

# (OUL-BAM)

► Observatorio Urbano Local  
Buenos Aires Metropolitana



> CIHaM / FADU / UBA

[\[Versión PDF\]](#)

► Octubre 2006  
Por Artemio Pedro Abba

*Publicado originalmente en Café de las ciudades N° 48.*

**Formar institucionalidad metropolitana en Buenos Aires.**  
Propuesta de gestión para el AMBA.



## 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 del poder de decisión del planeta, **no han encontrado formas de institucionalidad** que posibilite gobernar las problemáticas crecientes 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. En el caso de Buenos Aires, este punto salta al primer plano cuando, debido al "**pudor ambiental**" suscitado por controversias por el manejo de recursos compartidos con países vecinos, se intenta abordar la problemática de la cuenca del Riachuelo, tan vieja en su presencia como la propia formación de la metrópolis.

El planteo sostenido en este artículo es que la gestión metropolitana constituye un prolongado **proceso de construcción** de institucionalidad que debe acumular todos los avances históricos que reconocieron su complejidad intrínseca. Este largo camino debe, por ese motivo, basarse sobre sólidas bases conceptuales que permitan la sumatoria de fragmentos de institucionalidad alcanzados.

Un balance objetivo hoy, ofrece un panorama bastante desalentador: la ciudad metropolitana, según el adecuado concepto de Pedro Pírez, 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.

Un hecho esperanzador, en el caso de Buenos Aires, es la **existencia de precondiciones positivas** para avanzar en materia de institucionalidad compartida. Existe un sólido impulso del concepto metropolitano tanto en ámbitos académicos como políticos y, fundamentalmente por la propia historia de formación de la ciudad, se registra una existencia cultural metropolitana en el imaginario de los habitantes. Esta presencia de lo metropolitano se funda en que la ciudad funciona como un ecosistema, y existen aspectos como el transporte, el medio ambiente, el sistema de salud, etc., que atraviesan día a día las líneas que en el mapa suponen limitar los pulsos cotidianos de la gran ciudad.

Un intento provisorio de mensurar la complejidad institucional metropolitana muestra la forma geométrica con que crece históricamente a medida que la ciudad se expande físicamente. Y como ese tipo de complejidad pone condicionamientos para el abordaje de los problemas que llevan el sello de la interjurisdiccionalidad.

Utilizando ese parámetro operacional se intenta analizar el recorrido que la institucionalidad metropolitana ha tenido en su ya más que centenaria historia, y 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 construcción institucional alcanzado en los '70, favorecido por un marco internacional de búsqueda en cuestiones de gestión metropolitana, con logros muy avanzados en materia de planeamiento y gestión urbana, realización de un estudio de transporte que incluía **movilidad total** en el "suelo" metropolitano y la incorporación como unidad estadística para los censos de población. Esos fragmentos históricos de asociación metropolitana pueden ser recuperados en la medida que un marco de análisis de la interjurisdiccionalidad los reubique en su más ajustada significación.

Finalmente, basándose 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 de la ciudad metropolitana.

## La ciudad 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**" (primacía definido en este caso como la relación entre la ciudad mayor y el total de la población urbana del país) **viene cayendo** desde 1970 (de 36,11 a 33,25) la población superó los 12 millones y creció en casi 70 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.

El hecho de que las sucesivas etapas de desarrollo económico del país durante la formación de la actual metrópolis (modelo agroexportador y de industrialización sustitutiva) hayan encontrado funcional la **aglomeración de actividades de acopio, elaboración, comercialización (tanto externa como interna) y consumo**, provocó un crecimiento del asentamiento que superó las previsiones institucionales en materia de límites territoriales (anexión de los partidos de Belgrano y Flores en 1887, ver Cuadro N° 3). El 1° de mayo de 1887, durante la gobernación de Máximo Paz (opositor a Dardo Rocha que se oponía a la cesión de territorio de la Provincia de Buenos Aires), se trata la cesión de los partidos de Flores y Belgrano al Distrito Federal y, elevado al Congreso de la Nación, es aprobado por la Ley 2089. La ciudad, mutada en metrópolis, se expandió y densificó superando los límites municipales y atravesó los límites provinciales, convirtiéndose en un área urbana multijurisdiccional de alto grado de complejidad que no encontró formas de institucionalización en el marco de la organización federal del Estado argentino.

Sin embargo, pese al bajo nivel de desarrollo de institucionalidad alcanzada, el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires presenta condiciones muy favorables para su reconocimiento como entidad integrada, a pesar de los múltiples componentes jurisdiccionales que la forman, de las cuales pueden destacarse tres:

- En los ambientes técnicos y académicos **casi nadie discute la existencia de "la ciudad metropolitana"** que, aunque no haya obtenido existencia institucional (salvo casos excepcionales de organismos como el CEAMSE o el Mercado Central, y la transitoria creación en los '60 de la Región Metropolitana ), es

aceptada para explicar ciertas cuestiones de tipo metropolitano.

- En los diferentes estamentos del medio político (nacional, provincial o municipal) **se entiende que se carece de herramientas de gestión metropolitana** que son imprescindibles para la resolución de los problemas que atraviesan, en su origen y/o impacto, los límites jurisdiccionales.
- Y, por otra parte, la población posee **un imaginario metropolitano** que lo sitúa en el AMBA debido al origen, forma de crecimiento del centro a la periferia y la preservación de su estructura de centralidades histórica, pese a la aparición de nuevas centralidades y direccionalidades urbanas que compiten con las tradicionales (Abba, 2005).

## Las funciones interjurisdiccionales en el AMBA

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 porqué 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"* (Abba, Gil, Poggiese, 1990).

Se considerarán metropolitanas, desde un análisis sistémico (Emery, 1987), aquellas situaciones cuyo rasgo dominante es:

1. presencia de **recursos escasos compartidos entre varias jurisdicciones**, dado que la asignación de recursos a algunas subunidades afecta a todas las demás (incluye tanto los recursos de origen natural como construido),
2. existencia de acoplamientos: por la diferente especialización funcional de las jurisdicciones cada unidad debe apoyarse en otras unidades para poder cumplir la función que le a sido asignada, y/o
3. 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. La intensa especialización funcional del espacio metropolitano (residencias, producción, comercialización, servicios, etc.) origina movimientos de personas, materiales, energía e información.

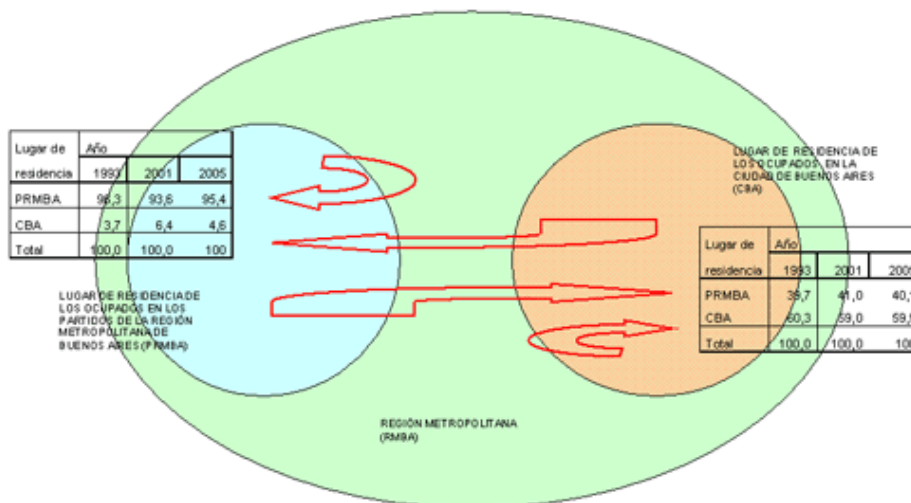
Se entiende por **acoplamiento** el fenómeno en el que las actividades de un sitio requieren para su funcionamiento los resultados de actividades desarrolladas en otros sitios de la metrópolis, que pueden hallarse muy distantes. Esto motiva las que denominamos actividades de interrelación que las vinculen: caso 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**, etc.

Los recursos naturales del sitio donde se localiza el asentamiento humano constituyen un caso típico de **recursos comunes**, sobre el cual la acción de un subunidad puede provocar efectos que afectan al conjunto o sobre un subconjunto de unidades componentes. 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 (ver Gráfico N° 1). 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

GRÁFICO N° 1 - LUGAR DE RESIDENCIA SEGÚN LUGAR DE TRABAJO DE LOS OCUPADOS



FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), 1993, 2001 y 2005

Del análisis precedente, retomado en el capítulo sobre gestión metropolitana del Informe de Avance del Plan Urbano Ambiental del GCABA (Magariños, Néstor y Abba, Artemio, 1998), surge la identificación de un primer listado de los principales campos de interacción a escala metropolitana que requieren gestión adecuada a sus características, clasificados según tipos de acuerdo a los rasgos sistémicos predominantes (ver Cuadro N° 1).

CUADRO N° 1 - LISTADO DE SECTORES DE CARACTER METROPOLITANO	
Tipo	Materia
<b>Acoplamiento</b>	Uso del suelo Educación superior Servicios de salud de alta complejidad Mercados regionales Disposición de residuos Sistema de puertos fluviales, aéreos y terrestres
<b>Recursos compartidos escasos</b>	Medio ambiente Infraestructura de Transporte: vial, ferroviaria y subterránea. Redes de agua y desagües Tierras vacantes estratégicas Redes de Transmisión de energía
<b>Ambiente común</b>	Recursos hídricos

**Fuente: Magariños, Néstor y Abba, Artemio, (1998), "Las Estructuras de Gestión Metropolitana Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", Informe de Avance, Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA.**

## El caso del Área Metropolitana de Buenos Aires

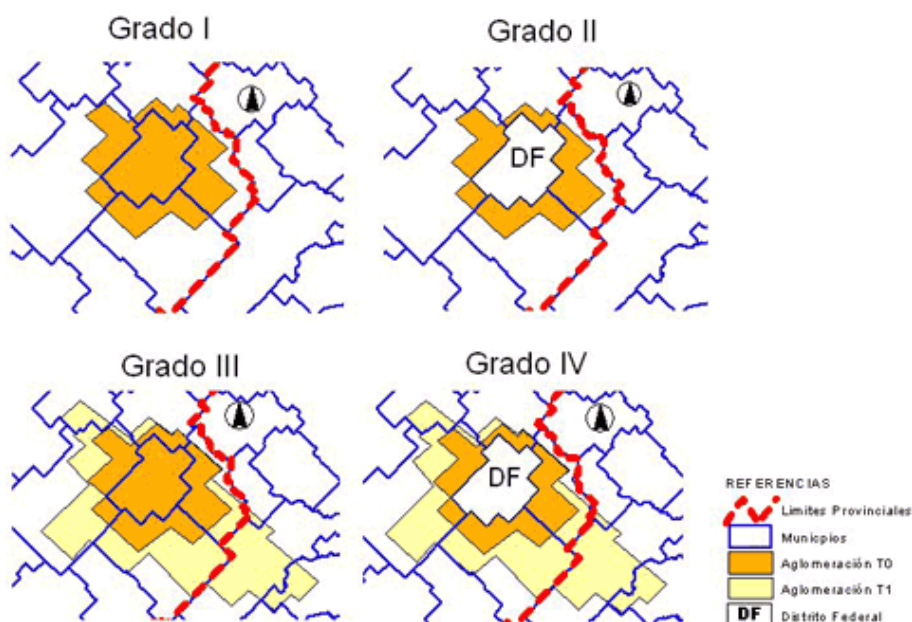
Dada la medular importancia que en este enfoque se le asigna a la cuestión de la complejidad institucional en la génesis de la problemática metropolitana, se tratará de especificar la situación del AMBA al respecto. Para lo cual se enunciará la definición operativa adoptada de los conceptos **complejidad institucional** (CI) y de sus dos componentes el **tipo y nivel de interjurisdiccionalidad**.

CUADRO N° 2 - TIPOS DE INTERJURISDICCIONALIDAD		
Municipios	Jurisdicciones provinciales	
	Una Provincia	Mas de una Provincia
Mas de un Municipios	<b>Grado I</b>	<b>Grado III</b>
Municipios y el Distrito Federal	<b>Grado II</b>	<b>Grado IV</b>
Fuente: Elaboración propia		

**Fuente: elaboración propia en base a información diversa**

Se entiende por **tipo de interjurisdiccionalidad (TI)** a la diversidad de actores institucionales con claras funciones y competencias diferenciadas (Nación, Provincia y Municipio) presentes en una aglomeración urbana. En el Cuadro N° 2 y Gráfico N° 2 se presentan 4 situaciones básicas en un país con organización federal. Los tipos podrían complejizarse aún mas, si se considerara el total del país, incorporando algunas variables que surgen del análisis de la legislación municipal de cada provincia.

**GRAFICO N° 2**  
**Tipos Interjurisdiccionales**



La aglomeración metropolitana pasó por diversos estadios de TI que se han reseñado en el Cuadro N° 3. Puede observarse que transcurrió un primer período de tipo de interjurisdiccionalidad Grado I previo a la Federalización de la Ciudad, cuando el aglomerado se extendía hacia el sur del Riachuelo anexando parte de Avellaneda, denominada en ese entonces Barracas al Sur.

Año	Jurisdicciones						Observaciones
	Municipios		Provincia		Nación		
	N°	Denominación	N°	Denominación	N°	Denominación	
1869	2	Ciudad de Buenos Aires y Avellaneda.	1	Buenos Aires			
1895	2		1		1	Argentina	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		1		
1947	19	San Isidro, San Fernando, Tigre, Vicente López, Gral. Sarmiento, Pilar, Merlo, Moreno, Lanús, Quilmes, y Florencio Varela.	1		1		1944. Creación del Municipio de Lanús (primero llamado 20 de Julio) desprendimiento de Avellaneda
1960	22	Tres de Febrero, General Rodríguez y San Vicente.	1		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		1		1960 Creación del Municipio de Berazategui desprendimiento de Quilmes.
1980	27		1		1		
1991	27		1		1		
2001	34	Malvinas Argentinas, San Miguel, José C. Paz, Hurlingham, Ituzaingó, Ezeiza y Presidente Perón	2	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	1		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 en base a Censos Nacionales y VAPNARSKY, Cesar (2000)

Con la designación de Buenos Aires como Capital Federal de la República, el territorio de la ciudad se separa de la Provincia, y se incorpora el Poder Ejecutivo Nacional como actor institucional. De esta manera la aglomeración pasa a una interjurisdiccionalidad de Grado II, pero con la participación de solo una provincia, y recién con la Reforma Constitucional de 1994, que concede la autonomía a la Ciudad de Buenos Aires, con un status de cuasi provincia, se alcanza el Grado IV de Interjurisdiccionalidad.

La noción de **Nivel de Interjurisdiccionalidad (NI)** mide la relación entre la población y superficie de la ciudad central y las mismas dimensiones en su extensión en el territorio de la provincia de Buenos Aires, y se denominan **Interjurisdiccionalidad Poblacional (Ipob)** e **Interjurisdiccionalidad de Superficie (Isup)**.

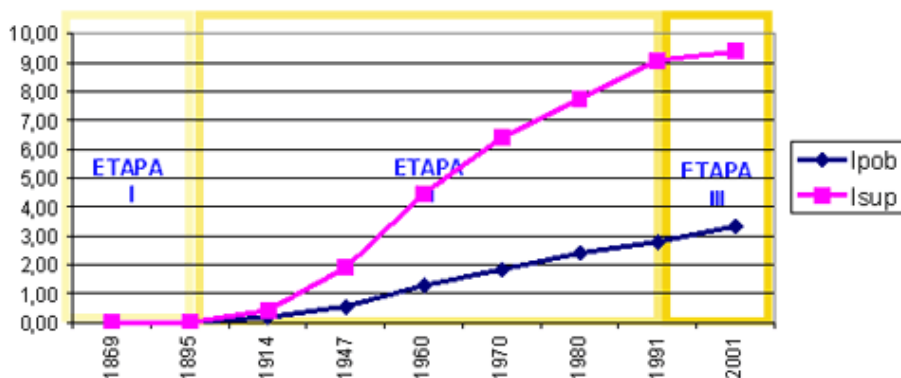
Año	AMBA		Ciudad de Buenos Aires		Partidos GBA		Indicadores interjurisdiccionalidad*	
	Población	Hectareas	Población	Hectareas	Población	Hectareas	Ipob	Isup
1869	180.787	1.804	180.787	1804	0	0	0,00	0,00
1895	671.383	6.215	663854	6147	7.529	69	0,01	0,01
1914	1.883.811	28.723	1576597	20.000	307.214	8.723	0,19	0,44
1947	4.663.307	58.316	2.982.580	20.000	1.680.727	38.316	0,56	1,92
1960	6.807.236	109.476	2.966.634	20.000	3.840.602	89.476	1,29	4,47
1970	8.435.940	147.945	2.972.453	20.000	5.463.387	127.945	1,84	6,40
1980	9.969.826	174.704	2.922.829	20.000	7.046.997	154.704	2,41	7,74
1991	11.288.030	201.463	2.965.403	20.000	8.322.627	181.463	2,81	9,07
2001	12.045.921	207.640	2.776.138	20.000	9.269.783	187.640	3,34	9,38

\* El índice de interjurisdiccionalidad mide la relación entre las jurisdicciones componentes de la aglomeración según distintas variables  
 El Ipob mide la relación poblacional entre la jurisdicción (es) periféricas y la jurisdicción central  
 El Isup mide la relación de superficie entre la jurisdicción (es) periféricas y la jurisdicción central  
 Fuente: elaboración propia en base diferentes fuentes  
 superficies 1869 y 1895 estimadas en base a densidad Torres (1975), de 1914 a 1970 Torres, Horacio (1975), 1980 (estimada) y 1991 a 2001 CIHaM (2005).  
 población 1869 a 1970, Vapnarshy, Cesar (1999), población 1980 a 2001 INDEC, Censos Nacionales.  
 en 1869 la ciudad de BsAs tenía una superficie de 4.522,80 hectáreas y con la modificación de límites de 1887 su superficie pasa a ser 18.141,43 hectáreas, Longo, Rafael (1986?).

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. El Ipob y el Isup han seguido creciendo fuertemente en las últimas décadas y alcanzan actualmente aproximadamente los niveles de 3 y 10, respectivamente.

El Gráfico N° 3 sintetiza la Complejidad Institucional, CI, (que combina las dos nociones de interjurisdiccionalidad, TI y NI) que alcanzó el AMBA desde antes de su surgimiento como metrópolis hasta la situación actual. Desde la Gran Aldea original a la Gran Metrópolis de hoy, pasó por distintos estadios, **sin alcanzar nunca una institucionalidad que reconozca plenamente la ciudad metropolitana subyacente.**

**GRAFICO N° 3 - Etapas de la Situación Institucional y Nivel de Interjurisdiccionalidad del AMBA**



FUENTE: Elaboración propia en base a datos Cuadro N° 2 y Tabla N° 1

## Historia de la institucionalidad metropolitana:

### Etapa de institucionalidad informal

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 (Vapñarsky Cesar, 2000) 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.

Entre 1869 y 1895, fecha del segundo Censo Nacional, se producen cambios de suma importancia. Mientras el país se preparaba para **integrarse al mercado mundial** y, como parte del proceso de organización del país, se federaliza a Buenos Aires y se amplían los límites incorporando la casi totalidad de los partidos de Belgrano y Flores (Longo, Rafael F., 1986?).

La situación de CI se modifica al incorporarse el Gobierno Nacional como actor. A partir de esa instancia el reciente actor asume, junto con la ciudad de Buenos Aires, el liderazgo de la gestión, manteniendo su **iniciativa casi excluyente** hasta fines de la década del 50'

Durante la vigencia de los modelos de desarrollo agroexportador y de industrialización sustitutiva, se mantiene el dinamismo de la gestión asociada que alinea a la Provincia de Buenos Aires (el Gobierno Provincial se ve beneficiado reduciendo su inversión en el GBA), y los partidos aglomerados. Se trata de un modelo de gestión **centralizado en lo político y descentralizado y sectorializado en lo operativo** (Abba, Artemio Pedro, 1991), que ejecutaba a través de los Ministerios, Secretarías y Empresas Estatales descentralizadas con un funcionamiento sectorial no coordinado.

### Desborde de la institucionalidad informal

Desde los años 60', 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 crecimiento del NI, sobre todo en el período 1947-60 período más intenso de suburbanización expansiva, desbordando el modelo de gestión jerárquica-sectorial. El **Plan Regulador** (Suárez, Odilia, 1994, Pág. 16) de la Ciudad de Buenos Aires incorpora por primera vez en su diagnóstico el área del conurbano bonaerense, y aparece un ítem metropolitano en las propuestas. Los grandes problemas acumulados en el aglomerado hacían pensar que el piloto automático estaba fallando.

A partir de este punto, en el contexto de la crisis del modelo de industrialización sustitutiva, pero cuando todavía el Estado de Bienestar confiaba en su vitalidad, en nuestro país y el resto del mundo, se realizan intentos por generar formas de institucionalidad interjurisdiccional. Esta tendencia estaba contemporáneamente en curso en las cada vez más importantes ciudades metropolitanas del mundo.

Gráfico N° 4 - Plan de la Organización del Plan Regulador -OPR- (1958)



Fuente: Plan Regulador -OPR- (1958)

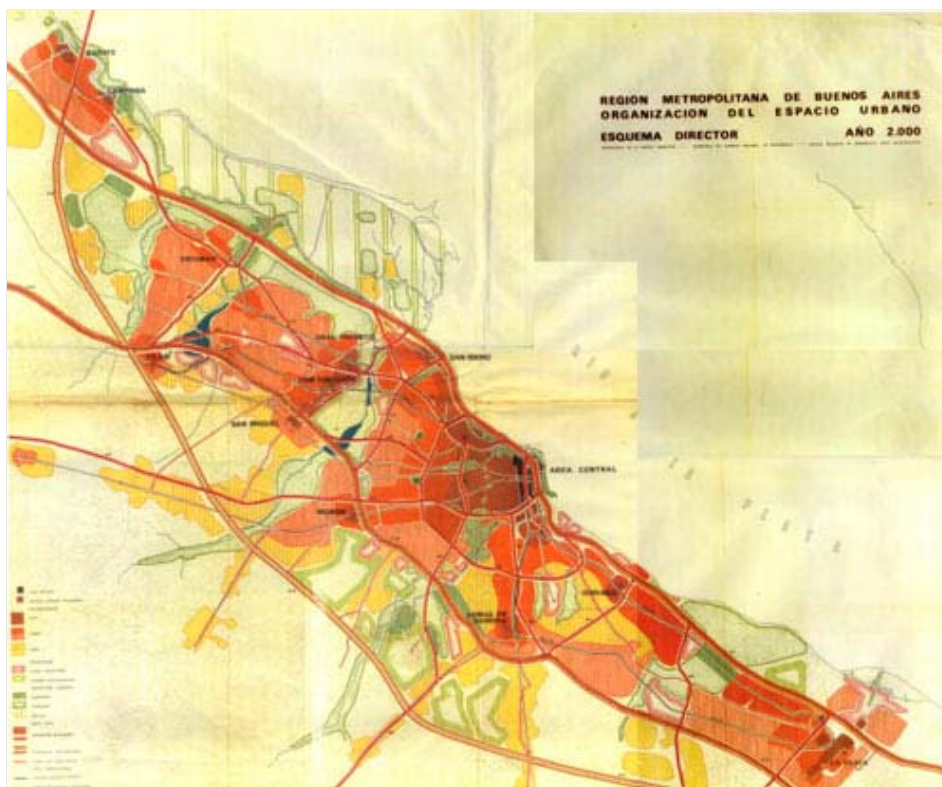
### Intento de institucionalidad regional

En 1967, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) regionaliza el país y una de las 8 regiones es la Región Metropolitana de Buenos Aires (CONADE, 1970, Pág. 15), y se encomienda una **propuesta de ordenamiento territorial** para el área, para lo cual se crea la Oficina Regional de Desarrollo (ORM, dto. 1907/87, reglamentario de la Ley N° 16.907) y el Comité Técnico Metropolitano (CTM), que coordina las acciones en forma intersectorial y reconoce la interjurisdiccionalidad del fenómeno desarrollando el emblemático "Esquema Director Año 2000". Complementariamente se realiza el Estudio Preliminar de Transporte para el Área Metropolitana (CONADE, 1970, Pág. 18-19.), y el INDEC incorpora el concepto de **aglomerado urbano** y delimita la envolvente de la aglomeración. Era 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 las provincias involucradas (Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y Provincia de Entre Ríos), 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).

Gráfico N° 5 - El esquema director "Buenos Aires 2000" (1968)





**Fuente: CONADE, (1970)**

## Recientes intentos contradictorios de institucionalidad en el AMBA

En la última etapa de globalización y transnacionalización de la economía, el AMBA sufre fuertemente el impacto de la desindustrialización, el desempleo, concentración del ingreso y 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 1976-83
- Retorno a la democracia
- Período 1989-2002

**En el período del proceso militar** se interrumpe el proceso de Planificación imbuido por el pensamiento desarrollista y que se planteaba con una fuerte presencia del Estado (Estado de Bienestar). La posterior irrupción mas enfática del neoliberalismo a ultranza aquí y en el resto del mundo occidental interrumpe 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 acelera la agonía del modelo sustitutivo y se interrumpe la vigencia del gobierno democrático. Se dejan de lado los avances de institucionalización metropolitana registrados en el AMBA y se retoma con algunas variantes el modelo centralizado en lo político y descentralizado y sectorializado en lo operativo. Se interrumpió también una experiencia más profunda desarrollada en la Provincia de Santa Fe, la creación de la **Prefectura del Gran Rosario** (institucionalización de la gestión del Área Metropolitana de Rosario), que funcionó durante el período 1969-1976 (esta experiencia pionera en el país de creación de institucionalidad metropolitana fue disuelta por el golpe militar de 1976).

A partir de ese quiebre institucional se intenta, sujeto al modelo histórico, una nueva forma de gerenciamiento interjurisdiccional de lo operativo para dos sectores de ya 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 crearlos 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 lo que hace a la gestión metropolitana se produce un aporte importante con la creación de dos organismos que abordan dos problemáticas de claro alcance interjurisdiccional.

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 aprovecha la existencia de un mismo color político en ambas jurisdicciones y en el gobierno nacional). 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 del AMBA.

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). Si bien el objetivo es la culminación de una propuesta para el AMBA, que se denominó Proyecto 90 y que intenta ser una continuidad con el Esquema Director Año 2000, se visualiza la importancia de ese organismo con instrumento de acumulación política (Badía, Gustavo C., 2005) en un territorio adverso para el partido en el poder. Posteriormente, la propuesta de traslado de la Capital al Sur opaca la iniciativa en el AMBA, cambiando el eje de la estrategia política del gobierno. Se piensa en un cambio más profundo de la distribución territorial del poder y el consecuente cambio en el tablero político nacional.

En los '90, y en el marco de la re-profundización de la transnacionalización económica y el **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"* (Cerruti, Marcela y Grimson, Alejandro, 2005).

Estos cambios remiten al modelo jerarquizado que, en términos de gestión, es centralizado en lo político y descentralizado y sectorializado en lo operativo pero **privatizando el gerenciamiento**. 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 de control creados fueron 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 al abandonarse los criterios de **tarifas diferenciales** para los sectores de bajos recursos.

En este contexto, desde las autoridades provinciales y locales, que reciben la carga de la descentralización de los equipamientos sociales, se plantean más esquemas de competitividad que de asociación. Y son 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 más autónoma, 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 del 96', 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, pareciera se originan en **necesidades de acumulación política** (Badía, Gustavo C., 2005, opus cit ). 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, que permite crear el **Fondo de Recuperación Histórica del Conurbano**, elevado a cuestión nacional. Paralelamente, algunos partidos integrantes del AMBA 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).

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 el de abril de 1999 por autoridades de las legislaturas de ambas jurisdicciones. El proyecto se proponía la realización de encuentros bajo el lema

"AMBA: Integración para una Mejor Calidad de Vida", en los que se desarrollarían las temáticas del Transporte, Residuos Sólidos y patógenos, Protección del Medio Ambiente, Seguridad, Cultura y otros temas a convenir. 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 el AMBA.

Otro elemento positivo del período es la aparición de un nuevo actor incorporado desde la sociedad civil al crearse 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 situación actual y perspectivas

La crisis del 2000-2002 y la post crisis, que trajo consigo **fuertes signos de un cambio** en las políticas económicas y sociales, encuentra a la región en el momento de más alta complejidad y en el más bajo de nivel de asociación desde su existencia como metrópolis. A pesar de las condiciones positivas que presenta el AMBA, señaladas al comienzo de la presentación, la actual atomización se convierte en un fuerte obstáculo frente a las iniciativas de crear una institucionalidad metropolitana.

Sin embargo, la puesta en la agenda pública de la cuestión del Riachuelo – Matanzas y la crítica problemática ambiental asociada, pone de relieve una de las cuestiones específicamente metropolitanas, de acuerdo a la definición propuesta en función de la complejidad institucional subyacente. Por este motivo, parece pertinente considerar modelos alternativos que abran la posibilidad de abordar no solo la problemática del Riachuelo, hoy priorizada, sino también **el resto de las cuestiones metropolitanas**.

De la revisión de las especificidades del AMBA y de las experiencias de incipiente creación de institucionalidad metropolitana en el pasado surgen tres líneas de acción posible:

- Asociación intermunicipal

Este modelo de creación de institucionalidad, sobre el que se avanzó en los '80, proponía una **Asamblea Metropolitana** con representación de los gobiernos locales del AMBA. Esta iniciativa se vio frustrada en la propia reunión constitutiva, por falta de acuerdo en los criterios de representatividad propuestos (en la práctica, los representantes de la Municipalidad de Buenos Aires 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**. Es muy apropiado en los casos en que existen instituciones locales con desarrollo de su organización administrativa y que su interjurisdiccionalidad alcance el Grado I, implica un reconocimiento de las autonomías municipales cuando esta existe jurídicamente.

De una evaluación ex post de la citada experiencia en el país, se desprende que en el caso del la interjurisdiccionalidad de Grado IV, las competencias sobre las problemáticas metropolitanas, por su misma 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.

- Esquema Regional

Este modelo adoptado en los 60' instituyó a la Región Metropolitana como una de las 8 regiones de Desarrollo en que se dividió el país. Además se creó un Comité Técnico Metropolitano que coordinaba las acciones de los organismos ejecutores en función de los lineamientos definidos por el organismo técnico regional.

La organización regional, de acuerdo a la definición que de ella hace el Art. 124 de la Constitución Nacional, parece **adecuada para el tratamiento de temas sectoriales y solo de ejecución de políticas determinadas por los acuerdos de las provincias** (no pueden asumir funciones legislativas ni de gobierno). En caso contrario atentaría contra la soberanía de las provincias, de acuerdo a lo que establece el citado Art. de la Constitución.

Este esquema, que funcionó, en el caso del AMBA, en el marco de un régimen autoritario entre 1967 y principios de los '70, resulta de escasa viabilidad en el actual contexto político. Si bien, como se planteó anteriormente, está contemplada la creación de regiones en la Reforma Constitucional de 1994, en el caso de las áreas metropolitanas

que se extienden en más de una Provincia presenta dificultades específicas. En la Provincia de Buenos Aires prácticamente dividiría al Ejecutivo en dos por el porte de la porción provincial incluida en la región interprovincial, planteando un problema serio de diseño institucional.

- Parlamento Metropolitano

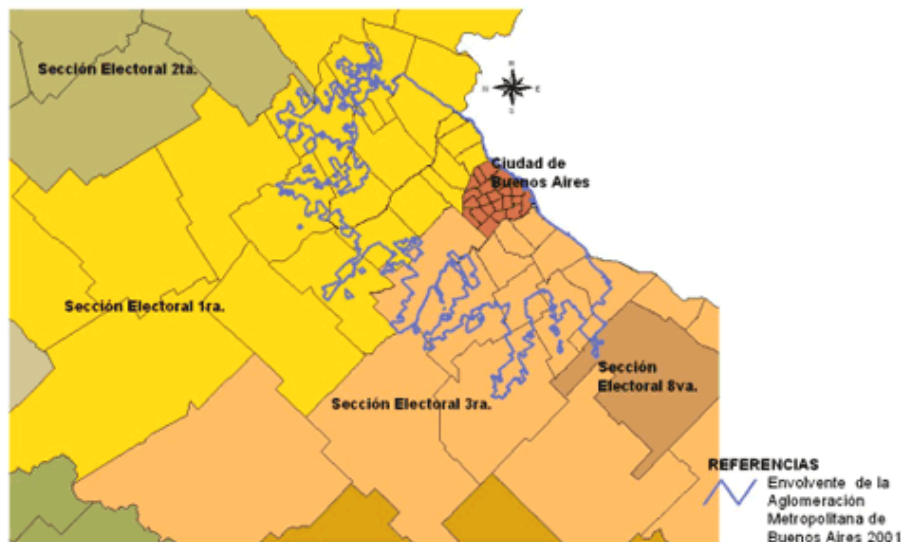
Finalmente, y, apoyado en la experiencia de cooperación interparlamentaria intentada en los 90', se visualiza otra alternativa aparentemente mas compatible con la organización institucional del Estado Argentino. Básicamente, se trata de encontrar **mecanismos que contemplen el sistema federal** de organización 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" (Proyecto de Decreto, Senador Demetrio Sodi de la Tijera, 8 de septiembre de 2005), que propone un Parlamento Metropolitano para Zona Metropolitana del Valle de México.

Es teniendo en cuenta dicho marco constitucional que 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 región. La vía intentada es la de institucionalizar un Parlamento Metropolitano (PM) compuesto, con una representatividad equilibrada, por los diputados representantes en la Cámara de Diputados de sendas jurisdicciones del territorio metropolitano. Se requiere un diseño institucional y electoral que contemple que la proporción de diputados por habitante es diferente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, y por otra parte también varía según las distintas secciones electorales de esta última jurisdicción.

Contemplando la actual división electoral se deberían incorporar al PM un número de diputados a establecer, que guarde la **proporcionalidad regional** mencionada, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, siguiendo el mismo criterio, un número de Diputados a establecer de las Secciones Electorales 1ra. y 3ra de la Provincia de Buenos Aires. El cuerpo legislativo se formaría con los diputados electos en ambas jurisdicciones, no implicando gastos presupuestarios extraordinarios.

Esta Sala de Representantes, especie de comisión parlamentaria interprovincial, crearía un **Ente de Planificación Metropolitana** de carácter permanente al que le encomendaría los Estudios Diagnósticos correspondientes y la elaboración de Lineamientos Estratégicos para el AMBA. Dicho producto, luego de su aprobación, sería elevado a las respectivas Legislaturas para su aprobación, establecimiento de prioridades y asignación de recursos.

Grafico N° 6 - Aglomeración Gran Buenos Aires  
y Secciones Electorales de la Provincia de Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Ley 5109 Electoral de la Provincia de Buenos Aires

El proyecto sería luego girado al Comité Técnico Metropolitano, que coordinaría con los Ejecutivos Provinciales y locales la implementación de la propuesta. El financiamiento provendría de un **Fondo Metropolitano**, formado por una alícuota de la recaudación de los servicios de tipo metropolitano.

## Conclusiones

El **aumento de la complejidad institucional** resulta ser la tendencia esperable en el futuro, por diversos factores hoy en curso:

- la expansión del fenómeno country y la extensión del sistema de autopistas incrementará significativamente el Nivel de Interjurisdiccionalidad por el mayor peso en cantidad y peso poblacional de los partidos de la cuarta corona del AMBA.
- por otro parte, al interior de la Ciudad de Buenos Aires esta previsto para el 2007 la elección de autoridades en las quince Comunas creadas, completando el proceso de descentralización previsto por la Constitución de la Ciudad, complejizando aun mas 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, en el país y en el AMBA, en el 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 de hecho fuertemente centralizado y sectorializado**, en el marco del cual las autoridades locales compiten por los recursos en un ambiente poco propicio a los proyectos de asociación.

La reciente creación de la Autoridad tripartita del Riachuelo-Matanzas, muestra también la decisión de las autoridades nacionales en involucrarse en una problemática ambiental intrínsecamente interjurisdiccional. Esta decisión aparece, sin embargo, mas motivada por la necesidad de asumir una política ambiental nacional visible ante las controversias con países vecinos por el impacto sobre recursos naturales compartidos, que por el convencimiento de la necesidad de formación de institucionalidad metropolitana.

Esta tendencia haría pensar en la "oportunidad" de una alternativa regional, liderada por la Nación, dado el fuerte protagonismo del Gobierno Nacional en el proceso de recuperar el rol del Estado. La cuestión pasa por evaluar si estos avances en el mejoramiento de la eficacia de la gestión contribuyen en el mediano y largo plazo a la formación de la institucionalidad buscada.

Por otra parte, parece inviable reflotar una gestión intermunicipal que tal como será analizado tampoco se ajusta al modelo de organización federal del Estado Argentino, que no admite un espacio político intermedio entre la Nación y los Estados Provinciales. Si bien nadie duda la importancia de la participación de las autoridades locales, esta debe lograrse a través de mecanismos institucionales integrados a los niveles de organización previstos constitucionalmente.

Frente a esta situación se propone explorar la posibilidad de hallar consenso para la creación de un Parlamento Metropolitano. La alternativa desarrollada en este artículo, que si bien tampoco es un camino sencillo, dado el bajo nivel de las iniciativas de asociación que actualmente circulan en el AMBA, es, sin embargo, el esquema mas prometedor en el mediano y largo plazo por la **compatibilidad con la organización institucional** del país, que permitiría alcanzar un espacio de institucionalidad mas estable y con posibilidades de crecimiento en el futuro.

El análisis parece encontrar ventajas en el esquema de Parlamento Metropolitano como **camino a la creación de institucionalidad** que puede estar menos sujeta a cambios políticos en las jurisdicciones componentes. Y por otra parte, los Lineamientos Metropolitanos, al tener aprobación parlamentaria se transformarían, si bien no se crea un espacio político autónomo, en **Políticas de Estado Metropolitanas**. Pareciera que es una línea de acción que permitiría una paulatina maduración de formas estables de institucionalidad, que se hagan cargo de la creciente problemática interjurisdiccional, más acordes con las características del armado institucional y dinámica política del país y del AMBA.

**APA**

Colaboró en el procesamiento GIS Maximiliano Laborda, CIHaM, FADU / UBA.

Ver el sitio Web del INDEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Argentina.

### **Bibliografía del autor**

Abba, Gil, Poggiese, (1990), "Proyecto de investigación y coloquio técnico sobre gestión de áreas metropolitanas / Caso Buenos Aires", CLAE, Informe Final, enero de 1990.

Abba, Artemio Pedro, (1991), "La problemática de la gestión en el área metropolitana de Buenos Aires / Una

propuesta para su mejoramiento", Revista Cambios / Municipio y Política Públicas AÑO 1 – N° 2, Secretaría de Planeamiento, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Junio 1991.

Abba, Artemio Pedro, (2005), "Nuevas lógicas de centralidad urbana en el siglo XXI / Área Metropolitana de Buenos Aires", Documento de Trabajo CIHaM, Julio de 2005.

Badía, Gustavo C., (2005), "Aproximaciones a la Región Metropolitana de Buenos Aires como sistema político", Capítulo del libro 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, (2005), "Buenos Aires, neoliberalismo y después", Capítulo de Ciudades Latinoamericanas, Portes, Roberts y Grimson, Prometeo Editores, Buenos Aires, 2005.

CONADE, (1970), "Organización del Espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esquema Director Año 2000", Consejo Nacional de Desarrollo, Buenos Aires, 1970.

Cuervo González, Luis Mauricio, (2004), "Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina / Una visión histórico-comparativa", en El rostro urbano de América Latina, compilado por Ana Clara Torres Ribeiro, Buenos Aires, CLACSO, febrero de 2004.

Emery, James. "Sistemas de Planeamiento y Control en la Empresa", El Ateneo, Buenos Aires, 1987

Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, "Ley Electoral 5109, y posteriores modificaciones / Leyes 11.480, 11.551, 11.584, 11.610, 11.733, 11.833, 12.312 y 12.926", Capítulo I, Derecho Electoral y Capítulo II, De la División Electoral.

LONGO, Rafael F., (1986?), "Buenos Aires, 1886", Editorial Fernández Blanco, Buenos Aires.

Magariños, Nestor y ABBA, Artemio, (1998), "Las Estructuras de Gestión Metropolitana Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", Informe de Avance, Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA, noviembre de 1998.

Organización del Plan Regulador, (1962), "Plan Director de la Ciudad de Buenos Aires", Decreto 9064, MCBA, 1962

Pírez, Pedro, (1994), "Buenos Aires Metropolitana / Política y gestión de la ciudad", Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina, Centro de Estudios Sociales y Ambientales, Buenos Aires, 1994.

Portes, Alejandro y Roberts, Bryan, (2005), "La ciudad bajo el libre mercado: la urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal", The Center for Migration and Development, Working Paper Series – Princeton University, Febrero de 2005.

Sodi de la Tijera, Demetrio, (2005), "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", Proyecto de Decreto, Senador D. Sodi de la Tijera, 8 de septiembre de 2005.

Suárez, Odilia, (1994); "Planes y códigos para Buenos Aires 1925-1985", Ediciones Previas, FADU / UBA, Buenos Aires, 1994.

Vapñarsky, Cesar, (2000), "La aglomeración Gran Buenos Aires / Expansión espacial y crecimiento demográfico entre 1869 y 1991", Editorial EUDEBA, Buenos Aires, Diciembre de 2000.