEL; la Fundación Metropolitana; Fundación Ciudad; CIPPEC; Universidad Nacional de Quilmes (UNQ); Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU-UBA); Fundación Ambiente y Recursos Naturales; Universidad del Salvador (USAL); Observatorio del AMBA del Consejo Profesional de Arquitectura y Diseño (CPAU); Instituto del Transporte de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM); Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS); Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE) del GCBA; Universidad Nacional del Nordeste (UNNE); CONICET; Centro de Estudios Metropolitanos (UNAJ, UNAHUR, UMET); etc. Asimismo, en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) se dictan especializaciones de posgrados.



ponentes. Por ello, daremos cuenta de aspectos de conocimiento, producción, consumo y movilidad que exceden los límites geográficos de cada una de sus jurisdicciones, desplazándose en ambas direcciones.

En relación al mercado de trabajo, un análisis del Centro de Estudios Metropolitanos<sup>7</sup> indica que CABA tiene 2.741.500 puestos de los cuales prácticamente el 51,5% de los mismos son ocupados por residentes de la Ciudad y el 48,5% por no residentes, provenientes del Conurbano. Esta situación se reduce a un desplazamiento de alrededor de 265.000 trabajadores que se trasladan desde CABA al Conurbano. Esta disparidad permite observar que cerca de un 1.000.000 de personas producen, consumen y tributan generando riquezas al Producto Geográfico Bruto de un distrito en el que habitan. También hay movilidad para entradas y salidas de transportes de carga y pasajeros; escolaridad y atención en materia de salud, por mencionar otros factores.

En el ámbito educativo, el informe “Hacia una estrategia productiva” elaborado por el CEM<sup>8</sup> indica que, de acuerdo a cifras del último censo estudiantil de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA), más del 40% de los estudiantes residen en municipios del Conurbano. A nivel de la educación primaria y secundaria, esta cifra oscila entre el 25% y 30%.

A nivel de consumo de alimentos, la vinculación entre jurisdicciones se vuelve central. El mismo informe da cuenta de que la producción agrícola periurbana aporta hasta un 90% de las verduras de hojas que se comen en CABA.

El tema urbano y metropolitano contó en 2015 con el impulso, por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de una ambiciosa agenda internacional a cumplirse en el plazo de 15 años, me refiero a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).<sup>9</sup> La intención de

---

7. Centro de Estudios Metropolitanos, “Movilidad laboral en el Área Metropolitana”, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, Universidad Nacional de Hurlingham, mayo 2020. Disponible en: <http://estudiosmetropolitanos.com.ar/wp-content/uploads/2020/05/Movilidad-laboral-en-el-%C3%A1rea-metropolitana.pdf> [Fecha de consulta: 20/05/2022].

8. *Ibidem*, “Buenos Aires Metropolitana: Hacia una estrategia productiva”, Serie documentos CEM N° 21, julio 2019. Disponible en: <http://estudiosmetropolitanos.com.ar/wp-content/uploads/2019/07/Buenos-Aires-metropolitana.-Hacia-un-modelo-productivo.pdf> [Fecha de consulta: 20/05/2022].

9. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

la ONU, en relación al tema de este capítulo, da cuenta de la importancia de las ciudades en el desarrollo de la humanidad y, en su objetivo número 11, busca “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes, y sostenibles”.<sup>10</sup> Esta agenda internacional fue complementada por la “Nueva Agenda Urbana” elaborada por la agencia ONU-Hábitat en 2016.

La agenda internacional –partiendo de la constatación de que, desde el año 2007, la mitad de la población mundial vive en ciudades y que para el 2030 se espera que esta participación alcance el 66%– busca establecer la importancia de ciudades y de áreas metropolitanas como “centros neurálgicos del crecimiento económico”, que contribuyen al 60 % aproximadamente del PIB mundial y que, también, representan alrededor del 70 % de las emisiones de carbono mundiales, y más del 60 % del uso de recursos.

Asimismo, un estudio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>11</sup>, realizado en cinco países desarrollados, sostiene la existencia de una relación inversa en un espacio territorial continuo entre la cantidad de unidades gubernamentales y los niveles de productividad. A mayor cantidad de gobiernos, menores niveles de productividad. Esto se debe, de acuerdo al estudio, a que la fragmentación puede impactar negativamente en la inversión en transporte y en la planificación del uso de la tierra, reduciendo el atractivo general de una ciudad, pudiendo generar aumentos en los costos como consecuencia de reglamentaciones ambientales y de negocios superpuestos.

Adaptando estas conclusiones a nuestro complejo territorio, Andersson<sup>12</sup> sostiene que, para incrementar los niveles de productividad,

---

10. “Ciudades Sostenibles: Por qué son importantes”. Disponible en [https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/11\\_Spanish\\_Why\\_it\\_Matters.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/11_Spanish_Why_it_Matters.pdf)

11. Ahrend, Rudiger; Farchy, Emily; Kaplanis, Ioannis; Lembcke, Alexander, “What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries”, OECD Regional Development Working Paper, París, OECD Publishing, 2014. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jz432cf2d8p-en.pdf?expires=1656511113&id=id&accname=guest&checksum=97DA7CC291B2CA14BEFA2629B49F2431> [Fecha de consulta: 16/06/2022].

12. Andersson, Mats, “Gobernanza metropolitana: la nueva normalidad para una mejor calidad de vida”, en Gómez-Álvarez, David; Rajack, Robin; López-Moreno, Eduardo; Lanfranchi, Gabriel, *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*, Washington, BID, 2019.

los servicios que deben tener una mirada metropolitana son aquellos vinculados con los que puedan beneficiarse de las economías de escala (por ejemplo, servicios públicos como transporte, agua y saneamiento, disposición final de residuos); aquellos que aborden las externalidades o los efectos indirectos (por ejemplo, protección del medio ambiente); aquellos que requieran la armonización entre las jurisdicciones locales (prevención del delito, por ejemplo); o aquellos que ofrezcan beneficios para toda el área de otras maneras (promoción turística, por citar una).

## La institucionalidad sin (debatir) poder

En esta sección abordaremos la tensión existente entre dos elementos centrales de la ciencia política, cuya necesidad de incorporarlas al debate de la institucionalidad metropolitana resulta imperativa. En primer término, nos referimos a lo que, con lucidez, plantea Norberto Bobbio al analizar una pregunta que recorre “toda la historia del pensamiento político ¿Qué gobierno es el mejor, el de las leyes o el de los hombres?”.<sup>13</sup> Y, en segundo turno, dada la complejidad jurisdiccional y asimetrías de recursos manifiestas en la RMBA, abordaremos la noción de poder.

En la sección en que analizamos la institucionalidad fragmentada, se dejó de manifiesto que, la búsqueda de una solución o de mejora en la prestación de servicios, proviene “desde arriba” –desde las instancias gubernamentales– ya sean Nacionales, originadas en el Poder Ejecutivo o en el Judicial de la Nación, en los ámbitos subnacionales o a nivel de municipios. La ausencia de la temática, de manera generalizada en la sociedad, se puede corroborar durante las campañas políticas y los ejes de gobierno o de propuestas que impulsan sus espacios. Esta práctica, que complejiza la situación, requiere de la voluntad, el consenso y la coordinación entre diferentes jerarquías de nivel y de espacios de ideas. En la práctica pueden llevar a que estos hechos aislados permanezcan en el tiempo o bien caigan en el “desuso” a causa de no contar con recursos, contenido, o bien, apoyo político para su desarrollo.

Volviendo al planteo respecto de cuál gobierno es el mejor –sin confundir esta cuestión con cuál es la mejor forma de gobierno– el

13. Bobbio, Norberto, “¿Gobierno de los hombres o gobierno de las leyes?”, en Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, España, Plaza & Janés Editores, 1985.

pensador italiano sostiene que la respuesta a la pregunta disparadora radica en el tiempo. Es decir, que hay un tiempo en que los hombres deben elaborar y sancionar las leyes, hasta el momento inexistentes. En nuestro caso serán los organismos creados como resultado de la negociación, la cooperación o la imposición de una jurisdicción sobre la otra. Luego, ya implementado el organismo o la agencia, será el turno de la ley, de su ejecución y de la obligatoriedad en el cumplimiento.

Esta situación de temporalidad, de momento originario, nos permite introducir el segundo concepto: la noción de poder y cuáles son las formas y variantes en que se expresa; y cómo se relacionaría este con la consecución de nuestro objetivo.

Entonces ¿qué es el poder político? La respuesta a esta gran pregunta excede por lejos las posibilidades de esta sección, pero para aproximarnos a la misma tomaremos la sistematización propuesta por Josep Vallès.<sup>14</sup> El autor realiza un recorrido histórico del concepto y agrupa en dos perspectivas la noción de poder: “la que entiende el poder como un recurso disponible y la que concibe al poder como un resultado de una relación”.<sup>15</sup> Es decir, el poder o es controlado por individuos, grupos, clases; o depositados en instituciones. Por otro lado, también podría plantearse que el poder no es una sustancia sino una situación, no se almacena ni se acumula, se presenta como una oportunidad de explotar la situación para incrementar las ventajas relativas.

La visión sobre la que se generaron los organismos de la institucionalidad fragmentada se ubican mayoritariamente en la primera de las perspectivas, motivo por el cual quien está al frente del mismo o por encima (en jerarquía), puede impulsar sus objetivos o reducir su incidencia.

La interpretación de poder en tanto recurso, dirá el autor, se manifiesta principalmente a través del ejercicio de la fuerza y la autoridad; y, en menor medida, de la influencia para lograr la acción o inacción de los actores involucrados. En cambio, la noción relacional se basa mayoritariamente en la autoridad y la influencia para la concreción de sus objetivos; en la persuasión y la reputación por sobre la amenaza.

Dotar de institucionalidad a la región requerirá tener una mirada que sume a la noción más extendida de poder (la de recurso) la pers-

---

14. Vallès, Josep M., *Ciencia Política. Una introducción*, Barcelona, Editorial Ariel S.A., 2000.

15. *Ibidem*, p. 31.

pectiva relacional, que elimine la idea extendida de “suma cero”; que el poder radique no solo en la legitimidad de su constitución (adecuación de normas y organismos) sino en la legitimidad que le otorguen quienes viven, se educan, producen y participan en agrupaciones sindicales, políticas y de la sociedad civil y en cada una de las unidades administrativas involucradas. Legitimidad que, en la literatura sobre las metrópolis, puede asociarse a la noción de identidad.

Pensar la institucionalidad de la RMBA debe incluir el paso del debate sobre formas de asociación o coordinación en la discusión política. Debe contemplar las distintas variantes de distribución de poder entre los actores “que se sientan a la mesa y los que quedan afuera de la misma”, es decir, adoptar una mirada acerca del rol de la región en el contexto nacional.

Esta situación nos permite observar que, en términos de poder político (como recurso), la región ha elegido mediante el voto a 5 Presidentes de la República<sup>16</sup> desde el retorno de la democracia. Desde allí también han surgido los apoyos y protagonistas para la construcción de las principales fuerzas políticas y de representación de los trabajadores de nuestra historia. Si no tomamos conciencia de que ahí hay una discusión de poder y que, si esos actores centrales que discuten el poder no son partícipes, esta discusión no va a avanzar nunca. Vamos a caer en una visión tecnocrática de la gobernanza metropolitana.

Los acuerdos políticos son fundamentales y, uno de los temas centrales de esta pandemia es que ha permitido durante el año 2020, el acuerdo político principalmente en el área de la salud. Las conferencias de prensa conjuntas, que expresaban esos acuerdos políticos encabezadas por el presidente Alberto Fernández, junto a los primeros mandatarios de la Ciudad (Horacio Rodríguez Larreta) y de la Provincia de Buenos Aires (Axel Kicillof), tuvieron el apoyo de la población;<sup>17</sup> es

16. Provincia de Buenos Aires: Raúl Alfonsín (1983-1989), Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), si bien ha representado a la provincia de Santa Cruz, también lo ha hecho por la de Buenos Aires, donde nació. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fernando de la Rúa (1999-2001), Mauricio Macri (2015-2019), Alberto Fernández (2019-actualidad).

17. Registrados en varias encuestas de opinión en cuanto a la valoración de los gobiernos. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/275001-cuarentena-casi-80-por-ciento-de-apoyo-a-las-medidas> <https://www.infobae.com/politica/2020/11/22/mas-del-50-de-los-argentinos-desaprueba-la-gestion-de-alberto-fernandez-y-crece-la-imagen-positiva-de-horacio-rodriguez-larreta/>

decir, que los políticos de todos los sectores se pongan de acuerdo está bien visto por la población, una cuestión muy positiva porque es lo que nos permite plantear esta agenda institucional. Lamentablemente el año 2021, seguramente por tratarse de un año electoral, provocó la salida de la jurisdicción porteña de este esquema de cooperación, para establecer un camino de judicialización que le permita una estrategia autónoma no metropolitana.

Consideramos que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene un deber y un rol importante e irremplazable en el impulso hacia la institucionalidad de la RMBA. Su incidencia política, financiera, mediática y de agenda pública en la región, así como la asimetría de recursos e infraestructura con las que cuenta respecto de los municipios, ubican a la ciudad en el centro del debate: constituir una agenda productiva, una mirada hacia la región, abandonar el “aislamiento de su Conurbano” y ser un motor del desarrollo regional. Tenemos que aprovechar esta oportunidad, producto de la pandemia, para plantear esa discusión desde el más alto nivel, entre los verdaderos actores de la región, discutiendo una nueva agenda.

Lo metropolitano va a tener éxito si lo vemos como una expansión de derechos y oportunidades, es decir, si lo planteamos como una construcción que nos va a permitir mejorar la calidad de vida de quienes viven en esta Ciudad y en los municipios del Conurbano bonaerense, además pensarlo en el marco de un desarrollo de país. Si no lo pensamos en el marco de un proyecto de país.

## La experiencia internacional y aportes para una institucionalidad

La pandemia visibilizó que somos una sola ciudad en términos de flujo de bienes y servicios, de tránsito de personas, de puestos de trabajo. Coordinar acciones a nivel metropolitano requiere avanzar en

---

[https://www.clarin.com/politica/nueva-encuesta-provincia-alberto-fernandez-acerca-horacio-rodriguez-larreta-axel-kicillof-paso-cristina-kirchner\\_o\\_XvzO2pnoA.html](https://www.clarin.com/politica/nueva-encuesta-provincia-alberto-fernandez-acerca-horacio-rodriguez-larreta-axel-kicillof-paso-cristina-kirchner_o_XvzO2pnoA.html)  
[https://www.clarin.com/politica/nueva-encuesta-provincia-empate-alberto-fernandez-horacio-rodriguez-larreta-axel-kicillof-mejor-cristina-kirchner\\_o\\_Bel8BHbWh.html](https://www.clarin.com/politica/nueva-encuesta-provincia-empate-alberto-fernandez-horacio-rodriguez-larreta-axel-kicillof-mejor-cristina-kirchner_o_Bel8BHbWh.html)  
<https://www.grupolaprovincia.com/argentina/encuesta-unlam-es-aprobado-el-gobierno-provincial-en-su-lucha-contr-el-covid-19-477778> [Fecha de consulta: 20/05/2022].

varios frentes y de manera simultánea: discutir estrategias legislativas para la instalación de la temática o de creación de institucionalidad, generar instrumentos políticos y técnicos que aborden la temática de manera integral, flexible y voluntaria, pero también debe incorporarse la mirada metropolitana a la discusión en las políticas de la ciudad, por ejemplo cuando se debaten aspectos ambientales, el Código urbanístico, esquemas de transporte y movilidad, por mencionar algunos temas.

En cuanto a la experiencia internacional en la conformación de gobernanza metropolitana, la Unión Europea realizó en 2017 un relevamiento en 263 áreas metropolitanas de al menos 500.000 habitantes (en promedio menos de 2 millones de habitantes) en 21 países miembros de la OCDE y categorizó los procesos de institucionalización de la siguiente manera:<sup>18</sup>

El primer grupo lo integran los acuerdos Informales o de auto-coordinación. Sus principales características son la informalidad de acuerdos o arreglos de cooperación (no hay costos de salida), no presta servicios públicos, participan municipios y otros actores locales y su objetivo es realizar consultas y compartir información. El Delta Metropool (Países Bajos), integrado por Amsterdam, La Haya, Rotterdam y Uterich es un ejemplo de este formato y su mayor activo es la “Plataforma informal para repensar temas de planeamiento, vivienda y transporte”.

En segunda instancia, veremos la Autoridad intermunicipal. Esta se crea para tratar una temática puntual (planeamiento territorial, transporte, inversión en infraestructura), aunque hay algunos ejemplos de colaboración más amplia. Cuenta con una base legal o acuerdo por parte del Gobierno federal, en donde los municipios comparten responsabilidades y costos (puede incluir a otras instancias de gobierno y al sector privado) y se crea un cuerpo conjunto. Los ejes temáticos de este tipo de gobernanza son la definición y el planeamiento estratégico para desarrollo económico o bien uso del suelo, manejo de residuos, transporte. Y la Asociación Regional del Ruhr es un ejemplo de este tipo y se ocupa del planeamiento territorial en el área metropolitana y auspiciando grandes proyectos de infraestructura.

---

18. Consejo de Europa, “Overview of Metropolitan Governance, Paper for the Parliamentary Committee on State Building, Regional Policy and Local Self-Government, Ukraine”, 2007. Disponible en: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2017/04/CoE-Overview-of-metropolitan-governance-CELGRLX-201711.pdf>

En tercera instancia, se ubica la Autoridad supramunicipal. Se crea por ley del gobierno central, un nivel adicional de gobierno por sobre el nivel municipal. Posee atribuciones precisas, a menudo de orden estratégico. Puede contar con un alcalde y asamblea electos o funcionarios no electos. Y se dedica al planeamiento estratégico (urbano, de transporte, de desarrollo económico, de manejo de residuos). Ejemplo de esta instancia es la Greater London Authority, quien se ubica por sobre 33 municipalidades de Londres. Cuenta con un alcalde y asamblea electos.

En cuarta instancia, el Estatus especial de “Ciudad Metropolitana”. Se trata de una municipalidad dentro del área metropolitana a la que se le da un estatus superior. Surge por iniciativa del gobierno central quien le otorga su condición. Ejemplo de este tipo de gobernanza se encuentra en Daejeon (Corea del Sur). Se separa de una provincia, se le da un estatus especial y es sede del gobierno central.

Las experiencias internacionales de conformación de áreas metropolitanas que poseen una imbricación similar a la observada en la RMBA sirven de guía, pero no de receta. La búsqueda de temáticas, consensos y equilibrios, así como mecanismos de legitimidad e identidad debe ser propia de los actores de la región. No obstante, podemos apoyarnos en lo realizado por otras metrópolis en la persecución de nuestra meta. Por último, el documento de trabajo mencionado sostiene a modo de síntesis que de la totalidad áreas metropolitanas analizadas, más del 80% de los cuerpos de gobierno metropolitano trabajan sobre desarrollo regional, que el 70% se dedica al Transporte, que el 60% trabaja en relación a la planificación territorial y más del 50% se dedica a los tres temas.<sup>19</sup>

En cuanto a los desafíos que puede enfrentar la tarea de conformación de una gobernanza metropolitana en nuestra región, Ahrend, Soo, Lembcke y Schumann,<sup>20</sup> establecen cinco pasos para lo que consideran una “reforma eficaz de la gobernanza metropolitana”.

Los autores mencionan que resulta prioritario al iniciar la estrategia de institucionalización metropolitana: motivar la colaboración mediante la identificación de proyectos metropolitanos concretos; desarrollar la apropiación metropolitana entre las partes interesadas fundamentales; crear fuentes adaptadas y confiables de financia-

---

19. Ídem.

20. Ahrend, Rudiger; Farchy, Emily; Kaplanis, Ioannis; Lembcke, Alexander, *op. cit.*



miento metropolitano; diseñar incentivos y compensaciones para los compromisos metropolitanos; y por último, implementar un proceso de monitoreo y evaluación metropolitana a largo plazo. Estas sistematizaciones pueden acercarnos a nuestro objetivo para generar un espacio territorial con un mayor potencial de desarrollo urbano, más seguro e inclusivo. Asimismo, contar con herramientas de medición y metodologías compartidas de actividades compartidas en la región, podrá ser el puntapié inicial sobre el cual generar investigaciones, diagnósticos que mejoren la planificación y la gestión de los miembros participantes y del conjunto.

Nuevamente, la Ciudad puede ser quien lidere este proceso. Su participación en el World Council on City Data (WCCD) y el cumplimiento de normativas internacionales ISO de estandarización estadística, la posiciona en un rol de preponderancia para invitar y capacitar a los municipios del Conurbano en la recopilación de información central de la región.

López Moreno y Orvañanos Murguía<sup>21</sup> dan cuenta de la utilización de esos datos para la elaboración de políticas públicas y muestran que Buenos Aires enfatiza el uso de datos e indicadores ISO para informar la política en seis áreas del desarrollo urbano. Asimismo, los autores mencionan que estos indicadores fueron incorporados en el sistema de planificación de la ciudad y se han utilizado para informar las decisiones sobre políticas. Por ejemplo, influyeron en la selección de un sitio para los Juegos Olímpicos de la Juventud.

Hace unos años, cuando los gobiernos de las tres jurisdicciones contaban con representantes del mismo signo político junto a varios municipios del Conurbano, quizás era un momento donde la voluntad política pudo haber, al combinar las visiones de poder como recurso y como relación, abordado una agenda metropolitana y sin embargo no fue así.

Durante ese período, la principal experiencia se dio en el denominado AMBA Salud que, justamente, demuestra la importancia de la voluntad política porque el Jefe de Gobierno dejó de manifiesto que

---

21. López Moreno, Eduardo; Orvañanos Murguía, Regina, “Dirigiendo las metrópolis hacia la prosperidad compartida: la Iniciativa para la Prosperidad Urbana”, en Gómez Álvarez, David; Rajack, Robin; López Moreno, Eduardo; Lanfranchi, Gabriel, *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*, Washington, BID, 2019.

le interesaba avanzar en ese tema (para bajar la inversión que implica atender personas provenientes de otro distrito). El Gobierno Nacional financió el proyecto y los intendentes del Conurbano, al ver una oportunidad de resolver la atención primaria en sus lugares, se sumaron. Este es un ejemplo puntual donde esa voluntad política con financiamiento, logró un avance concreto. Asimismo, se desarrolló el sitio *web* que reúne información estadística metropolitana denominado AMBA DATA, iniciativa del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Este es un sistema de indicadores del Área Metropolitana de Buenos Aires integrado por más de 200 indicadores socio-demográficos, urbanos, económicos, de servicios y de obras públicas con impacto en el AMBA.

En ese contexto de “unidad ejecutiva” y desde el ámbito académico escribí que:

La gobernanza metropolitana y las desigualdades que esta enfrenta son, sin duda, un punto nodal de esta nueva agenda. Las problemáticas vinculadas al cambio climático, la economía 4.0, la movilidad, la inseguridad y el manejo de los residuos sólidos urbanos sólo son abordables en una agenda integradora y de largo plazo. Partimos de una hipótesis clave: hay un desfase entre la ciudad formal y la ciudad real, y ese desfase impide administrar correctamente los desafíos urbanos y mejorar la calidad de vida.<sup>22</sup>

En esta línea debemos generar instrumentos de discusión política que tengan como elementos centrales la discusión acerca de la finalidad de la generación de un organismo metropolitano tales como ¿cuál es el objetivo de este proceso? ¿Cómo se repartirá el poder que emane de este organismo entre los participantes? ¿En caso que los integrantes deban ceder facultades o recursos, cuáles serán los incentivos para tal cesión? Por mencionar algunos.

Una muestra de la estrategia de aislamiento de la CABA se observa en el texto constitucional de la ciudad. En su artículo 65 referido a la participación ciudadana dice explícitamente que “El electorado puede ser consultado mediante referéndum obligatorio y vinculante destinado a la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general”, pero a diferencia de articulados similares tanto en la Provincia

---

22. Barroetaveña, Matías; Schiavi, Marcos, “Nueva agenda metropolitana”, en Barroetaveña, Matías, *Pensando una Buenos Aires más igualitaria: ejes de la nueva agenda metropolitana*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Octubre, 2018, p. 16.

de Buenos Aires como a nivel Nacional, la ciudad tiene entre sus exclusiones “No pueden ser sometidas a referéndum las materias excluidas del derecho de iniciativa, los tratados Interjurisdiccionales y las que requieran mayorías especiales para su aprobación”.

La RMBA debe fortalecer los canales de diálogo y consensos que permitan, considerando desigualdades, plantear un esquema en donde todos los actores políticos, sociales y productivos vean en la institucionalización una oportunidad, un marco para generar políticas de infraestructura, movilidad y ambiente a mediano y largo plazo.

Generar proyectos puntuales, comenzando por la tarea de contar con información homogénea y confiable para realizar diagnósticos y estados de situación puede ser el inicio. Unir la política con el saber de las universidades y centros de estudios favorecerá y fortalecerá a las unidades más pequeñas de la región, construyendo participación y compartiendo saberes. Para luego avanzar en proyectos “críticos” tales como el desarrollo estratégico y urbano, el transporte, el desarrollo productivo, la salud o el ambiente.

Los proyectos que involucren a más de un distrito requerirán, no solo acuerdos, sino financiamiento. El rol de los integrantes de la RMBA y principalmente de la CABA será fundamental para la búsqueda de recursos a nivel nacional como internacional, que permitan generar valor, empleo y calidad de vida a sus ciudadanos. Diseñar herramientas flexibles tales como incentivos, subsidios o compensaciones deben estar en el “menú” de los gobernantes.

Dada la particularidad de la región y sus actores, estos grandes lineamientos enunciados deben estar a disposición de poder ser revisados en todos los casos que la mirada de largo plazo así lo requiera. Y para ello, volvemos a la necesidad de contar con información que permita evaluar el desempeño y monitorear los avances.

En estas páginas hemos querido dejar plasmado que el enfoque centrado en el diseño institucional no es suficiente para lograr la construcción metropolitana, además se requiere incorporar actores legitimados por procesos electorales que junto a representantes de la sociedad civil y de los trabajadores son portadores de representación, de identidad, de poder y de capacidad para contribuir en el objetivo propuesto.

La agenda a construir debe generar incentivos selectivos, tales como obras de infraestructura, transferencia de conocimientos; como

colectivos, pertenencia, ser parte de un proceso, reconocimiento. Integrar e impulsar la RMBA debe visualizarse por todos los actores involucrados en términos de oportunidad, frente a demandas de la sociedad para mejorar la calidad de vida de sus ciudades y como un costo en caso de elegir quedar afuera del proceso constitutivo.

La tarea es grande, tan grande como los beneficios.

## Bibliografía

AHREND, Rudiger; FARCHY, Emily; KAPLANIS, Ioannis; LEMBCKE, Alexander, “What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries”, OECD Regional Development Working Paper, París, OECD Publishing, 2014.

ANDERSSON, Mats, “Gobernanza metropolitana: la nueva normalidad para una mejor calidad de vida”, en GÓMEZ-ÁLVAREZ, David; RAJACK, Robin; LÓPEZ-MORENO, Eduardo; LANFRANCHI, Gabriel, *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*, Washington, BID, 2019.

BADÍA, Gustavo, “La dimensión política en el proceso de construcción de lo metropolitano”, en CICIONI, Antonio (comp.), *La Gran Buenos Aires: rompecabezas metropolitano*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 2010.

\_\_\_\_\_, “La Región Metropolitana de Buenos Aires como Sistema Político”, en BADÍA, Gustavo, *Estado, sociedad y sistema político en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, 2015. Disponible en: <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2015/06/badia-la-region-metropolitana-como-sistema-politico.pdf>

\_\_\_\_\_ y PEREYRA, Elsa, “Aproximándonos a la Región Metropolitana como sistema político”, en BADÍA, Gustavo y PEREYRA, Elsa (orgs.), *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones al Margen-UNGS, 2003.

BARROETAVEÑA, Matías y SCHIAVI, Marcos, “Nueva agenda metropolitana”, en BARROETAVEÑA, Matías, *Pensando una Buenos Aires más igualitaria: ejes de la nueva agenda metropolitana*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Octubre, 2018.

BOBBIO, Norberto, “¿Gobierno de los hombres o gobierno de las leyes?”, en BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, España, Plaza & Janés Editores, 1985.

CENTRO DE ESTUDIOS METROPOLITANOS, “Movilidad laboral en el Área Metropolitana”, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, Universidad Nacional de Hurlingham, mayo 2020. Disponible en: <http://estudios-metropolitanos.com.ar/wp-content/uploads/2020/05/Movilidad-la-boral-en-el-%C3%A1rea-metropolitana.pdf>

CENTRO DE ESTUDIOS METROPOLITANOS, “Buenos Aires Metropolitana: Hacia una estrategia productiva”, Serie de documentos CEM N° 21, julio de 2019. Disponible en <http://estudiosmetropolitanos.com.ar/wp-content/uploads/2019/07/Buenos-Aires-metropolitana.-Hacia-un-modelo-productivo.pdf>

CICIONI, Antonio (comp.), *La Gran Buenos Aires. Rompecabezas metropolitano*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer (CIPPEC/Fundación Metropolitana), 2010.

CONSEJO DE EUROPA, “Overview of Metropolitan Governance, Paper for the Parliamentary Committee on State Building, Regional Policy and Local Self-Government, Ukraine”, 2007. Disponible en: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2017/04/CoE-Overview-of-metropolitan-governance-CELGRLEX-201711.pdf>

CRAVACUORE, Daniel A., “La intermunicipalidad metropolitana en Argentina”, ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado el 08 de noviembre de 2016 en Santiago, Chile.

ESCOBAR, Marcelo y PÍREZ, Pedro, “La cabeza de Goliath. Región Metropolitana y organización federal en Argentina”, en BADÍA, Gustavo y PEREYRA, Elsa (orgs.), *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones Al Margen-Universidad Nacional de General Sarmiento, 2004.

FREIBRUN, Nicolás, “Identidades sociales, representaciones y ciudadanía en el AMBA”, en BARROETAVEÑA, Matías, *Pensando una Buenos Aires más igualitaria: ejes de la nueva agenda metropolitana*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Octubre, 2018.

GÓMEZ-ÁLVAREZ, David; RAJACK, Robin; LÓPEZ-MORENO, Eduardo y LANFRANCHI, Gabriel, *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*, Washington, BID, 2019. Disponible en: [www.iadb.org/metrogov](http://www.iadb.org/metrogov)

LÓPEZ MORENO, Eduardo y ORVAÑANOS MURGUÍA, Regina, “Dirigiendo las metrópolis hacia la prosperidad compartida: la Iniciativa para la Prosperidad Urbana”, en GÓMEZ-ÁLVAREZ, David; RAJACK, Robin; LÓPEZ-MORENO, Eduardo y LANFRANCHI, Gabriel, *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*, Washington, BID, 2019.

OLLIER, María M., *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*, Buenos Aires, UNSAM Edita, Universidad Nacional de San Martín, 2010.

PÍREZ, Pedro, “Gobernabilidad Metropolitana en la Argentina”, en BADÍA, Gustavo y CARMONA, Rodrigo (comp.), *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008.

\_\_\_\_\_ y LABANCA, Facundo, “La ciudad metropolitana de Buenos Aires tiene gobierno”, en *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, N° 16, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2009, pp. 217-232.

TERESCHUK, Nicolás, “Sobre la coincidencia partidaria de los oficialismos”, en BARROETAVERÑA, Matías, *Pensando una Buenos Aires más igualitaria: ejes de la nueva agenda metropolitana*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial Octubre, 2018.

VALLÈS, Josep M., *Ciencia Política. Una introducción*, Barcelona, Editorial Ariel S.A., 2000.





# De la coordinación normativa a la gobernanza: un camino para consensuar soluciones comunes a problemas compartidos en la Región Metropolitana

Natalia Fidel\*

## Introducción

El crecimiento exponencial de las metrópolis es un fenómeno que se da con fuerza a partir del siglo XX. A comienzos de 1900, sólo el 10% de la población mundial era urbana mientras que, para finales de siglo, ese porcentaje creció a 45%. Tal crecimiento hizo que, paulatinamente, la expansión urbana fuera rebasando los límites políticos-administrativos de las ciudades, generando un continuo físico con las localidades vecinas. Con el tiempo, fue consolidando un sistema urbano donde se intensificaron relaciones funcionales y de flujos de personas y mercancías, característicos de estas áreas.

Argentina cuenta con varias regiones metropolitanas pero, por extensión territorial, densidad poblacional y complejidad, sin dudas, el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) es la más importante. El AMBA es una comunidad en la cual, desde el punto de vista político administrativo, coexisten las cuatro esferas de gobierno: Nación,

---

\* Lic. en Ciencias Políticas (UDESA). Maestría en Administración y Políticas Públicas (London School of Economics) y en UDESA. Trabajó en CIPPEC y Fundación Unidos del Sud, organizaciones en las que ha coordinado equipos de investigación y de desarrollo de políticas públicas. Se especializó en proyectos de innovación para la gestión y en el análisis del impacto de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en los gobiernos. Ha asesorado a numerosos municipios, provincias y equipos técnicos de referentes políticos. Creó y dirige el Instituto Política y Democracia de la Fundación Sociedad de la Información para las Américas, desde el que también ha investigado el desarrollo de Ciudades Inteligentes en la región. Formó parte del equipo que diseñó la Agenda Digital de Argentina. Actualmente, se desempeña como Diputada de la CABA.

Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios metropolitanos. En ella se concentra el 37% de los habitantes de Argentina, que producen alrededor del 50% del PBI nacional. Según las últimas estimaciones, alrededor de 15 millones de personas interactúan cotidianamente en el AMBA, lo que la transforma en una típica región metropolitana, en términos de escala.

Las particularidades propias de las áreas metropolitanas, sumadas a los nuevos desafíos de una agenda más compleja y diversa que caracteriza a los gobiernos locales desde las últimas décadas del siglo XX y, en particular en este último tiempo, a partir de la expansión de la pandemia del COVID-19; han planteado la necesidad de repensar cómo se gestionan los grandes temas de carácter metropolitano. Las cuestiones metropolitanas pueden ser entendidas como “transjurisdiccionales”, ya que trascienden a los territorios formalmente indicados como ámbitos del gobierno y siguen a los ámbitos “reales” de distribución de la población y las actividades en el espacio.

La Declaración de Montreal, firmada en 2015 en el marco de Hábitat III de las Naciones Unidas, promueve la cooperación metropolitana como herramienta para alcanzar un desarrollo urbano sostenible, más inclusivo, más justo, más equitativo. Vivimos un mundo cada vez más urbanizado, donde la ciudad aún ofrece la expectativa de una vida mejor, con luces y sombras, con avances y retrocesos.

La forma tradicional de abordar la coordinación interjurisdiccional ha sido, entre los representantes del Poder Ejecutivo, a través de la firma de acuerdos, convenios, reuniones informales y formales, la creación de entes jurisdiccionales o la coordinación de políticas públicas. Pocas veces se piensa la coordinación interjurisdiccional desde el aporte del Poder Legislativo. Una razón puede ser que la diferencia entre un poder unipersonal (como es el Ejecutivo) y un poder colegiado compuesto por varias fuerzas políticas con intereses contrapuestos (como el Legislativo) plantee una dificultad para pensar este tipo de coordinación. Sin embargo, esta dificultad no debe ser un impedimento para que el Poder Legislativo se sume a la construcción de la gobernanza metropolitana. Por el contrario, es necesaria su participación activa para pensar en constituir una verdadera gobernanza del AMBA.

En este sentido, un punto de partida necesario es acordar qué entendemos por AMBA, cuál es el espacio, cómo la delimitamos y quiénes la integramos. Establecer puntos de acuerdo sobre los cuales podamos comenzar a trabajar en conjunto. A partir de ese consenso, delinear mecanismos de cooperación. Creemos entonces que este momento se presenta como una oportunidad para promover un espacio de diálogo institucional, entre los legislativos del AMBA, con el objeto de propender a una mayor cooperación regional y al estudio de lineamientos legislativos comunes, que acompañe la generación de un modelo de gobernanza para el Área Metropolitana de Buenos Aires.

## La coordinación legislativa interjurisdiccional como aporte a la gobernanza metropolitana

La gobernanza del Área Metropolitana de Buenos Aires no tiene una respuesta simple. Cuando estudiamos los modelos de gobernanza metropolitana vemos que son múltiples y que no existe una fórmula única, adecuada para todos. Ninguna experiencia metropolitana es comparable, cada metrópoli tiene, por razones históricas y políticas, sus particularidades y desde allí teje su forma de gobernanza.

Hoy sabemos que la gobernanza se construye sumando a todos los actores. Por eso, ya no pensamos sólo en las formas de gobernabilidad de las áreas metropolitanas, sino que hablamos de la gobernanza como una idea de cierta integralidad, que implica una interacción adecuada entre el Estado o instituciones públicas y la sociedad civil; con el objetivo de lograr un desarrollo económico, político y social.

Los debates respecto del AMBA se concentran en torno de cuál puede ser la mejor forma de gobernanza. Se han realizado numerosas propuestas con modelos muy variados, todos ellos implican la misma complejidad: la necesidad de que cualquier modelo de gobernanza requiere del acuerdo y la participación de al menos tres actores: Nación, PBA y CABA, a quienes se debe sumar un cuarto nivel de actores: los municipios. Desde el punto de vista político administrativo, esta articulación requiere del acuerdo entre cuatro esferas de gobierno: Nacional, Provincial, CABA y Municipal, dentro de un solo territorio funcional.

Ante semejante dificultad e imposibilidad de avanzar en la conformación de una estructura de gobernanza metropolitana, se propusieron algunos caminos alternativos:

- Utilizar las estructuras de gobernanza temáticas: Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), Mercado Central de Buenos Aires.
- Crear espacios de coordinación intergubernamental como el Gabinete Metropolitano, constituido por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires como un ámbito de coordinación interjurisdiccional para el desarrollo e implementación de políticas metropolitanas.
- La Comisión Consultiva del AMBA (COCAMBA) cuyo trabajo retoma la reformulación institucional para organizar la región, a partir de la creación de un órgano para la planificación y el monitoreo de políticas públicas en forma coordinada.
- La Red de Salud AMBA, que se pudo diseñar articulando la existencia de los 18 hospitales de alta complejidad de CABA con el fortalecimiento de los Centros de Atención Primaria en la PBA (en 18 municipios) y la transferencia de tecnología del SAME (a 32 municipios). Esta experiencia sirvió para articular rápidamente durante la pandemia los contactos entre los efectores de salud para gestionar la emergencia.
- El AMBA Data, cuyo objetivo es la recopilación y análisis de información con mirada metropolitana, orientada a monitorear el desarrollo socio productivo y demográfico de la región, imprescindible para planificar de modo asertivo y estratégico.

La mayoría de las iniciativas vinculadas a la generación de espacios de diálogo metropolitano han sido impulsadas por el Poder Ejecutivo, sin participación del Poder Legislativo. Asimismo, son iniciativas entre el Poder Ejecutivo Nacional, el Provincial y el de la Ciudad, en las cuales no tienen participación activa los municipios. Entendemos que, desde nuestra función legislativa, tenemos elementos y herramientas para aportar al debate de esa agenda común que la realidad de la región nos reclama. Pero también es necesario comenzar a incluir a los municipios.

En Argentina, los poderes legislativos de algunas áreas metropolitanas de nuestro país han formalizado instancias de cooperación similares a las que se pretende impulsar.

A modo de ejemplo, el Foro Interparlamentario Municipal Permanente (FINPer) fue establecido entre los Concejos Deliberantes del área metropolitana binacional de Posadas-Encarnación, para atender no sólo los temas de la realidad metropolitana que comparten, sino las cuestiones derivadas del proceso de integración regional, que impactan de manera particular en esa zona. También el Parlamento del Gran Río Cuarto (que nuclea a los Concejos Deliberantes de las localidades de Río Cuarto, Holmberg y Las Higueras) se plantea “formular y ejecutar políticas públicas en común y promover un desarrollo regional equilibrado e integrado”.

El Ente de coordinación de la región Metropolitana de Rosario (ECOM) una asociación voluntaria de municipios y comunas, reconocido por la Ley provincial N° 13532/2016 como Ente Público No Estatal. Constituye, desde su creación, un espacio institucional de planificación, un ámbito de coordinación y promoción de políticas públicas de impacto regional; organizado sobre la base de una asociación estratégica de las localidades que hoy lo integran. Es esencialmente un órgano impulsor de la elaboración, desarrollo y ejecución de proyectos a escala metropolitana.

Creemos entonces que este momento se presenta como una oportunidad para promover un espacio de diálogo institucional entre los legislativos regionales, con el objeto de propender a una mayor cooperación y al estudio de lineamientos legislativos comunes que, a lo largo del tiempo, vayan sentando un precedente en la generación de un modelo de gobernanza metropolitana para Buenos Aires. Porque la mayoría de los temas y problemas que los ejecutivos deben resolver, requieren, generalmente, algún tipo de legislación. Pero ésta debe estar coordinada entre las jurisdicciones que las adopten en cuanto a la solución de problemas comunes.

Esto podría lograrse a partir de mecanismos institucionales existentes. Lo que Mariona Tomàs<sup>1</sup> llama “modelo de coordinación

---

1. Tomàs, Mariona, “Gobernanza Metropolitana: modelos y elementos clave”, Barcelona Metròpolis. Disponible en: <https://www.barcelona.cat/metropolis/es/contenidos/gobernanza-metropolitana-modelos-y-elementos-clave> [Fecha de consulta: 08/06/2022].

vertical”, que gestiona políticas a partir de la coordinación de facto entre ámbitos de gobierno existentes, sin creación de una institución metropolitana. O, de manera más informal, a partir de la coordinación de las agendas legislativas de los diputados, senadores, legisladores, concejales de un mismo espacio político; lo que Tomàs llama modelo de cooperación voluntaria de municipios o cooperación horizontal: caracterizado por la organización de los representantes locales por iniciativa propia. Estos arreglos tienen una institucionalización aún débil, pero sería un primer paso. Quizás este último podría ser un modelo inicial de cooperación normativa para iniciar el camino.

La coordinación legislativa interjurisdiccional refiere a la coordinación entre legisladores de diferentes jurisdicciones de un área o región en pos de construir legislación homogénea como respuesta a problemas compartidos. Nos hace pensar en la posibilidad de identificar problemáticas comunes, pensar soluciones coordinadas e implementarlas en leyes que contribuyan a una solución conjunta. Muchas cuestiones metropolitanas van más allá de la posibilidad de acción de los ejecutivos. Necesitan marcos legales para poder tener una resolución, si estos marcos se piensan de forma coordinada la cooperación será mucho más fructífera. Es importante que, más allá de los mecanismos que adopten quienes legislan en jurisdicciones que conforman un área metropolitana, piensen los problemas más allá del área o territorio específico en el que están e incorporen ese territorio más amplio que comparten como región.

Respecto a la forma de coordinación, esta podría realizarse a nivel de las autoridades que promuevan entre los legislativos espacios de diálogo y cooperación. Este tipo de instancias permite que, con el tiempo, esos vínculos sean cada vez más sólidos y se adopten la colaboración y la coordinación como prácticas cotidianas. Esto puede derivar o complementarse con el trabajo en red. Constituir una Red de Legislaturas del Área Metropolitana integrada por la Legislatura de la Ciudad, la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires y representantes de los Concejos Deliberantes. En esta red también se puede sumar un área de vinculación de legisladores del AMBA en la que también participen los Diputados y Senadores Nacionales de Ciudad y Provincia.

Otra instancia de diálogo y coordinación son las comisiones. Ante determinadas problemáticas que se deben abordar en cada jurisdic-

ción pero que por su naturaleza afecta a toda la región, podrían fomentarse espacios de conversación en pos de coordinar algún tipo de legislación común. A su vez, cada Legislatura cuenta con comisiones específicas para abordar estos temas como son la Comisión de Relaciones Interjurisdiccionales de la Legislatura de la Ciudad y la comisión de Asuntos del Conurbano de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

Según el reglamento de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, corresponde a la Comisión de Asuntos del Conurbano para el ámbito de los distritos que integran dicha región geográfica: a) Dictaminar sobre la viabilidad de todo asunto o proyecto relacionado con los intereses generales de dicha región. b) Dictaminar sobre todo asunto o proyecto relacionado con el estudio de la legislación sobre investigación científica en el área. c) Proponer la prioridad entre los distintos proyectos sobre dichos temas (art. 71 Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de la PBA).

En cuanto a los municipios que integran el Conurbano, el propio reglamento menciona a los siguientes treinta y tres: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

Por su parte la Legislatura de la Ciudad establece que compete a la Comisión de Relaciones Interjurisdiccionales fomentar relaciones de la Legislatura con organismos legislativos y deliberativos del resto del país, para el tratamiento de problemas comunes, coordinar con los Gobiernos locales de los distintos Partidos que integran el Gran Buenos Aires, las políticas comunes al área metropolitana. Mantener relaciones con organismos legislativos y deliberativos del extranjero y organismos internacionales y dictaminar en todo lo concerniente a convenios de colaboración (art. 127 Reglamento Interno de la Legislatura).

Como vemos, las competencias específicas de cada comisión son diferentes ya que la comisión de asuntos del conurbano tiene mayores facultades para dictaminar sobre temas que afectan a AMBA, mientras que la Comisión de Relaciones Interjurisdiccionales solo puede

dictaminar sobre Convenios. Esto no impide que estas comisiones puedan ser los espacios de diálogo entre legisladores de ambas jurisdicciones para pensar soluciones comunes a todos los problemas que afectan a la región. Otra diferencia es que la Legislatura de la Provincia delimita un espacio más acotado de lo que se conoce como AMBA mientras que la Legislatura de CABA menciona al área metropolitana sin delimitarla.

El Congreso de la Nación cuenta, en ambas cámaras, con comisiones que tienen competencias sobre cuestiones municipales que, por su carácter de órgano nacional, no hacen referencia específica al AMBA. La Cámara de Diputados cuenta con la Comisión de Asuntos Municipales a la que, según su reglamento, le compete la producción de dictámenes: a) sobre todo asunto o proyecto tendiente a asegurar el régimen municipal y su autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera, a tenor de lo dispuesto por los artículos 5° y 123° de la Constitución Nacional; b) sobre todo asunto o proyecto relacionado con la reforma del Estado nacional, en cuanto contempla al municipio como eje de la descentralización operativa de todas aquellas funciones concentradas en el gobierno de la Nación; c) sobre todo asunto o proyecto que promueva la capacitación de recursos humanos, la modernización, la tecnificación y la regionalización con vistas a incrementar la eficiencia de la administración municipal y no afecte su autonomía; d) sobre todo asunto o proyecto tendiente a asegurar la participación ciudadana en las políticas del Estado, a través de las distintas entidades representativas de la comunidad; e) sobre todo asunto o proyecto vinculado con la legislación exclusiva sobre la ciudad capital de la Nación, en tanto no afecte la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, conforme lo establecido en el artículo 129 de la Constitución Nacional 30 y las leyes que en su consecuencia se dicten, como asimismo a los intereses del Estado nacional en la ciudad de Buenos Aires, mientras sea capital de la República.

Además, la Comisión podrá coordinar su actividad con el Ministerio del Interior de la Nación, o cualquier entidad gubernamental o no gubernamental relacionada a la temática municipal, a las que podrá solicitar informes sobre el desarrollo de programas y proyectos que se estuvieran implementando en los municipios del país; todo asunto o iniciativa relacionada con la utilización del espacio público municipal; sobre toda otra cuestión en la que puedan verse relacionados y/o afectados intereses municipales (art. 86 Reglamento Interno de la Cámara de Diputados).



El Senado cuenta con la Comisión de Asuntos Administrativos y Municipales que tiene las siguientes atribuciones: dictaminar sobre lo relativo al régimen jurídico de la administración pública central y descentralizada, Auditoría General de la Nación, empresas públicas, régimen jurídico de los agentes estatales, contrataciones administrativas, dominio público del Estado, servicios públicos, policía administrativa y ejercicio del poder de policía, expropiaciones y toda otra limitación al dominio, sin perjuicio de la competencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales, cargas públicas, recursos administrativos y jurisdiccionales y toda otra forma de contralor administrativo, responsabilidad del Estado y sus agentes, planificación administrativa y cualquier otro asunto relacionado con el derecho administrativo y municipal, con exclusión de las materias de la ley que garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea Capital de la Nación (art. 66 Reglamento Interno del Senado de la Nación).

Finalmente, somos las y los legisladores de cada jurisdicción quienes, en nuestro quehacer cotidiano, podemos coordinar nuestro trabajo con nuestros pares de otras jurisdicciones para pensar en conjunto soluciones a problemas comunes. En diferentes acciones hemos desarrollado esta estrategia de coordinación legislativa interjurisdiccional.

## Acciones concretas implementadas

Proyecto de ley para consensuar una definición sobre AMBA y lineamientos comunes de políticas públicas

En primer lugar, estamos trabajando en un proyecto de Ley que busca poner en acción muchos aspectos que venimos conversando sobre el AMBA. El objetivo del proyecto es consolidar el impulso del enfoque metropolitano que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires da a sus acciones, con la finalidad de lograr políticas públicas en armonía con el área que integra. En el proyecto proponemos una definición y delimitación del AMBA.

La definición que se propone es la que considera Área Metropolitana de Buenos Aires a la integrada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y los siguientes municipios de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui,

Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, y Zárate.

Esta definición implica tomar posición respecto de dos cuestiones. Por un lado, hablar de área y no de región. Por el otro, darle forma a partir de los municipios que la integran y no desde una delimitación geográfica. Hemos adoptado esta definición porque advertimos que es la que más consenso tiene en los diferentes espacios de debate y discusión sobre el AMBA, en los que hemos participado.

Optamos por referirnos a este espacio como área y no como región, ya que entendemos que esta última denominación hace referencia o bien a un espacio geográfico, o bien a un espacio ya institucionalizado. Con la palabra “área” queremos referir algo que es mucho más que un espacio geográfico, pero que aún no llega a constituirse en región en términos formales. Según la Constitución Nacional (art. 124 CN), las provincias (entre las cuales se incluya a la Ciudad de Buenos Aires) podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines. Por lo tanto, la denominación “región” debería quedar reservada para ser usada en caso de que efectivamente se creara la Región Metropolitana por parte de los Gobiernos que la integran.

Sin embargo, donde es necesario ampliar el debate es en la enumeración de los municipios que integran el AMBA. En nuestra propuesta, optamos por una enumeración inclusiva de 40 municipios. Sin embargo, como mencionamos anteriormente, el reglamento de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, al enumerar los municipios que integran el conurbano, menciona 33. Por su parte, los decretos presidenciales en el contexto de la pandemia cuando refieren al AMBA incluyen 35 municipios:

El aglomerado urbano denominado **ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (AMBA)** que, a los fines del presente decreto comprende a la **CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES** y los siguientes **TREINTA Y CINCO (35)** partidos de la Provincia de **BUENOS AIRES**: Almirante Brown,

Avellaneda, Berazategui, Berisso, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.<sup>2</sup>

Los municipios que no son tomados en cuenta en la delimitación del conurbano de la Legislatura de PBA y de los decretos presidenciales son los siguientes: Brandsen, Campana, Cañuelas, Exaltación de la Cruz y Zárate. Mientras que los decretos presidenciales sí incluyen a General Las Heras y Luján.

Las diferencias en la inclusión de los municipios se explican por las diferencias en las delimitaciones territoriales. En algunas definiciones del AMBA, se toma la Ruta Provincial N° 6 como límite territorial, al considerarla como el territorio asentado en la unidad ecosistémica delimitada por la Ruta Provincial N° 6 y el Río de la Plata. Mientras que algunos van más allá e incorporan los municipios que rodean la ruta en cuestión. Fundación Metropolitana,<sup>3</sup> la organización de la sociedad civil que más trabaja los temas vinculados con el AMBA, adopta esta definición:

Lo definimos como la comunidad rioplatense asentada geográficamente en la unidad ecosistémica delimitada por la ruta provincial 6 y el Río de la Plata, y que está integrada por la mancha urbana, el borde periurbano, el bajo delta del Paraná y la costa.

Facundo Villar menciona que distintas agencias y organizaciones tienen una definición diversa de los municipios que integran la realidad metropolitana. Por ejemplo, la Agencia de Transporte Metropolitano incluye 42 Municipios, mientras que la Red AMBA Salud incluía 40. Por su parte, el Instituto del Conurbano Bonaerense (ICO) de la Universidad Nacional de General Sarmiento considera la metrópolis BAM está compuesta por la CABA más los 40 Municipios de la PBA que se encuentran a su alrededor.<sup>4</sup>

2. Decreto N° 125/2021, publicado en el BO el 25/02/2021.

3. Disponible en: <https://metropolitana.org.ar/> [Fecha de consulta: 08/06/2022].

4. Disponible en: <https://metropolitana.org.ar/idm/con-buena-informacion-mejores-decisiones-columna-para-ambito/> [Fecha de consulta: 08/06/2022].

Este es un punto central que debemos consensuar, pero en el que los municipios también deben ser parte del debate.

El proyecto que estamos trabajando propone que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires impulse la adopción de políticas públicas comunes para el AMBA, a partir de la coordinación con los gobiernos de la Provincia de Buenos Aires y de los municipios que la conforman, y que a la vez propicie la generación de espacios de coordinación de políticas que afecten al AMBA junto con el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y los 40 municipios que la integran.

Otro aspecto importante que se propone en el proyecto es que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires impulse la producción de un sistema de indicadores del Área Metropolitana de Buenos Aires, como insumo para apoyar políticas públicas de carácter metropolitano, con evidencia de calidad. Para la producción del menú de datos metropolitanos la Ciudad promoverá la colaboración con la Provincia de Buenos Aires y los 40 Municipios mencionados.

Al respecto el GCABA viene trabajando en el proyecto AMBA Data, una iniciativa que desarrolló junto con el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Es la primera plataforma pública local, que reúne datos estadísticos oficiales y georreferenciados para diseñar e implementar mejores políticas en el AMBA. Es el sistema de indicadores del Área Metropolitana de Buenos Aires integrado por más de 200 indicadores socio-demográficos, urbanos, económicos, de servicios y de obras públicas con impacto en dicha Área Metropolitana, y está inspirado en experiencias internacionales similares, como las de Barcelona y París. Se trata de un insumo para apoyar políticas metropolitanas con evidencia de calidad, y a su vez abre información relevante para vecinos, emprendedores y especialistas.<sup>5</sup>

El proyecto busca fomentar el trabajo conjunto en la construcción de la plataforma AMBA Data entre los gobiernos de la Ciudad, la Provincia y los municipios para lograr convertir esta herramienta en un verdadero insumo de gestión basada en evidencia. Sigue la política de datos abiertos que el gobierno de la Ciudad viene implementando para impulsar la transparencia, la innovación, la colaboración y la toma de decisiones.

---

5. Disponible en: <https://www.ambadata.gob.ar/> [Fecha de consulta: 08/06/2022].

AMBA Data integra información pública sobre la región que está dispersa en diferentes fuentes oficiales y pone a disposición indicadores de Ambiente y Hábitat, Cultura, Desarrollo Económico, Educación, Gobierno, Movilidad, Salud, Sociedad y Territorio e Infraestructura. El sitio incluye también trabajos especiales de fenómenos metropolitanos y noticias relevantes sobre las políticas con impacto metropolitano.

Finalmente, en el proyecto proponemos que para lograr todos estos objetivos se buscará la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil, universidades e institutos del AMBA y/o vinculados con la temática metropolitana, capaces de formalizar acuerdos de cooperación.

En simultáneo buscaremos que un proyecto similar sea presentado en la provincia de Buenos Aires y que, al mismo, puedan adherir los municipios. De esta forma, lograremos contar con una legislación homogénea que nos brinde una definición común que marque el piso de consenso sobre qué es el AMBA para desde allí, poder construir políticas comunes.

Presentación de leyes espejo en Ciudad, Provincia y los municipios del AMBA

Otro nivel de coordinación interjurisdiccional es el de los proyectos legislativos: a partir de acuerdos con legisladores de otras jurisdicciones replicamos proyectos de ley sobre la misma temática. Lo denominamos “legislación espejo”. De esta forma, buscamos coordinar una respuesta interjurisdiccional a un problema común abordado desde lo legislativo. La primera iniciativa fue el Proyecto de Campaña Electoral Sustentable.

En 2019 presenté en la Legislatura de la Ciudad el proyecto 35-D-2019 Campaña Electoral Sustentable que fue representado el año pasado (exp. 217-D-2021),<sup>6</sup> inspirado en una política llevada a cabo por el Gobierno de la Ciudad: “Ciudad Limpia, Campaña Responsable”, iniciativa que busca contener el impacto ambiental producido por el despliegue de publicidad electoral sobre el espacio público de la Ciudad.

En el marco de esta iniciativa en 2017 y 2019 se logró la firma de un Compromiso con el objetivo de garantizar la preservación del espacio

6. Disponible en: <https://parlamentaria.legislatura.gov.ar/pages/expediente.aspx?id=118633> [Fecha de consulta: 08/06/2022].

público durante el período electoral por parte de todas las agrupaciones políticas para evitar la publicidad ilegal en lugares indebidos, comprometiendo a los partidos y alianzas electorales y el Gobierno de la Ciudad a trabajar colaborativamente con ese fin. Ambos compromisos lograron un amplio apoyo y fueron firmados por funcionarios del Gobierno de la Ciudad, candidatos y apoderados de diferentes agrupaciones políticas, el Defensor del Pueblo, representantes de la Auditoría de la Ciudad, Organizaciones de la Sociedad Civil y de Agencias de publicidad en vía pública.

El proyecto que se presentó en la Legislatura retoma los compromisos que asumieron las agrupaciones políticas y el Gobierno de la Ciudad en los acuerdos de 2017 y 2019. Tiene por objeto establecer lineamientos generales para la realización de campañas electorales sustentables por parte de las agrupaciones políticas que compiten en las elecciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para los fines del proyecto se entiende por campaña electoral sustentable todas las acciones realizadas por las agrupaciones políticas y las autoridades electorales orientadas a priorizar el cuidado del ambiente y la higiene de los espacios públicos en el marco de la campaña electoral.

Las agrupaciones políticas que compiten en las elecciones no solo tienen la obligación de proponer a la ciudadanía medidas tendientes a revertir los efectos negativos de la contaminación y evitar que esta continúe avanzando, sino que también tienen la obligación de llevar a cabo conductas acordes con estos objetivos. Un aporte en este sentido es llevar a cabo acciones concretas que permitan desarrollar campañas en armonía con el medio ambiente. Para ello se pide que, en la medida de sus posibilidades, las agrupaciones políticas y candidatos utilicen para la campaña electoral materiales biodegradables que no contengan sustancias tóxicas o nocivas para la salud o el medio ambiente, y sean reciclables o reutilizables. Preferentemente, se reducirá el uso de papel y se utilizará cuando sea necesario papel con el menor grado de blancura posible, en los anuncios lumínicos optarán por luminaria LED y promoverán el uso de medios digitales.

Asimismo, las agrupaciones políticas que compitan en las elecciones para cargos públicos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán presentar ante el Instituto de Gestión Electoral un plan de limpieza de la propaganda que utilizarán durante la campaña electoral en la vía pública y destinar el material que lo permita para su reciclaje.

Finalmente, se dispone que tanto las agrupaciones políticas como el Gobierno de la Ciudad y las autoridades electorales deberán implementar acciones de capacitación y concientización sobre el uso del espacio público de forma responsable.

El cuidado del medio ambiente es un ejemplo claro de políticas que requieren coordinación interjurisdiccional. Con esta premisa buscamos entablar un enlace con legisladores de la provincia de Buenos Aires que pudieran tomar esta temática y replicarla. Fue así que, en la provincia de Buenos Aires, se presentó en la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires el proyecto 1671/21-22.<sup>7</sup> El proyecto, al igual que el presentado en Ciudad, tiene por objeto establecer el marco jurídico para la realización de Campañas Electorales Sustentables por parte de los partidos o agrupaciones que compiten en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. Como lo reconoce en los fundamentos, busca reforzar la línea propuesta y de trabajo promovida en la Legislatura de la CABA a través del proyecto presentado en la Legislatura.

Si bien el proyecto se adapta a la realidad de la provincia, el objeto es el mismo. Este es un ejemplo de cómo una problemática común, la contaminación que se genera con los materiales utilizados para la campaña electoral, puede tener una respuesta coordinada interjurisdiccionalmente a partir de propuestas legislativas espejo.

Otro ejemplo de coordinación interjurisdiccional fue la firma de la Carta Compromiso por la Acción Climática. En el marco de la celebración por el Día Mundial del Medio Ambiente, el 5 de junio de 2021, junto con las Diputadas de la Provincia de Buenos Aires Anastasia Peralta Ramos y Rosio Antinori, y la Diputada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Carolina Estebarena, firmé una carta compromiso por la acción climática, en la cual nos comprometimos a impulsar políticas públicas y desarrollar las acciones necesarias para la mitigación del cambio climático y la adaptación de las ciudades y comunidades a este fenómeno.

Celebramos este acuerdo de trabajo conjunto que tiene como fin “constituirse como espacio interjurisdiccional interparlamentario”. Esto se basa en el convencimiento de que únicamente con políticas públicas serias y comprometidas podremos lograr las transformaciones

---

7. Disponible en: <https://www.hcdiputados-ba.gov.ar/index.php?page=proyectos&search=busquedaPorNumero> [Fecha de consulta: 08/06/2022].

que el planeta necesita para mitigar y revertir las amenazas del cambio climático y comenzar a desarrollar ciudades y comunidades sostenibles.

La pandemia puso en evidencia la necesidad de coordinación interjurisdiccional.

A lo largo del año 2020 la pandemia puso en evidencia la necesidad de coordinar políticas en el AMBA, donde fue necesario unificar miradas diferentes para construir una mirada común, porque ese es el único camino. Sin articulación, no existe ninguna posibilidad de éxito en la implementación de soluciones de los desafíos que afronta el AMBA. Esto es porque los problemas no respetan fronteras políticas.

Los dirigentes estamos frente a una situación en la que debemos romper con la endogamia política y estar a la altura de las circunstancias para terminar con los ciclos de ilusión y desencanto en nuestro país, trazar un sendero de desarrollo y encontrar, de una vez, soluciones a los problemas estructurales que venimos acarreado hace décadas. Para ello, no hay otro camino que colaborar e integrar esfuerzos.

Tenemos que asimilar que el siglo XXI es el siglo de las ciudades, o mejor, como sostiene Pedro Ortiz,<sup>8</sup> de las regiones metropolitanas, porque es allí desde donde los países diseñan sus estrategias de desarrollo. Y la cooperación, en ese contexto, como define la Declaración de Montreal firmada en 2015, en el marco de Hábitat III de las Naciones Unidas, es una herramienta para alcanzar un desarrollo urbano sostenible, más inclusivo, más justo, más equitativo.

En ese sentido, si la pandemia puso sobre la mesa la necesidad de coordinación de políticas públicas en el AMBA, también puso en evidencia la ausencia de un ámbito institucional donde llevar a cabo esta coordinación. Es muy importante que exista este ámbito. Una situación circunstancial, como que un mismo espacio político haya accedido en 2015 a tres niveles de gobierno, permitió trabajar a partir de una concepción común sobre el territorio, que generó una suerte de funcionamiento institucional de hecho durante un periodo de tiempo.

Es cierto que existen órganos de gestión metropolitana, casi todos impulsados desde el ámbito nacional. La Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) es un ente autónomo, autárquico e inter-

---

8. Conferencia Magistral en el Ciclo “Hacia un Cambio de Paradigma” organizado por la Sociedad Central de Arquitectos (SCA) en el año 2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=czlEigpF4ww> [Fecha de consulta: 08/06/2022].



jurisdiccional que conjuga el trabajo con los tres gobiernos que tienen competencia en el territorio: Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), una Sociedad del Estado constituida en partes iguales por la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad. El Mercado Central, que desde su creación es dirigido y administrado por un Directorio integrado, en igual número, por representantes del gobierno de la Nación, de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad. El Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Arroyo Medrano (CICAM), integrado por el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y tiene por objeto la generación de acuerdos sobre políticas que permitan formular y ejecutar en forma conjunta un Plan Director Integral de la Cuenca del Arroyo Medrano. Y por último, el Ente Tripartito integrado por Nación, Provincia de Buenos Aires y la Ciudad para la regulación y control del servicio público de distribución y comercialización de energía eléctrica, cuya creación se acordó recientemente: el Ente será autárquico, con personalidad jurídica propia e independencia funcional y con plena capacidad jurídica.

Estos entes interjurisdiccionales no siempre incluyen a todos los actores; los municipios tienen escasa o nula representación. Esto da como resultado políticas excesivamente sesgadas hacia lo sectorial, que impactan en el territorio. Asimismo, los legislativos tampoco son tenidos en cuenta.

A lo largo del siglo XX, el urbanismo abogó en favor de una visión unificada sobre Buenos Aires y la conurbación que se generó. Esta visión acertada tuvo mayor o menor eco entre los decisores públicos y se manifestó a través de diferentes experiencias, desde la creación de organismos y empresas de servicios públicos hasta la generación de organismos de planificación.

Sin embargo, no ha sido suficiente coincidir en la necesidad de tener una coordinación político-urbanística o un plan estratégico metropolitano, porque no dimos hasta ahora con un modelo propio que nos permita sostener un diagnóstico dinámico y algunas estrategias consensuadas para resolver problemas comunes y sobre todo, trascender los cambios de signo político.

Colocarse frente a un problema concreto nos obliga a la coordinación, dado que la competencia sobre los temas metropolitanos se

distribuye en los cuatro niveles de gobierno. Los organismos sectoriales diseñan y ejecutan políticas específicas, pero es imprescindible que sean guiadas, discutidas y coordinadas con lógica metropolitana.

El desafío que nos interpela es generar los espacios legislativos donde se discutan los problemas comunes, con lógica metropolitana, en los cuatro niveles de gobierno, para acordar una agenda metropolitana. Entendemos que el trabajo conjunto y sostenido en el tiempo permitirá diseñar la forma de institucionalidad más adecuada.

En los debates respecto de la creación de un espacio institucional para el AMBA podemos decir que hay dos enfoques; por un lado, se propone crear un Órgano de Gobernanza Metropolitana, una forma de lograr este espacio de coordinación a partir de un convenio marco entre los cuarenta municipios, la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno Nacional. Por este convenio podrán comprometer su voluntad de cooperación en cuestiones metropolitanas, estableciendo la modalidad bajo la cual la harán efectiva. Actualmente en la Cámara de Diputados de la Nación hay un proyecto presentado 2826-D-2020<sup>9</sup> por los Diputados Suárez Lastra y Quetglas que propone la creación de una Agencia Metropolitana con características explícitamente referenciadas al planeamiento estratégico participativo.

Otra alternativa sostiene que la mejor opción para la gestión metropolitana es la coordinación intermunicipal originada en las municipalidades. La propuesta de Daniel Cravacuore<sup>10</sup> sostiene que, para garantizar el éxito de políticas metropolitanas, tenemos que pensar en escalas más chicas y negociar su solución a partir de problemas puntuales. Aunque reconoce que una institución debe darles coherencia a esos procesos de negociación: esto debería hacer un organismo metropolitano a crearse.

Ambas propuestas son complementarias. Es necesario un órgano de gobernanza metropolitana capaz de pensar en forma estratégica los problemas de la región, pero también, espacios de coordinación concretos entre los actores para dar respuestas claras a los problemas más específicos o coyunturales.

---

9. Proyecto de ley presentado en la Cámara de Diputados de la Nación. Disponible en: <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=2826-D-2020>

10. "La intermunicipalidad metropolitana en Argentina", ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado el 08-11 de noviembre de 2016 en Santiago, Chile.

Junto con ello, es imprescindible contar con espacios de coordinación legislativa interjurisdiccionales. Las legislaturas tenemos mucho que aportar. No solo como espacios de generación de diálogos y debates, sino también como espacios de generación de respuestas y soluciones.

## Conclusión

Desde nuestra experiencia creemos que la coordinación legislativa interjurisdiccional puede ser una instancia que acompañe tanto la construcción de acuerdos entre los municipios, la PBA y la CABA como también la construcción de una institucionalidad de gobernanza de los poderes ejecutivos. El ámbito legislativo debe ser parte de la construcción de la gobernanza metropolitana. Esto es así ya que la solución de muchos de los problemas del AMBA, además de acciones del Ejecutivo, requiere de marcos normativos, leyes que deben ser sancionadas en el Congreso Nacional o en los poderes legislativos de cada jurisdicción parte. Muchas veces las soluciones pueden venir justamente desde los legislativos, a partir de instancias de diálogo y conversación donde se puedan encontrar respuestas comunes a problemáticas compartidas que pueden ser resueltas mediante regulaciones legislativas coordinadas interjurisdiccionalmente.



# La importancia de avanzar en una agenda común del AMBA

Gabriela Besana\*

La realidad cotidiana en nuestro país nos plantea amplios y complejos desafíos que no conocen de fronteras. La pandemia profundizó muchos de estos problemas y, en los primeros meses, contrajo que se abriera un trabajo coordinado entre los gobiernos de la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Nación. Ese comienzo alentador y necesario generó un espacio común de decisiones y acuerdos en lo que respecta a la contención del virus, la ampliación del sistema sanitario y su articulación en cuanto a los pasos a seguir. Estos pasos fueron dejando lugar a un manejo más unilateral de la situación, generando decisiones cruzadas –y algunas veces enfrentadas– entre las jurisdicciones. En ese sentido, es posible recordar el conflicto salarial de la policía bonaerense, que derivó en una intervención de la Nación sobre los fondos de la Ciudad; así como también las medidas impuestas sobre la presencialidad escolar, que derivaron en un fallo de la Corte Suprema reafirmando la autonomía de la Ciudad pero que expuso a los chicos –especialmente del Conurbano– a casi un año y medio sin clases presenciales, generando un perjuicio en la trayectoria escolar de miles de alumnos.<sup>1</sup>

Ese camino de idas y vueltas que atravesamos, y las consecuencias que empezamos a ver de la pandemia, nos dejaron una enseñanza

---

\* Abogada. Se desempeñó como Directora de la Subsecretaría de Gobierno y Asuntos Municipales de la provincia de Buenos Aires. Es diputada nacional por la provincia de Buenos Aires desde diciembre de 2021, anteriormente se desempeñó como Presidenta de la Comisión del Conurbano de la H. Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

1. Resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en causa CSJ 567/2021 “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”. Disponible en: <https://www.cij.gov.ar/nota-38481-Resoluci-n-de-la-Corte-Suprema-de-Justicia-de-la-Naci-n-en-causa-CSJ-567-2021--Gobierno-de-la-Ciudad-de-Buenos-Aires-c--Estado-Nacional--Poder-Ejecutivo-Nacional--s--acci-n-declarativa-de-inconstituci.html>

clara: necesitamos generar legislación en común entre la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires. Más allá de los gobiernos de turno, la generación de leyes para el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) es una necesidad urgente; esta pandemia dejó en claro que el Conurbano y la Ciudad de Buenos Aires tienen muchas cosas en común, como la existencia de problemas que es necesario abordar de forma conjunta desde las legislaturas.

No solo la gestión sanitaria –como quedó demostrado en esta pandemia– requiere de articulación e iniciativas conjuntas para dar respuestas precisas. El transporte, la gestión de la basura, la seguridad, la actuación del Estado en el aspecto social, el planeamiento urbano y el acceso a la vivienda son algunos de los puntos en los que es fundamental avanzar con una legislación en común. Esa interrelación, que se da de hecho, necesita normas que las ordenen y proyectos que busquen mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Las imperiosas necesidades que la pandemia profundizó en el Conurbano nos interpelan a generar iniciativas que den respuestas a la enorme crisis que vivimos. Las cifras de pérdida del empleo, el cierre de comercios y fábricas son cifras dolorosas, que marcan un camino errático en lo que respecta a la contención social. Pero, sin duda, el impacto mayor se da en los más chicos; hoy la realidad marca que más del 70% de los niños de entre 0 y 14 años del Conurbano es pobre. No hay debate posible cuando las consecuencias de las decisiones políticas resultantes de la pandemia nos conducen a una realidad tan desesperante. La prioridad y el eje de las políticas ejecutivas, de los proyectos en las distintas legislaturas y de las acciones sociales, deben dirigirse hacia los más chicos.

Si no ponemos en primer lugar y le damos máxima prioridad a nuestros esfuerzos para solucionar la problemática que afecta a los niños, no podremos recuperar el presente ni construir un futuro posible.

La agenda común del AMBA que estamos promoviendo, con coincidencias, controversias y acuerdos, tiene que darle un espacio destacado a la lucha contra la pobreza infantil. Es inevitable sumar proyectos, aprobar leyes y generar “espejos de trabajo” entre los distintos distritos del Conurbano, la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires a través de la Legislatura.

En esa dirección, como presidente de la Comisión de Asuntos del Conurbano de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de

Buenos Aires, impulsé distintas iniciativas legislativas que abarcan las problemáticas sociales que hoy son parte de la realidad que presenta la provincia de Buenos Aires, como reflejo y consecuencia directa de la deficiente gestión administrativa estatal.

En concreto, hemos avanzado en la presentación de proyectos de ley, que sin perjuicio de su alcance general, amparan especialmente a los distintos sectores etarios y sociales que integran la zona metropolitana de la provincia, pues allí radican los mayores índices de desigualdad social e insatisfacción de necesidades básicas y, por tanto, de vulneración de derechos y garantías constitucionales –el derecho alimentario, a trabajar, a la propiedad, en suma a vivir dignamente–.

Así entonces procedimos a presentar, junto a mis compañeros de bancada, un proyecto de ley que aborda la problemática de la niñez, mediante la previa Declaración Pública en Niñez y Adolescencia. Como punto de partida, se regulan los medios necesarios e instrumentos legales tendientes a garantizar, como política de Estado, la promoción y la protección integral de los derechos –de las niñas, niños y adolescentes– hasta los 18 años en el marco de la ley provincial de protección integral de los niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires; con el objetivo de que el Poder Ejecutivo provincial asigne, actualice y aumente, en forma prioritaria, privilegiada e intangible, el presupuesto de gastos y recursos destinado a las políticas públicas de niñez y adolescencia, de acuerdo al principio de interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

Asimismo, se propone la creación del Consejo Provincial Interministerial de Emergencia en Niñez y Adolescencia, un paso clave para impulsar políticas públicas a favor de los más chicos. Entre algunas de sus funciones prevemos la generación de protocolos para la detección y el abordaje interministerial de chicos en situación de vulnerabilidad; la contribución al mejoramiento de la infraestructura sociourbana con el objetivo de mejorar el hábitat y la calidad de vida de los chicos; y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la niñez y adolescencia.

Esta iniciativa busca trazar un horizonte de prioridades y dirigir los recursos del Estado –y su interacción con sectores de la sociedad civil– hacia la contención y el desarrollo de los más chicos, dado que, en definitiva, son ellos los más afectados por la pandemia.

Como medida complementaria, y entendiendo que el derecho alimentario de las niñas, niños y adolescentes se constituye en una prioridad, avanzamos en la presentación de dos iniciativas, buscando garantizar herramientas de gestión que tiendan a la restauración de los derechos constitucionales vulnerados. Por un lado, impulsamos la declaración de la “Emergencia Alimentaria y Nutricional” en todo el territorio de la provincia de Buenos Aires para garantizar, con carácter prioritario, el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional de los sectores socialmente vulnerables de la provincia de Buenos Aires; focalizando en el área AMBA y en los niños y adolescentes, primando el interés superior del niños, garantizando el goce de los derechos a la vida y a la integridad física, psíquica y moral, consagrados en el artículo 12 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Por otro lado, propusimos la creación de un programa provincial a denominarse “Pancitas Llenas” como reflejo de la iniciativa presentada en el ámbito nacional, cuyo objeto será el financiamiento y abastecimiento de todo comedor y/o merendero que goce de un cupo asistencial económico otorgado por el Ejecutivo Provincial; y/o en virtud de los planes, y/o programas gubernamentales que en materia de asistencialismo alimentario se encuentren vigentes en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires. En igual sentido se orienta la presentación de la iniciativa de creación de un “Régimen para la Donación de Alimentos”, que promueve la recuperación y redistribución de alimentos, con la finalidad de contribuir a satisfacer las necesidades alimentarias de la población económicamente vulnerable, haciendo especial foco en la zona del AMBA, donde se encuentran los mayores índices de pobreza e indigencia infantil.

Sin duda, el camino de articulación que estamos profundizando para el AMBA necesita sumar proyectos de esta índole, que aborden la compleja realidad actual y prioricen la búsqueda de respuestas para los que más las necesitan.

Avanzar con una agenda común en nuestra región es también encontrar puntos en común que nos ayuden a mejorar la calidad de vida de los vecinos. Si ese objetivo nos une, podemos dar pasos enormes a través de la coordinación de leyes y propuestas.

Los problemas del AMBA necesitan soluciones complejas; sumar alternativas para encontrarlas tiene que ser el objetivo de quienes legislamos, tanto en la Provincia como en la Ciudad de Buenos Aires.



# Institucionalidad metropolitana. ¿Por qué y cómo?

Agustín Forchieri\*

## Introducción

La Ciudad de Buenos Aires forma parte de una gran región metropolitana que ha ido creciendo y expandiéndose, principalmente a lo largo de las últimas siete décadas. En una primera etapa la mancha urbana abarcó los municipios linderos a la ciudad, para luego crecer al impulso del parque automotor y las posibilidades que ello proporcionaba, incorporando la segunda corona de municipios bonaerenses y denominándose, a partir de ese momento, Área Metropolitana Buenos Aires. En la actualidad, a esos 24 partidos se les suma la tercera corona, con límites en la Ruta Provincial N° 6, abarcando un total de 40 municipios (además de la CABA) y una superficie aproximada de 14.000 km<sup>2</sup>.<sup>1</sup>

Esta dinámica social expansiva, que ha caracterizado a todas las grandes metrópolis del planeta y que impacta en la dimensión urbano-territorial, no ha tenido su correlato en la dimensión político-institucional. Si bien puede mencionarse la creación de nuevos municipios dentro de la denominada región metropolitana, y la consagración de Buenos Aires como ciudad autónoma por mandato de la Reforma Constitucional de 1994; no se ha contemplado una forma de coordinación regional que articule las acciones de todos los gobiernos presentes en la región.

---

\* Licenciado en Relaciones del Trabajo por la Universidad de Buenos Aires, donde también cursó la Maestría en Planificación de Ciudades y los Programas de Urbanismo Metropolitano, Desarrollo Local y Territorial, y Diseño Urbano Antropológico. Es investigador del Proyecto Vida Urbana en la Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo. Diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cargo para el que fuera elegido en dos oportunidades. Se desempeñó como Presidente de la Comisión de Planeamiento Urbano, Jefe de Bloque, y actualmente como Vicepresidente Primero de la Legislatura.

1. CPAU, Región Metropolitana de Buenos Aires, Datos, 2010. Disponible en: <http://www.observatorioamba.org/planes-y-proyectos/rmba#datos> [fecha de consulta: 14/06/2022].

Pedro Pírez concluye –en un trabajo sobre la cuestión metropolitana en nuestro país– que nuestro ordenamiento no contempla la posibilidad institucional del gobierno de la ciudad como tal: “Por el contrario, la organización gubernamental distingue niveles o ámbitos territoriales: uno nacional (o global) a cargo del gobierno federal y otros dos parciales: uno regional (o intermedio) a cargo de gobiernos provinciales y otro local a cargo de gobiernos municipales”.<sup>2</sup>

Por supuesto, él entiende a la ciudad como el fenómeno metropolitano que excede los límites administrativos de los municipios en caso del AMBA, o que se repliega en el caso de las pequeñas ciudades o localidades dentro de municipios vastos en territorio en el interior del país.

Esto es así debido a que, si bien la Constitución Nacional consagra en los artículos 5 y 123 las facultades de los gobiernos municipales –siendo este último de particular importancia, ya que vino a saldar una vieja discusión respecto a la naturaleza de los municipios y su autonomía– nada menciona respecto a las áreas metropolitanas y su gobernanza. Lo más cercano a ello es la posibilidad que tienen las provincias de “crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines” que menciona el artículo 124; solución que, sin embargo, no encaja en el saco de la gobernanza local propiamente dicha.

Aquí ya existe un primer punto de conflicto, porque como explica Fabio Quetglas<sup>3</sup> (2021) “la existencia de legitimidades diversas sobre un mismo espacio es un elemento potencial de conflicto”. Pensemos que sobre nuestra metrópolis intervienen cuatro niveles de gobiernos distintos (Nación, Provincia, Ciudad Autónoma y municipios), cada uno con sus competencias y con intereses diversos.

Ahora bien, el problema de esta forma de organización (o no organización) está dado por ciertas contradicciones que genera la dinámica social y que no están siendo debidamente atendidas. La primera de ellas se relaciona con las cuestiones que son sustancialmente interjurisdiccionales, como la infraestructura de agua y saneamiento,

2. Pírez, Pedro, “Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina”, en Vázquez Barquero, Antonio; Madoery, Oscar (comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones, 2001.

3. Ponencia de Fabio Quetglas en el Curso de Posgrado en Gestión y Políticas Metropolitanas, FLACSO, 2021.

la red de gas o telefónica, la cuestión ambiental, las cuencas hídricas, etcétera. Históricamente estas situaciones se resolvieron en las instancias superiores de la administración (provincial o nacional, dependiendo de las partes involucradas), sustrayendo la cuestión de las competencias de los gobiernos locales/municipales. La segunda es que los problemas –sobre todo aquellos vinculados a las nuevas agendas locales– no siempre entienden de límites jurisdiccionales, lo que implica una contradicción entre estos y los ámbitos de representación y acumulación política, por lo que existen cuestiones para las cuales no existe un ámbito institucional ni procedimiento alguno de representación específico. En tercer lugar, los gobiernos locales, en general, no cuentan con los recursos económicos para atender esos problemas.

Este último asunto es crítico porque, como bien explica Cravacuore en un trabajo sobre los municipios argentinos,<sup>4</sup> si bien estos han visto incrementadas sus funciones desde la década de los noventa en adelante, no fue así respecto de sus recursos, que se mantuvieron en aproximadamente el 8% del gasto público total consolidado. A las clásicas funciones de construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana, la regulación de ciertas actividades desarrolladas en el territorio y la asistencia a poblaciones de riesgo se les han sumado la preservación del medio ambiente, la seguridad ciudadana, la promoción económica, la defensa de consumidores y usuarios y la resolución de conflictos vecinales.

Por otro lado, hay una dimensión política en la región, que tiene que ver con su preponderancia en materia poblacional y económica, que la hace determinante a nivel electoral. Esta circunstancia se agravó con la eliminación de los colegios electorales en 1994, e hizo de la región el territorio de disputa y rehén de los principales líderes políticos de nuestro país. Esta cuestión representa también un escollo a la hora de generar un nuevo modelo para atender la compleja realidad metropolitana, debido al desequilibrado poder relativo de un potencial “supergobernador”, que concentraría el 40% de la población y el 50% del PBI de nuestro país.

Las contradicciones mencionadas, más otras existentes, solo pueden ser atendidas mediante herramientas de gobernanza metropolitana,

---

4. Cravacuore, Daniel, “Los municipios argentinos (1990-2005)”, en Cravacuore, Daniel; Israel, Ricardo (comps.), *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Autónoma de Chile, 2007, pp. 25-49.

entendiendo esta como “un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales y de instituciones con la intención de alcanzar unos objetivos debatidos que se han discutido colectivamente y se han definido en entornos fragmentados”.<sup>5</sup>

Hay distintos ejemplos en el mundo sobre modelos de gobernanza, según sea su grado de institucionalización: gobiernos metropolitanos; agencias metropolitanas sectoriales; coordinación vertical y cooperación voluntaria entre municipios. No existe un modelo óptimo de gobernanza para todos los casos, sino que éste va a depender de las condiciones particulares de cada región y los entornos sociales y políticos que influyen en la determinación del mismo. Lo que puede ser bueno para una región, puede no funcionar en otra. Explica Andersson<sup>6</sup> que, en la mayoría de los casos, los factores políticos determinan la elección de la estructura de gobernanza y los acuerdos a menudo evolucionan de un enfoque a otro, con el paso del tiempo. Algunos acuerdos institucionales son establecidos de abajo hacia arriba, es decir, a través de iniciativas y acuerdos entre los gobiernos locales en el área; y otros de arriba hacia abajo, es decir, a través de un gobierno provincial, estatal o nacional.

Ahora bien, hasta el momento la Región Metropolitana de Buenos Aires ha conocido dos tipos diferentes de herramientas de gobernanza. Por un lado, se crearon cuatro autoridades sectoriales donde participan la Nación y/o las provincias, con ausencia de los gobiernos municipales. Estas son: a) la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana S.E. (CEAMSE); b) la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires; c) la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR); y d) la Agencia Metropolitana de Transporte (AMT) que no ha logrado ponerse en marcha, sin perjuicio del envío inicial que tuvo al crearse.

Por otro lado, se verifican experiencias intermunicipales entre las que se destacan la Región Metropolitana Norte; el Consorcio de Municipios del Conurbano Sur y la Región Metropolitana Norte 2, con distintos

---

5. Borraz, Olivier y Le Galès, Patrick, “Gouvernement et gouvernance des villes”, en Leresche, J. P. (ed.), *Gouvernance urbaine et action publique en Suisse*, Paris, Pedone, 2001.

6. Andersson, Mats, “Gobernanza metropolitana: la nueva normalidad para una mejor calidad de vida”, en Gómez-Álvarez, David; Rajack, Robin; López-Moreno, Eduardo; Lanfranchi, Gabriel, *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*, Washington, BID, 2019.

tipos de vigencia en la actualidad. Más recientemente, durante la presidencia de Mauricio Macri se creó la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (CO.C.A.M.B.A.), que tuvo un cierto impulso inicial, para luego frenarse hacia fines de ese mandato presidencial; situación que no varió en la actual gestión del Presidente Fernández.

En el camino hacia un horizonte de futuro la “cuestión metropolitana” no solo implica dotar de coordinación y hacer sustentable en el tiempo a la principal región del país sino que, a mi juicio –y es por ello que creo que esto hoy representa un trascendental debate pendiente en nuestro país– implica repensar el modelo de desarrollo de Argentina; ya que en esta región vive más del 35% de la población total del país y se produce casi la mitad de los bienes y de los servicios.

Ahora bien, parte de la solución a los problemas de nuestra región requiere el desarrollo del resto de las regiones del país, especialmente el NOA y el NEA, que es de donde la Región Metropolitana de Buenos Aires recibe la mayor proporción de migración interna que llega en busca de mejores oportunidades. No se trata de quitarles recursos a unos para darle a otros en un juego de suma cero sino, por el contrario, buscar mecanismos que potencien las capacidades estatales y privadas de esas regiones y lograr así que sus ciudadanos crezcan, se desarrollen, estudien y trabajen en el lugar donde nacieron; o, al menos, tengan la oportunidad de hacerlo y no se vean obligados a migrar. Ello requiere de una estrategia de desarrollo que aproveche las ventajas competitivas y las nuevas posibilidades que la cuarta revolución industrial trae consigo, lo que sin lugar a dudas permitirá desacelerar los actuales niveles de crecimiento poblacional de la región, y dará paso a una planificación territorial que al mismo tiempo en que atiende las demandas insatisfechas, otorgue coherencia y sustentabilidad a las intervenciones en el territorio.

En las próximas dos secciones intentaré desentrañar lo que creo son dos puntos fundamentales de la discusión sobre la gobernanza metropolitana: los *por qué* y los *cómo* y, en ese sentido, cuáles son los beneficios de contar con herramientas de coordinación y cooperación entre los diferentes distritos que componen la ciudad y qué prerrequisitos deben verificarse para que estas herramientas se concreten y mantengan en el tiempo.

## Los *por qué* de una gobernanza metropolitana

De modo inicial y sin pretensión de taxatividad, los siguientes son algunos de los argumentos de carácter económico, social y también los ligados a un mejor funcionamiento general de la metrópolis, por los cuales es necesario avanzar hacia una gobernanza metropolitana. Los mismos se relacionan con la productividad de las ciudades, las compensaciones entre las distintas jurisdicciones, la sustentabilidad urbana, la equidad y la mejora de la movilidad.

### La gobernanza metropolitana mejora la planificación urbana y la sustentabilidad de las ciudades

Los usos del suelo suelen ser uno de los temas más abordados en cualquiera de los esquemas de gobernanza que se analicen y esto se debe a que no planificar el crecimiento demográfico trae como consecuencia la fragmentación del tejido urbano. La mencionada expansión de la metrópolis hacia la ruta 6 implicó un proceso de ocupación de tierras productivas para fines únicamente residenciales, desaprovechando áreas que se podrían densificar todavía mucho más y obligando a invertir en infraestructura vial, de servicios públicos y comerciales, para satisfacer las necesidades de los nuevos asentamientos. Una gestión planificada de la dimensión territorial permitiría conducir esos procesos habitacionales de forma más ordenada, ganando eficiencia al reducir los costos.

Sin embargo, este proceso no es exclusivo de la Región Metropolitana de Buenos Aires sino que sucede, en todas las áreas metropolitanas del mundo, donde la tendencia es la expansión de la mancha urbana y, en consecuencia, la pérdida de densidad demográfica. Mientras que el área ocupada por ciudades en el sur global aumentó en 3,5 veces, sus poblaciones urbanas solo se duplicaron. La conclusión entonces es obvia: estamos ocupando más espacio para menos personas.

Un artículo de Eduardo López Moreno y Regina Orvañanos Murguía<sup>7</sup> aborda este tema y menciona un estudio realizado por ONU-Hábitat, la Universidad de Nueva York y el Lincoln Institute of

---

7. López Moreno, Eduardo y Orvañanos Murguía, Regina, “Dirigiendo las metrópolis hacia la prosperidad compartida: la Iniciativa para la Prosperidad Urbana”, en Gómez-Álvarez, David; Rajack, Robin; López-Moreno, Eduardo; Lanfranchi, Gabriel

Land Policy (2016)<sup>8</sup>, que monitoreó las expansiones urbanas de 1990 a 2015. Según este trabajo, hay tres tendencias globales que amenazan el desempeño económico de las metrópolis: (i) la expansión urbana y la suburbanización, (ii) una drástica disminución de la densidad residencial y (iii) el crecimiento urbano desordenado y no planificado.

Respecto al crecimiento urbano desordenado, comentan los autores mencionados que, de acuerdo a un estudio realizado en 30 ciudades de todo el mundo, antes de 1990 el 80% de las ciudades crecía de acuerdo con los planes, mientras que en 2015 casi un tercio de las ciudades había sido planificado informalmente y otro tanto no había sido planificado en absoluto.

Esta falta de planificación es muy negativa en todo sentido, ya que implica mayores costos de infraestructura, intensifica las desigualdades sociales y económicas y aumenta la carga sobre un ya estresado ambiente.

## La gobernanza metropolitana tiene efectos directos sobre la productividad

Las áreas metropolitanas son, en general, más productivas que las ciudades pequeñas. Los conglomerados más grandes reúnen mayor cantidad de capital humano, es decir, personas capacitadas que desean vivir en esos asentamientos porque consideran que tendrán mejores oportunidades de vida. Por otro lado, en términos de producción las economías de escala permiten que las empresas inviertan más por el incremento de la demanda. A su vez, hay servicios públicos costosos que podrían brindarse entre varios distritos repartiendo mejor sus costos.

Las “economías de aglomeración” traen consigo una alta especialización de las áreas metropolitanas en sectores intensivos en tecnología y conocimiento, como pueden ser productos electrónicos, farmacéuticos o servicios financieros. En este sentido, dicha especialización, unida al intercambio de ideas, crea un entorno favorable para la elaboración de productos innovadores.

---

(eds.), *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*, Washington, BID, 2019.

8. UN-Habitat, New York University and Lincoln Institute of Land Policy (2016). *Atlas of urban expansion*, 2016 edition, Nueva York: NYU.

Utilizando la información recopilada en la Encuesta de Gobernanza Metropolitana de la OCDE basada en la experiencia de 140 áreas metropolitanas de Alemania, México, España, Reino Unido y Estados Unidos se obtuvieron dos hallazgos interesantes de analizar. En primer lugar, duplicar el número de gobiernos locales dentro de un área metropolitana reduce la productividad en un 6 por ciento, por lo que en los casos más extremos posiblemente se erradiquen los beneficios de la aglomeración y la escala. En segundo lugar, la presencia de un organismo de gobernanza metropolitana reduce esta penalidad, en promedio, a la mitad.

Esto muestra cómo una mejor coordinación de políticas puede tener efectos directos en la productividad y, por lo tanto, en el PIB.

Hoy la producción de bienes y servicios se concentra en las ciudades, por lo que Buenos Aires, tomada como región, compite globalmente con el resto de las ciudades y áreas metropolitanas. Es por ello que mejorar la competitividad y productividad de la región es fundamental para que podamos competir exitosamente y de esa forma lograr inversiones, trabajo y mejor futuro para todos los habitantes.

Al respecto, como mencionan Brugué, Goma y Subirats,<sup>9</sup> las ciudades, en tanto unidades que conforman el territorio, han de ser al mismo tiempo competitivas y colaboradoras: competitivas en su estrategia de relación exterior (en la red global) y colaboradoras en sus estrategias de relación interior (en el nivel local).

## La gobernanza metropolitana facilita la integración del sistema de transporte

La movilidad de las personas es uno de los aspectos centrales de la cuestión metropolitana, en razón de que la característica de toda región es contar con distintas centralidades sectoriales, las cuales determinan que normalmente una persona viva en un lugar, estudie en otro, trabaje y consuma en otro distinto, etcétera. Si todos realizáramos esas actividades en un radio medianamente corto el problema metropolitano no existiría o sería menor.

---

9. Brugué, Quim; Goma, Ricard; Subirats, Joan, "Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 32, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, junio de 2005.



Por eso gran parte del trabajo de los órganos de gobernanza metropolitana está puesto en mejorar la gestión del sistema de transporte urbano y suburbano. La integración eficiente del transporte público metropolitano puede aumentar la conectividad de las distintas áreas, mejorar la coherencia entre los modos de tránsito y mejorar el suministro de infraestructura, conduciendo a nuevos desarrollos urbanos. Mejorar el transporte implica que los ciudadanos ganen tiempo para efectuar otras actividades como tomar nuevos trabajos, actividades recreativas, familiares, etcétera.

La Encuesta de Gobernanza Metropolitana de la OCDE, que ya mencionamos, encontró una mayor satisfacción de los ciudadanos con su sistema de transporte público en ciudades-regiones metropolitanas que poseen una autoridad del transporte. Integrar todo el sistema no es tarea fácil, se debe contar con el respaldo de los gobiernos locales y tener la responsabilidad sobre todos los modos de transporte público en un área metropolitana.

Otro punto a tener en cuenta respecto a la movilidad es la necesidad de avanzar hacia sistemas de transporte urbano sostenibles. ONU Hábitat en su Informe Mundial sobre Asentamientos Humanos<sup>10</sup> ofrece recomendaciones sobre cómo los gobiernos nacionales, provinciales y locales, así como otros agentes implicados, pueden desarrollar futuros escenarios urbanos más sostenibles mediante la mejora de la planificación y el diseño de los sistemas de transporte.

Asimismo, en el documento citado se menciona la necesidad de lograr un aumento de la sostenibilidad de los sistemas de transporte urbano de pasajeros mediante cambios modales en la movilidad, incrementando la cuota del transporte público y de los modos no motorizados (a pie y en bicicleta) y reduciendo el transporte privado motorizado. También se exhorta a dedicar una mayor atención a la planificación y el diseño urbano para asegurar que las ciudades se construyan de manera que fomenten los modos de transporte medioambientalmente sostenibles.

---

10. ONU Hábitat, *Planificación y diseño de una movilidad urbana sostenible: Orientaciones para políticas, Informe anual sobre asentamientos urbanos, 2013*. Disponible en: <https://www.imu.org.mx/p/wp-content/uploads/2015/02/Informe-Mundial-Asentamientos-Humanos-ONU-2013.pdf> [fecha de consulta: 14/06/2022].

## La gobernanza metropolitana mejora la gestión de los bienes y servicios públicos

La división territorial en espacios políticos fragmentados genera que cada territorio deba gestionarse muchos de los servicios públicos que podrían, ya sea por una cuestión de escala o de integración, llevarse adelante de manera más eficaz y eficiente entre dos o más distritos. La gestión integral de los residuos sólidos urbanos (Plan GIRSU), por ejemplo, conlleva altos costos en la recolección y tratamiento diferenciado de los reciclables que redundaría en que los municipios con menos recursos no se lo propongan sino que, por el contrario, envíen todo junto a disposición final del CEAMSE. La integración de varios municipios generaría una escala y división de los costos que facilitaría llevar adelante la tarea.

Un ejemplo de integración en materia de servicios públicos es la experiencia de la Red Pública de Salud AMBA (habitualmente llamada AMBA Salud) creada en mayo de 2018 y que tiene como objetivo “conformar una red integrada de cuidados progresivos” además de “estandarizar y homogeneizar estructuras y procesos por niveles de complejidad”, “mediante la articulación de redes que organizan el flujo de personas dentro de la red y la generación de un sistema de información sanitaria”.<sup>11</sup>

Existen otros casos donde la gestión conjunta puede ser muy beneficiosa, tal es el caso de las compras y contrataciones. Como señala Cravacuore,<sup>12</sup> el trabajo del COMCOSUR y de la mancomunidad liderada por General Pinto, –que logró reducir en un 30% el costo de los insumos– son experiencias a imitar.

## La gobernanza metropolitana favorece la equidad y la cohesión social

Las áreas metropolitanas son territorios de desigualdad, con zonas altamente desarrolladas y equipadas con bienes y servicios pú-

11. Disponible en: <https://www.ambadata.gob.ar/red-publica-de-salud-amba> [fecha de consulta: 14/06/2022].

12. Cravacuore, Daniel, “El asociativismo intermunicipal en la provincia de Buenos Aires (1993-2007)”, en Fernández Alles, José J.; Trocello, María G. (coords.), *Intermunicipalidad y desarrollo local: hacia una teoría común iberoamericana de la intermunicipalidad*, España, Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2011.

blicos y privados de calidad, mezcladas con zonas atravesadas por la precarización y el bajo nivel de las prestaciones públicas.

Sobre esto, Pedro Pírez<sup>13</sup> nos señala que “las desiguales condiciones de cobertura y calidad de los servicios para la población y las actividades económicas de la ciudad metropolitana, implican la necesidad de su planeación y prestación en escalas adecuadas para una producción eficaz y eficiente, y más relacionada con las necesidades urbanas metropolitanas”. Se aboga entonces por el desarrollo de un modelo que organice y le dé sentido a las conductas urbanísticas con el fin de lograr metrópolis más compactas y homogéneas.

Este tema no escapó a la mirada de la Agenda 2030 en su ODS 11, que consagra la necesidad de contar con ciudades sostenibles y menciona, como uno de los retos más urgentes, terminar con la desigualdad, cuya peor manifestación son los 828 millones de personas que viven en situación de marginalidad. Según la ONU “el costo de una deficiente planificación urbanística puede apreciarse en los enormes barrios marginales, el intrincado tráfico, las emisiones de gases de efecto invernadero y los extensos suburbios de todo el mundo. Los barrios marginales son un lastre para el PIB y reducen la esperanza de vida”.<sup>14</sup> Es por ello que toda política pública en materia urbanística debería tener como objetivo reducir las desigualdades y formar parte de la dinámica productiva de la metrópolis generando prosperidad compartida y estabilidad social sin perjudicar el medio ambiente.

## La gobernanza metropolitana genera la posibilidad de realizar compensaciones económicas entre jurisdicciones

La dinámica social exhibe dos tipos de transferencias intrametropolitanas implícitas. Por un lado, se encuentran las jurisdicciones que prestan servicios públicos de buena calidad (principalmente educación, salud y seguridad) y son aprovechados por ciudadanos de otros distritos que trabajan allí pero viven en otro municipio. Eso genera un costo extra

13. Pírez, Pedro, “Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina”, en Vázquez Barquero, Antonio; Madoery, Oscar (comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones, 2001.

14. Disponible en: [https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/11\\_Spanish\\_Why\\_it\\_Matters.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/11_Spanish_Why_it_Matters.pdf) [fecha de consulta: 14/06/2022].

para el primer municipio pero, a la vez, esas personas consumen en los comercios de ese municipio; restándole actividad económica y, por ende, ingresos tributarios su municipio de residencia (habitualmente llamados “municipios dormitorio”). Herramientas de gobernanza facilitarían la compensación económica entre ambas jurisdicciones.

## Los *cómo* para una gobernanza del AMBA

Habiendo expuesto las razones por las que se vuelve necesario un mayor grado de institucionalidad metropolitana, nos interesa adentrarnos en aquellos requisitos que, de verificarse, podrían facilitar la negociación de herramientas de gobernanza por parte de los actores metropolitanos y propiciar un proceso de esas características no sólo que se acuerde sino que se mantenga en el tiempo.

### Implementación de incentivos para la concertación

La política es la herramienta que tiene la sociedad para saldar –o al menos canalizar de forma menos nociva– las tensiones de aquellos grupos que la conforman, basadas en sus disímiles y frecuentemente contrapuestos intereses y necesidades. No es esperable que los actores políticos tomen decisiones que no crean que van a beneficiarlos, ya sea en el plano de la acumulación política como en el de la representación; motivo por el cual toda propuesta de concertación debe ser acompañada por incentivos que impulsen a los gobernantes. Si todo consenso implica ceder algo, también requiere ganar algo, y allí es donde se debe poner el foco para que el acuerdo sea un *win win* para todas las jurisdicciones.

En este sentido, la financiación de la institución es un elemento clave a la hora de pensar el modelo de gobernanza a elegir. No solo observar la cantidad de dinero que posee sino la procedencia de los recursos financieros, si es propia o si la obtiene a través de otras vías. Generalmente se reconocen básicamente dos fuentes de financiamiento que a menudo se combinan: las transferencias de los municipios (de abajo hacia arriba) o de un ámbito superior de gobierno (de arriba hacia abajo), y, en segundo lugar, de tasas e impuestos propios. Un modelo mixto podría significar una ganancia para todos, donde cada jurisdicción aporte un porcentaje de su recaudación y, sobre ello, la

Nación haga su aporte para conformar un fondo que luego se invertirá en obras y servicios en cada distrito.

## Reconfiguración territorial: el desarrollo federal

Distintos factores históricos, económicos y sociales generaron un país que cierta doctrina caracteriza como *macrocefálico* (por tener una cabeza muy grande) que sería el AMBA, y un cuerpo muy flaco, que sería el resto del país. Esta configuración desigual tiene explicaciones multicausales pero una consecuencia clara, que es el subdesarrollo de grandes regiones del país, especialmente el NOA y el NEA, motivo por el cual desde hace décadas parte de sus habitantes optan por migrar al Área Metropolitana de Buenos Aires en busca de mejores oportunidades. Esta situación impacta negativamente en nuestra región, que no ha podido absorber debidamente a este caudal de personas, multiplicando las desigualdades y tensionando aún más el tejido social.

La respuesta a este conflicto está dada por el desarrollo progresivo de aquellas zonas aún postergadas. Sobre el punto, Fabio Quetglas<sup>15</sup> en una nota publicada en la revista digital *Seúl* expresa que:

... hoy Argentina debe hacer ingresar a todo su territorio a las nuevas cadenas de valor globales para elevar no sólo nuestra rentabilidad sino también el estándar de funcionamiento. Es la manera de que todos nuestros recursos humanos, productos y servicios alcancen otro nivel de calidad, que se incorpore otro nivel de tecnología. Esa sería en definitiva la posibilidad que nos permitiría reconfigurar nuestro territorio de una metrópolis casi ingobernable rodeada de grandes extensiones vacías a un país de 200 ciudades medianas de 100 o 150 mil habitantes con alta calidad de vida y altas prestaciones económicas, ciudades capaces de colocar valor en el mundo y que con esa rentabilidad sean capaces de mejorar su calidad y su estatus cívico y social. Yo creo que eso es posible porque ya lo hicimos una vez y porque la pospandemia nos abre una nueva oportunidad de hacerlo.

Yo también lo creo. Este mapa de muchas ciudades, equilibradas y distribuidas a lo largo y ancho del país, permitiría que cada habitante decida libremente donde crecer y desarrollarse sin verse empujado a emigrar lejos de su familia y amigos.

15. Quetglas, Fabio, revista *Seúl*, 2021. Disponible en: <https://seul.ar/fabio-quetglas/> [fecha de consulta: 14/06/2022].

## Necesidad de una coordinación vertical, horizontal e intersectorial

Todo mecanismo de gobernanza debe integrar y considerar las necesidades y propuestas de los actores que operan en la realidad urbano-territorial de la región. Empresarios, sindicatos, ONG, OSC, movimientos sociales, etcétera, deben poder hacer escuchar su voz a la hora de planificar, ejecutar y monitorear el formato institucional elegido.

En este sentido, autores como Pedro Pírez introducen el concepto de “sociedad política” entendida esta como “la esfera que combina sociedad civil y Estado como resultado de complejos sistemas de intermediación y negociación de intereses de distinta naturaleza”.<sup>16</sup> Esto supone atender a los actores participantes, sus recursos, actitudes, estrategias, relaciones, etcétera.

### Saliendo al mundo

Las transformaciones surgidas a partir de la cuarta revolución industrial marcan un escenario caracterizado por una nueva *governance*. En palabras de Llamazares y Marks,<sup>17</sup> se puede definir como un sistema en el cual los distintos niveles institucionales comparten, en lugar de monopolizar, decisiones sobre amplias áreas competenciales. Más que a una dominación uniforme por parte de los estados centrales, estamos asistiendo a la emergencia de un patrón altamente variable y no jerárquico, de interacción entre actores diversos en diferentes áreas de políticas.

Cada vez se hace más imprescindible, para salir al mundo a competir con productos, servicios y bienes, el desarrollo de las áreas metropolitanas, donde el trabajo colaborativo es clave para lograr el éxito. La competencia externa pasará por quienes logren una exitosa e innovadora colaboración interna.

16. Pírez, Pedro, “Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina”, en Vázquez Barquero, Antonio; Madoery, Oscar (comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones, 2001

17. Llamazares, Iván; Marks, Gary, “Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea”, en Llamazares, Iván; Reinares, Fernando (eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999.

Si no es por convicción, al menos por estrategia de supervivencia los actores políticos deberán sentarse a pensar esta nueva forma de *governance*, donde muta la forma de gobierno pero no la finalidad. Este gobierno multinivel no supone un proceso de descentralización de competencias sino de concurrencia de las mismas. Esta lógica de concurrencia es, en definitiva, la lógica de la suma positiva.

El shock tecnológico que supone la última revolución industrial impacta en la forma de organización laboral-productiva del territorio, lo que genera cambios a nivel político-institucional y económico-global. Esta tensión entre formas tradicionales de pensar la organización territorial y las formas disruptivas de producir, vivir y trabajar en las metrópolis se vio acentuada con la pandemia de COVID-19.

Considerando que el AMBA es una de las regiones más importantes de América Latina (es la tercera luego de la Zona Metropolitana del Valle de México y la Región Metropolitana de San Pablo, Brasil), no parece quedar mucho margen para los actores políticos que no trabajen en pos de su desarrollo y competitividad (teniendo en cuenta las tensiones mencionadas), porque esto implicaría mantenerla al margen de mercados mundiales claves para su desarrollo, bienestar y equilibrio a mediano y largo plazo.

## Creando una identidad metropolitana

Es posible en muchos casos constatar, entre los ciudadanos, una “identidad local” fuertemente aferrada a la cultura municipal. En menor medida se verifica una identificación con la provincia. Lo que claramente no existe es una “ciudadanía metropolitana”, entendida como la identificación de los ciudadanos con el territorio de su ciudad y la conurbación que la rodea.

Los habitantes de la ciudad sólo reconocen su vinculación con el municipio al que pertenecen y cuando pasan los límites jurisdiccionales se convierten en “extranjeros”. Romper con esta tradición o, al menos, incorporar el elemento metropolitano no será tarea fácil.

Observemos el caso de Barcelona, donde se cuenta con una autoridad de coordinación e historia de cooperación. Según un estudio del Grupo de Investigación en Estudios Locales de la Universitat de

Barcelona, entre 2013 y 2016<sup>18</sup> existen, al menos, tres obstáculos a la hora de crear una identidad metropolitana. La primera es la vinculación con el territorio. En el caso de los municipios, o de los barrios de Barcelona, lo definen como el lugar “donde me siento como en casa” y muestran una vinculación muy estrecha. Por el contrario, el área metropolitana no genera ningún sentimiento de pertenencia: es algo abstracto, un ente administrativo, sin ningún tipo de vínculo emocional.

Trasladado a nuestra realidad, si alguien le preguntara a un habitante de la Ciudad de Buenos Aires o de los municipios que la rodean, éste le dirá que es porteño, sanisidrense, matancero o incluso bonaerense, llegado el caso. Nadie se identificaría como “metrociudadano”, lo cual afirma la falta de empatía que tienen los habitantes en relación al territorio (extendido) donde viven. Sin embargo, un estudio realizado por FLACSO hace algunos años consigna que no existen rechazos entre quienes viven en uno u otro lado de la Av. General Paz.

Un segundo problema es que las personas no identifican con precisión el territorio del área metropolitana. Las definiciones son ambiguas, asociadas a un espacio por donde la gente transita y se mueve, pero cuyos límites desconocen. Es difícil tener una identidad metropolitana si para comenzar no se sabe, a ciencia cierta, de qué territorio se habla.

Finalmente, aparecen algunas tensiones respecto a intereses, supuestamente contrapuestos, entre los distritos; o la negativa a compartir recursos entre el área central y más dotada de posibilidades con la conurbación o los municipios más pobres.

La conclusión a la que arribó el grupo de investigación catalán es que será más fácil de construir si hay una vinculación afectiva y un conocimiento del territorio, un diseño institucional y una movilización ciudadana que favorezcan la creación de un “relato” metropolitano. En las condiciones actuales, eso no existe.

Mats Andersson sostiene que “una identidad metropolitana y procesos participativos son fundamentales para asegurar un compromiso cívico adecuado en la toma de decisiones y el monitoreo de

---

18. Martí-Costa, Marc y Tomàs, Mariona, “Crisis y evolución de la gobernanza urbana en España”, versión definitiva publicada en *Ciudad y territorio*, Vol. XLVIII, Cuarta época, N° 188, verano 2016, 187-200.



su implementación”<sup>19</sup>, es decir, se requiere la intervención constante de los actores sociales y la ciudadanía en general en todo proceso de construcción de gobernanza para que estos se apropien de esa cultura metropolitana, la internalicen y luego exijan mayores avances en materia de coordinación.

## A modo de conclusión: ¿qué hacemos para lograrlo?

Las metrópolis en general se caracterizan por su complejidad. La nuestra, en particular, es una de las más complejas. Esa complejidad seguramente atentó contra las posibilidades de generar gobernanza e instituciones metropolitanas.

Sin embargo, si bien hay mucho por delante en ese camino, observo con optimismo un nuevo horizonte de posibilidades para nuestra región.

El urbanista francés Christian Lefèvre<sup>20</sup> nos plantea que en materia de institucionalización de las regiones metropolitanas, las crisis pueden constituirse en un factor que impulse a los actores políticos a avanzar en modelos de coordinación interjurisdiccional.

En el caso de Buenos Aires, la pandemia desatada por el COVID-19 puso en evidencia que integramos una región metropolitana. Ese AMBA pasó a dominar los titulares de los medios, al verificarse una serie de efectos producto de la pandemia que tenían que ver con esa realidad metropolitana; aún asociados al bajo nivel de institucionalización de la coordinación en nuestra región.

Estos se expresaron en cuestiones como la fragmentación del sistema sanitario, la falta o deficiencia de estadísticas e indicadores sociales confiables sobre los cuales tomar decisiones de política pública y, sobre todo, la carencia de espacios institucionalizados de cooperación entre los actores gubernamentales.

A mi juicio, la cuestión de avanzar en un modelo de cooperación y gobernanza para la región metropolitana de Buenos Aires es uno de

19. Andersson, Mats, “Gobernanza metropolitana: la nueva normalidad para una mejor calidad de vida”, *op. cit.*, p. 90.

20. Lefèvre, Christian, “Gobernabilidad democrática en las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas”, en Rojas, Eduardo; Cuadrado-Roura, Juan R. y Fernández Güell, José Miguel (eds.), *Gobernar las Metrópolis*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 2005.

los grandes desafíos que enfrenta nuestro país a futuro; y, aunque la metrópolis es un fenómeno multicausal, su gestión implica siempre una respuesta política.

No hay un problema desde el punto de vista de los necesarios consensos desde los espacios académicos, o desde la sociedad civil, que hace mucho tiempo vienen impulsando estos debates. Es necesario promover mayores instancias de diálogo en el nivel político para avanzar en la conformación de espacios institucionalizados, de forma progresiva y capitalizando la experiencia de los entes existentes.

Como la política debe dar una respuesta, nosotros desde la Legislatura nos hemos hecho cargo, aportando nuestro esfuerzo a esta construcción colectiva de lo metropolitano, a través de nuevas líneas de trabajo implementadas para intentar impulsar un diálogo y mayores niveles de relacionamiento y coordinación entre los poderes legislativos de la Región. Lo hemos hecho con la convicción de que los poderes legislativos pueden contribuir enormemente en la generación de una mayor y mejor articulación interjurisdiccional, a partir de la formulación de legislación con perspectiva metropolitana.

Para comenzar, hemos creado un área específica con responsabilidades en la temática: la Dirección General de Asuntos Metropolitanos (DGAM). Con esta herramienta encaramos la tarea de generar ámbitos de discusión de los temas metropolitanos, en el que actores relevantes han participado y realizado sus aportes. Este libro es resultado de ese trabajo.

También hemos propuesto y comenzado a concretar convenios de cooperación con los legislativos de distintos municipios de la Región, propiciando espacios de diálogo y consenso sobre problemáticas comunes de la metrópolis. En particular, estos acuerdos implican también el compromiso de avanzar de manera conjunta en la conformación de una red parlamentaria metropolitana.

Otra línea de acción prioritaria que hemos desarrollado ha sido la formación. Desde el Instituto Legislativo de Capacitación Permanente y junto a la DGAM hemos desarrollado cursos que se adentran en la cuestión metropolitana, proponiendo una nueva visión sobre los desafíos y las oportunidades que enfrentan nuestras ciudades. Estos cursos abiertos han contado con expositores que son verdaderos referentes, tanto académicos como desde la gestión, nacionales e internacionales; lo que generó una amplia participación en los mismos.

Finalmente, en el marco de la actualización del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad, en lo que hace a su capítulo Metropolitano desarrollamos una experiencia innovadora que sienta las bases de futuras acciones de cooperación. A partir de una propuesta del Consejo del Plan Urbano Ambiental (COPUA) nos propusimos ampliar la convocatoria y diseñar un proceso participativo-colaborativo que incluyera no sólo a representantes de la Sociedad Civil y la Academia, sino también a integrantes de los ejecutivos y legislativos de los municipios de la región metropolitana de Buenos Aires. De esta forma, en el análisis previo al debate parlamentario de la nueva norma, se podrán contemplar las distintas miradas de los otros actores gubernamentales de la región.

Este proceso está dando un resultado sumamente rico, que deja en evidencia que, tanto el diagnóstico como posibles lineamientos a futuro que construimos, fueron producto de grandes coincidencias entre los participantes; y donde ha aparecido como una constante el reclamo por mayores niveles de coordinación y gobernanza regional.

Como dijimos antes, queda mucho camino por recorrer. Una entidad metropolitana con personería jurídica, competencias delimitadas, enfocadas a sectores estratégicos como el transporte, el ordenamiento territorial, el desarrollo económico y el medio ambiente, y un marco financiero que garantice su autonomía fiscal; será obviamente la meta deseable, ya que de ello dependerá que podamos aprovechar al máximo los beneficios de la aglomeración. Habrá seguramente muchas estaciones intermedias antes de llegar a ese objetivo.

El desafío, mientras tanto, es que sigamos generando espacios de encuentro para construir una visión estratégica regional y una “metro identidad”, que nos acerquen a ese horizonte metropolitano.

## Bibliografía

ANDERSSON, Mats, “Gobernanza metropolitana: la nueva normalidad para una mejor calidad de vida”, en GÓMEZ-ÁLVAREZ, David; RAJACK, Robin; LÓPEZ-MORENO, Eduardo; LANFRANCHI, Gabriel, *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*, Washington, BID, 2019.

BORRAZ, Olivier y LE GALÈS, Patrick, “Gouvernement et gouvernance des villes”, en LERESCHE, J. P. (ed.), *Gouvernance urbaine et action publique en Suisse*, Paris, Pedone, 2001.

BRUGUÉ, Quim; GOMA, Ricard; SUBIRATS, Joan, “Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 32, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, junio de 2005.

CPAU, Región Metropolitana de Buenos Aires, Datos, 2010.

CRAVACUORE, Daniel, “Los municipios argentinos (1990-2005)”, en CRAVACUORE, Daniel e ISRAEL, Ricardo (comps.), *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Autónoma de Chile, 2007.

\_\_\_\_\_, “El asociativismo intermunicipal en la provincia de Buenos Aires (1993-2007)”, en FERNÁNDEZ ALLES, José J. y TROCELLO, María G. (coords.), *Intermunicipalidad y desarrollo local: hacia una teoría común iberoamericana de la intermunicipalidad*, España, Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2011.

GÓMEZ-ÁLVAREZ, David; RAJACK, Robin; LÓPEZ-MORENO, Eduardo y LANFRANCHI, Gabriel, *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*, Washington, BID, 2019.

LLAMAZARES, Iván, y MARKS, Gary, “Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea”, en LLAMAZARES, Iván y REINARES, Fernando (eds.), *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999.

ONU (s.f.), *Objetivos del Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

ONU HÁBITAT, *Planificación y diseño de una movilidad urbana sostenible: Orientaciones para políticas*, Informe anual sobre asentamientos urbanos, 2013.

PÍREZ, Pedro, “Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina”, en VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio y MADOERY, Oscar (comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones, 2001.

\_\_\_\_\_, “El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, N° 45, mayo-agosto, 2014.

QUETGLAS, Fabio, entrevista en revista *Seúl*, 2021. Disponible en: <https://seul.ar/fabio-quetglas/>

SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Argentina.gob.ar, septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/secretaria/plan-estrategico-territorial> “Plan estratégico territorial. Avance 2018”, disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina\\_urbana\\_2018.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina_urbana_2018.pdf)