

CUESTION METROPOLITANA Y GOBERNABILIDAD URBANA EN LA RGENTINA*

Pedro Pírez**

Contenido

Introducción

LA CUESTIÓN METROPOLITANA Y EL GOBIERNO URBANO EN LA ARGENTINA.

LA REALIDAD URBANO-METROPOLITANA

***La conformación metropolitana
Crecimiento urbano y diferenciación territorial
Las contradicciones metropolitanas***

LAS PRINCIPALES CUESTIONES METROPOLITANAS Y LA GOBERNABILIDAD URBANA

***Las principales cuestiones metropolitanas
Los términos de la gobernabilidad metropolitana***

ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTION METROPOLITANA

***Fragmentación o consolidación
Formas institucionales y obstáculos políticos***

A MODO DE CONCLUSIONES

Bibliografía

* Artículo publicado originalmente en: Vázquez Barquero, Antonio y Oscar Madoery (comp.) (2001), Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local, Edit. Homo Sapiens. Publicado en la Biblioteca Virtual TOP con autorización del autor.

** Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Córdoba. Investigador del CONICET en el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires.

CUESTION METROPOLITANA Y GOBERNABILIDAD URBANA EN LA RGENTINA

Pedro Pérez

Introducción

La “cuestión metropolitana” no parece ser considerada un tema relevante para la sociedad y el estado en la Argentina. Esto no deja de ser paradójico ya que la ciudad de Buenos Aires comenzó un proceso de metropolización a partir del fin de la primera década del siglo XX y, treinta años después, era ya un área metropolitana de consideración. En 1947, prácticamente las dos terceras partes de sus ya 4,7 millones de habitantes residían fuera de la ciudad central.¹ Puede compararse, por ejemplo, con el caso de Boston, ciudad del noreste norteamericano que en los años noventa del siglo XX tenía menos de 6 millones de habitantes. En esta ciudad ya 1865 surgieron preocupaciones y proyectos de gestión metropolitana para combinar las fuerzas policiales, y poco después, en 1889, fueron creadas tres agencias metropolitanas: Metropolitan Sewerage Commission, Metropolitan Park Commission y Metropolitan Water Bord².

Nada parecido a eso, y es solamente un ejemplo, ha sucedido aún en la actualidad en la ciudad metropolitana de Buenos Aires ni en ninguno de los otros aglomerados metropolitanos que existen en nuestro país³, aunque algunas iniciativas están comenzando a manifestarse.

Para entender qué está en juego en la cuestión metropolitana es preciso definirla en relación con las condiciones institucionales del gobierno urbano en la Argentina, dentro de un enfoque de gobernabilidad.

El texto que presentamos pretende contribuir a esa discusión.

LA CUESTIÓN METROPOLITANA Y EL GOBIERNO URBANO EN LA ARGENTINA.

La cuestión metropolitana es el resultado de la intersección de dos dimensiones: Por una parte, del crecimiento y la expansión urbanos sobre la base de la diferenciación funcional y social del territorio; por la otra, la ocupación de varios territorios políticos, unidades territoriales de gobierno y gestión, como resultado de esa expansión. Los procesos metropolitanos generan un territorio diferenciado (social, económica y urbanamente) que ocupa distintas unidades político territoriales. Unidades estas que pueden corresponder con más de un nivel territorial del estado. Esto es, pueden ser ocupados, total o parcialmente territorios de gobiernos intermedios (o provinciales) y de gobiernos locales (o municipales).

La organización estatal federal argentina no contempla la posibilidad institucional del gobierno **de la ciudad⁴ 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.⁵

1 La población metropolitana total representaba entonces el 30 % de la población del país (Pérez, 1994)

2 Gelfand, 1998: 23 y 24.

3 Según los datos del censo de 1991, las dos terceras parte de la población nacional residía en aglomeraciones urbanas de naturaleza metropolitana que superaban los 200.000 habitantes. Una tercera parte lo hacía en el Area Metropolitana de Buenos Aires.

4 Una ciudad es una totalidad de tres componentes: Un asentamiento humano, una sociedad local, caracterizado por la aglomeración de una masa importante de población heterogénea y de las actividades económicas y sociales en las cuales esa población basa su reproducción; la existencia, también aglomerada, de soportes materiales privados y públicos que sustentan aquella reproducción; instituciones de gobierno y gestión del asentamiento, sus soportes y las relaciones entre ambos.

5 Utilizamos municipal en sentido amplio como sinónimo de gobierno local que incluye a los municipios propiamente dichos como a las comunas y otras organizaciones de gobierno local, según cada provincia.

En consecuencia, la organización estatal argentina prevé el **gobierno de un territorio local** en el que puede encontrarse en forma total o parcial uno o más asentamientos urbanos⁶. La ciudad no aparece como objeto específico directo de gobierno, sino como parte de las atribuciones de los gobiernos de los territorios menores (municipios) y aun, en muchos casos, de los gobiernos de los territorios intermedios (provincias).

El municipio, en sentido amplio, es la institución de gobierno de una **comunidad local**. Puede suponerse que en ese sentido se intenta definir un territorio de gobierno de un asentamiento humano y, por ende, para ciertos momentos y lugares, el gobierno del territorio de una ciudad. Sin lugar a dudas esto es cierto. Sin embargo, el criterio de reconocimiento del objeto de gobierno es **territorial - formal**, en tanto que la organización estatal (desde el nivel federal - nacional) se configura en torno de los territorios, como ámbitos de unidades sociales, económicas, políticas, culturales (identidades, acumulación de poder, mercado) pero definidos formalmente como resultado de una decisión de autoridad (poder). La ciudad, por el contrario, es un fenómeno **territorial - real**⁷.

Como consecuencia, la “entrada” de la ciudad en la organización gubernamental es territorial con base en una definición formal. Esto es, no tiene en cuenta necesariamente la “realidad” de lo que ocurre en ese territorio ni sus cambios en el tiempo (ciudad real). En consecuencia, en la medida que la ciudad se “independice” de su territorio “original” (por su expansión territorial, por ejemplo), la organización estatal dejará de corresponder con la nueva forma urbana y con la unidad de los procesos que la caracterizan y determinan. En el fondo, lo que estamos afirmando es la **rigidez del federalismo** argentino frente a un problema que introduce la realidad: la ciudad metropolitana⁸.

El criterio territorial-formal de organización estatal ha sufrido una ampliación cuando la reforma constitucional de 1994 incorporó las regiones. El nuevo artículo 124 de la CN establece que “las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines...”. La formulación constitucional parece limitar esta excepción para algunos casos. Sin embargo, se trata de una innovación importante, en particular, más allá de que el artículo 124 no posibilita una nueva organización gubernamental diferente de la de las provincias, sino una entidad “interprovincial”.

En suma, no existe disposición institucional que permita reconocer gubernamentalmente el fenómeno urbano de la metropolización. Este, por ahora, no es más que una sumatoria de realidades municipales que, por ejemplo, aparecen en el censo ordenadas, no ya alfabéticamente sino en razón de su contigüidad y de ser ocupadas total o parcial por una misma área urbana. Las ciudades metropolitanas en la Argentina (y no sólo en ella) no han encontrado un canal institucional que permita reconocer esa nueva realidad urbana como objeto de gobierno y gestión, con las consecuencias técnicas y políticas que esto supone.

LA REALIDAD URBANO-METROPOLITANA

La conformación metropolitana

La metropolización es parte del proceso de urbanización de la sociedad iniciado con las transformaciones producidas por el desarrollo del capitalismo industrial. La urbanización significó la aparición y crecimiento de puntos de aglomeración de la población y las actividades en el territorio y, simultáneamente, el aumento del tamaño de esas aglomeraciones. En el crecimiento urbano (concentración de actividades y población) algunas ciudades se caracterizan por una gran expansión territorial, configurando las llamadas áreas metropolitanas. La mencionada expansión

6 Decimos uno o más ya que, en el caso de las provincias que definen municipios departamento o partido, en el amplio territorio que corresponde a esos gobiernos municipales pueden existir, como es el caso general en la provincia de Buenos Aires, más de un asentamiento urbano, más de una ciudad.

7 Es evidente que por ciudad entendemos un fenómeno “real”, que se basa en la unidad de la aglomeración población, actividades y sus soportes materiales; y la unidad de flujos de su funcionamiento.

8 Tal vez, como excepción a lo que estamos afirmando, puede darse como ejemplo la organización municipal de la provincia de Córdoba: la cobertura efectiva de servicios municipales lleva el municipio, hacia donde está la población, más allá de su definición formal.

territorial corresponde con el aumento del tamaño económico y social de esas ciudades, que entonces tienden a aglomerar crecientes proporciones de la población urbana.

Crecimiento urbano y diferenciación territorial

Más allá del tamaño de la aglomeración, la forma urbana metropolitana se caracteriza por “la difusión de las actividades y funciones en el espacio y la interpenetración de dichas actividades según una dinámica independiente de la contigüidad geográfica”⁹.

Un área metropolitana implica una gran heterogeneidad y diferenciación de población y de actividades. En ella habitan y trabajan grupos sociales de los más variados, tanto en razón de sus definiciones socioeconómicas, como culturales y étnicas. En una ciudad metropolitana se presenta una gran diversidad de actividades de producción, de consumo, de intercambio y de gestión. Esas actividades, no solamente se “concentran” en un área urbana de gran tamaño, sino que se distribuyen de manera particular en ese territorio: “...algunas se encuentran concentradas geográficamente en uno o varios puntos (por ejemplo, las administraciones financieras o ciertas actividades industriales) ... otras ... se reparten en el conjunto de la metrópoli con densidades variables (la habitación, los servicios de primera necesidad)”¹⁰.

Lo que caracteriza a la forma metropolitana es la **distribución territorial diferencial de la diversidad o heterogeneidad de actividades y población**. Es una configuración caracterizada, como tendencia al menos, por la **heterogeneidad global** (heterogeneidad de la metrópoli por la diversidad de actividades y grupos sociales que en ella se encuentran) y la **homogeneidad particular** (por la localización de esas actividades y población en territorios diferenciados conformando unidades relativamente homogéneas). Esto significa “subunidades” territoriales homogéneas hacia dentro, en una amplia unidad territorial (metropolitana) sumamente heterogénea. Territorios de residencia (diferentes según las condiciones económicas de la población), territorios de actividades administrativas, comerciales o financieras, territorios de actividades industriales (diferentes según tipos y condiciones).

Junto con esa diferenciación, resultante de la difusión de actividades y funciones en el espacio, un área metropolitana muestra también una “interdependencia jerarquizada de las distintas actividades”¹¹. La mencionada difusión de funciones en el territorio metropolitano tiende a agrupar a las actividades según “fases técnicamente homogéneas o complementarias”, separando aquellas que se vinculan por su pertenencia a una misma entidad jurídica¹²: lugares para cierto tipo de comercios en función, por ejemplo, de ciertos productos (repuestos de automóviles, electrodomésticos, indumentaria, etc.) que permite movimientos masivos de distribución y venta.

Un área metropolitana vincula las actividades en ella asentadas en razón de sus nexos funcionales y no por su cercanía o contigüidad territorial. Esto significa que los flujos de población, bienes e información que se dan entre los territorios metropolitanos son el resultado de las relaciones complementarias entre las actividades o funciones que, en razón de la lógica de cada una, se encuentran asentadas en diferentes lugares del área. La población se mueve no hacia los lugares cercanos a su residencia sino a donde se encuentran las fuentes de trabajo o los centros de consumo. Estos ya no se localizan en razón de la cercanía de la población sino en función de sus necesidades territoriales. Cada una de esas “funciones” se instala en el territorio urbano en razón de sus necesidades “particulares”.

Lo anterior supone una **división técnica** y una **diferenciación social** del territorio urbano. Como consecuencia tienden a debilitarse los espacios heterogéneos que vinculan población y actividades de manera diferenciada, como lo son los barrios.

La diferenciación social del espacio supone la aplicación de la lógica de la estratificación social (la diferenciación de la estructura social) al territorio y su concreción en la “segregación territorial”. Las zonas de un área metropolitana adquieren una “significación social” que las

9 Castells, 1976: 28.

10 Ibid.

11 Ibid.

12 Castells, 1976: 29.

diferencia y tiende a acumular las condiciones de su diferenciación: ello se concreta en la distribución desigual del equipamiento urbano y las infraestructuras y servicios disponibles en cada uno de esos territorios metropolitanos.

Las contradicciones metropolitanas

Esa combinación de dimensiones urbano territoriales y político territoriales que caracteriza el fenómeno metropolitano es caracterizada por un conjunto de contradicciones.

En primer lugar contradicción entre el **ámbito territorial de las cuestiones, los problemas** y el **ámbito territorial del gobierno y la gestión locales**. Esta contradicción indica que los problemas que genera la configuración y el funcionamiento de la ciudad se producen en ámbitos territoriales que superan a los límites particulares de las unidades político territoriales implicadas. Las cuestiones metropolitanas pueden ser entendidas como cuestiones “transterritoriales”: 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. El mejor ejemplo son las cuestiones ambientales. No es posible atender la contaminación, del agua superficial o subterránea, del aire o del suelo, si no es teniendo en cuenta los territorios amplios en los cuales se dan esos problemas. En general las cuestiones urbanas fundamentales se caracterizan por ese rasgo, como por ejemplo, el mercado del suelo. De la misma manera el mercado de trabajo, tanto en lo que se refiere a las condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo en forma simple, como particularmente a la capacitación de la mano de obra que se inserta en el conjunto de las actividades económicas metropolitanas. Lo mismo puede decirse para las infraestructuras o redes urbanas que sustentan el funcionamiento de la ciudad real (energía, transporte, agua, comunicaciones, etc.).

Esta primera contradicción indica, en consecuencia, que los gobiernos locales no pueden enfrentar, correctamente podemos agregar, a esos problemas, o que lo hacen con grandes dificultades. En segundo, lugar se produce una contradicción entre el **ámbito territorial de las necesidades o los problemas** y el **ámbito territorial de la representación política**. Esto significa que no necesariamente coinciden los ámbitos territoriales de la vida urbana metropolitana con aquellos que corresponden con la organización de las representaciones políticas. Estas últimas, obviamente, están organizadas de acuerdo a los territorios formalmente definidos: ámbitos provinciales y municipales. Si se tiene en cuenta la organización de la representación de los otros niveles el provincial y, en el caso del AMBA, el federal, se encuentran otros recortes formales: los distritos electorales, que hacen más compleja y contradictoria la relación. Esto significa que la población metropolitana, en tanto que electora (es decir generadora de representación política), no coincide con la población metropolitana en tanto que “usuaria” urbana en una situación de desigualdad. Esta contradicción indica, claramente, la existencia de un conjunto de cuestiones que deben ser resueltas y para las cuales no existe no solamente un ámbito institucional sino procedimiento alguno de representación específico.

En tercer lugar, existe una contradicción entre el **ámbito territorial de las necesidades** y el **ámbito territorial de los recursos**. La realidad metropolitana muestra la tendencia a concentrar las necesidades en ciertos territorios, mientras los recursos se concentran en otros. Esa tendencia se ve fortalecida actualmente por procesos de **polarización**. Las necesidades se concentran en territorios donde los recursos son menores. Los recursos se concentran donde las necesidades son menores. Ciertos territorios metropolitanos privilegian los asentamientos de baja densidad y alto valor, accesibles únicamente para población de ingresos medios para arriba y, en consecuencia, con pocas necesidades. Se configura una base fiscal local alta que permite altos ingresos locales aun sobre la base de impuestos locales relativamente más bajos. Se configura una diferenciación entre municipios ricos con pocas necesidades y municipios pobres con muchas necesidades.

Veamos algunas situaciones metropolitanas argentinas. El Gráfico 1¹³ muestra el caso del Area Metropolitana de Rosario¹⁴. Organizados los municipios metropolitanos en función de la

13 El Cuadro 1 del Anexo 2 presenta la información con la que se construyó el gráfico.

población con algún tipo de NBI, ese gráfico permite reconocer que a medida que se incrementa la participación de NBI disminuye la importancia de los recursos municipales per cápita, salvo los casos de Roldán y Puerto Gral. San Martín. Esa última variable debería relacionarse positivamente con la importancia económica de cada municipio. Para ello medimos la oferta total de fuentes de trabajo en relación a su población. Esta debería ser análoga a la distribución de los recursos per cápita. Sin embargo, el Gráfico 1 muestra un comportamiento errático de la variable empleo.

Analicemos la situación del Area Metropolitana de Mendoza¹⁵ que está representada en el Gráfico 2¹⁶. La medición de NBI es relativamente homogénea, aunque se presenta en forma levemente creciente. Los recursos municipales per cápita siguen en espejo esa distribución, salvo en el caso del municipio Capital que muestra una participación mucho mayor. El empleo por habitante se correlaciona positivamente con la distribución de los recursos.

En el Area Metropolitana de Tucumán¹⁷, Gráfico 3¹⁸, se observa que, salvo en Alderetes, es clara la correlación entre NBI creciente y recursos per cápita decrecientes. El empleo por habitantes sigue la misma distribución que estos últimos.

Veamos por último el caso del Area Metropolitana de Buenos Aires¹⁹. La situación de toda el área, que se presenta en el Gráfico 4²⁰, resulta distorsionada por el caso de la Capital Federal, en especial por el alto registro de los recursos per cápita. Sin embargo, se observa una tendencia a relacionarse las tres variables de la manera que hemos supuesto. Ello es más evidente si se elimina la información de la Capital y se representa solamente al Gran Buenos Aires. El Gráfico 5 muestra esa distribución: dentro de las diferencias que se observan en algunos municipios metropolitanos, se nota la tendencia a que a mayor cantidad de población con NBI correspondan menores recursos municipales per cápita y menor cantidad relativa de oferta local de empleo.

Los cuatro casos mencionados permiten mantener la hipótesis que hemos mencionado acerca de la configuración desigual de las ciudades metropolitanas: la tendencia a que la distribución metropolitana de los recursos no coincida con la de las necesidades.

Esa relación se presenta también con otras variables significativas, como son las infraestructuras y servicios. En el Gráfico 6 se introduce para el AMBA la población excluida de la red pública de agua para compararla con las otras tres variables. Más allá de algunas pocas discontinuidades, se observa claramente como esa variable se comporta en forma paralela a la población con NBI y opuesta a las otras dos.

LAS PRINCIPALES CUESTIONES METROPOLITANAS Y LA GOBERNABILIDAD URBANA

Gobernabilidad urbana es la capacidad del gobierno de la ciudad de orientar y conducir²¹ los procesos (de configuración y funcionamiento) urbanos de manera de dar respuesta de manera democrática a las necesidades de la población y de las actividades económicas. Esa orientación implica introducir una perspectiva pública que atienda los intereses generales. Esta capacidad está asociada a tres componentes: las instituciones gubernamentales, la sociedad civil y las relaciones entre ambas. En una ciudad metropolitana, la gobernabilidad está vinculada, en particular, a la introducción de una “perspectiva metropolitana”, es decir global, que atienda a la ciudad “real” (la unidad urbana metropolitana). Esto supone, necesariamente, la existencia de una “función

14 Tomamos la definición que da el INDEC de ese aglomerado, integrado por los siguientes gobiernos locales: Rosario, Funes, San Lorenzo, Capitán Bermúdez, Roldán, Fray L. Beltrán, Granadero Baigorria, Pérez, Puerto Gral. San Martín y Villa Gobernador Gálvez. Los datos son tomados del informe del PRINEM-INDEC sobre Santa Fé.

15 Definida, con base en la misma fuente indicada en la nota anterior e integrada por Godoy Cruz, Capital, Guaymallén, Luján de Cuyo, Las Heras y Maipú. PRINEM-INDEC.

16 El Cuadro 2 del Anexo 2 muestra la información con la que se construyó el gráfico.

17 Definida de la misma manera e integrada por San Miguel de Tucumán, Yerba Buena, Las Talitas, Banda del Río Salí y Alderetes. PRINEM-INDEC.

18 El Cuadro 3 del Anexo 2 muestra la información con la que se construyó el gráfico.

19 Definida por el INDEC integrada por la Capital Federal y 19 municipios de la provincia de Buenos Aires que forman lo que se llama el Gran Buenos Aires. Con posterioridad a 1995, debido a división de algunos de esos municipios, se incremento el número de componentes del GBA. Como la información que utilizamos es anterior, no hemos tenido en cuenta ese cambio.

20 La información con la que se construyeron los gráficos 4, 5 y 6 se presenta en el Cuadro 4 del Anexo 2.

21 Prates y Diniz, 1997.

gubernamental” que genere esa mirada, o dicho de otra forma, de un ámbito gubernamental específico.

Las principales cuestiones metropolitanas

En ese contexto se perciben algunas cuestiones (de gobernabilidad): situaciones que, por la falta de orientación o conducción gubernamental, derivan en problemas que pueden ser denominados metropolitanos.

a. Expansión urbana metropolitana “ilimitada”

Se observa de manera generalizada un crecimiento territorial, o expansión, de las ciudades que avanzan con densidad decreciente y limitaciones en la oferta de infraestructuras y servicios. Esto se concreta en una inadecuada utilización del suelo y de la infraestructura, la producción de una ciudad poco integrada y el predominio de relaciones sociales fragmentadas. El suelo urbano construido no es aprovechado y, muchas veces, se extiende la ciudad sobre tierras agrícolas de alta productividad, generando un asentamiento de baja densidad en condiciones desiguales; ese crecimiento no se relaciona con la infraestructura producida, por lo que suele ser necesaria una importante inversión en todas las redes y, particularmente, en las viales y en estacionamientos en el área central. Todo ello, por lo general, cuando existe en el área metropolitana suelo densificable ya construido²².

b. Desigualdades en la calidad urbana y exclusión social

Con el término “calidad urbana” nos referimos a la potencialidad del medio urbano para sustentar adecuadamente la reproducción de la sociedad, tanto en lo que se refiere a la población como a las actividades económicas. Se trata de un aspecto complejo, pero, a los efectos de este análisis, puede considerarse integrado por algunas dimensiones fundamentales, en particular las condiciones ambientales y la oferta de infraestructuras y servicios.

No es necesario abundar sobre el carácter metropolitano y, aun, regional, de los procesos ambientales. Por ejemplo, está en claro que los problemas vinculados con la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas y del aire; con la disposición de los residuos sólidos; como con las inundaciones, ocurren en ámbitos territoriales muy amplios y afectan de manera diferenciadas a las distintas zonas metropolitanas. Los espacios verdes de uso público son otro caso de un bien metropolitano.

Además, las ciudades metropolitanas muestran diferencias en la cobertura de vivienda, infraestructuras y equipamientos. Esas diferencias suponen condiciones que “castigan” o “preman” a las poblaciones que logran instalarse en las áreas diferenciadas, dando lugar a situaciones de injusticia. 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.

Podría, además, mencionarse la seguridad, como fenómeno que se define a nivel metropolitano.

c. Distribución no equitativa de los recursos financieros

En los municipios metropolitanos, como mencionamos, se distribuyen de manera desigual las necesidades y los recursos. En aquellos donde se concentran las actividades económicas principales, se concentran también los recursos financieros; mientras que los municipios “dormitorio”, con población de ingresos medios y bajos que trabaja en otros municipios (o que no encuentra trabajo), no cuentan con recursos suficientes frente a las necesidades de sus

²² De acuerdo a Clichevsky (2000), cerca de la mitad de los lotes existentes en el Gran Buenos Aires se encuentran vacantes.

sociedades locales, no pudiendo garantizar condiciones de vida equivalentes para la población. Esto supone una desigual distribución del “salario indirecto” para la fuerza de trabajo metropolitana, así como la distribución no equitativa de los recursos fiscales para sustentar los gastos que componen ese rubro.

d. La existencia de transferencias implícitas entre los gobiernos locales metropolitanos

Es posible encontrar dos tipos principales de transferencias intrametropolitanas implícitas: Por un lado, municipios que prestan servicios públicos a población residente en otros municipios. Esta situación no se da únicamente entre servicios de los municipios “ricos” y población de los municipios “pobres”, ya que puede no relacionarse con la distribución de la oferta sino con los lugares a donde la población se mueve en razón de sus actividades. En este caso, los municipios en donde se consumen los servicios transfieren a los municipios en donde reside quienes los consumen el equivalente del costo de los servicios prestados. Normalmente se indica los servicios sociales de salud y educación, pero puede hacerse extensivo a servicios urbanos como las redes viales.

Por otro lado, la población metropolitana suele vivir en un municipio y trabajar en otro. Esto significa que en el segundo municipio esa población genera valor económico que integra la riqueza local y se refleja en los recursos municipales, mientras que en el primero, donde no contribuye de igual manera, realiza los consumos necesarios para su reproducción como fuerza de trabajo. Este municipio, sin recibir los resultados de su actividad económica debe realizar los gastos para que la fuerza de trabajo esté en condiciones de insertarse en la producción. Es este caso el municipio dormitorio realiza una transferencia, de manera también implícita, a favor del municipio con actividades económicas.

e. La falta de ejercicio democrático que legitime las decisiones afectan el nivel metropolitano.

Las cuestiones metropolitanas o no son atendidas gubernamentalmente, quedando libradas al mercado donde los actores más poderosos tienden a imponer sus condiciones, o bien están a cargo de los niveles provincial o federal que toman decisiones sin ninguna responsabilidad directa (accountability) respecto de los ciudadanos que integran la ciudad real.

f. Desconocimiento de la unidad urbana de gobierno y gestión

Como estamos analizando, las ciudades metropolitanas tienden a conformarse de manera fragmentada. Si se piensa en la llamada competencia entre ciudad para atraer a las actividades económicas más dinámicas, suele atenderse a las condiciones que ofrecen algunos de los territorios intrametropolitanos, cuando en realidad, la oferta de la ciudad es total. Por ejemplo, la tendencia actual a la localización de los servicios a las empresas, las actividades financieras y bancarias y la conducción de las principales industrias en los territorios estratégicos configurados generalmente en los centros metropolitanos²³. Sin embargo, como lo muestra el análisis de las llamadas ciudades globales²⁴, esas actividades y territorios funcionan como parte de la unidad metropolitana mayor. Sea esto porque la fuerza de trabajo (tanto la calificada y de altos ingresos como la no calificada y de bajos ingresos) reside en buena medida fuera de la ciudad central (aunque en lugares muy diferentes), o porque ese funcionamiento depende de las infraestructuras y redes de comunicaciones y transportes que son metropolitanas (para los flujos intrametropolitanos, regionales, nacionales o internacionales). En este sentido, la productividad de una ciudad metropolitana (tanto para las actividades económicas de las empresas como sociales de las familias) depende el funcionamiento de esa totalidad urbana.

g. Tendencias a la exclusión social

23 En Buenos Aires ello se percibe claramente en el área construida entre Retiro y Puerto Madero

24 Por ejemplo Sassen, 1991.

Como resultado de varias de las cuestiones anteriores, es fácil pensar, particularmente en coyunturas históricas de polarización social, que esas condiciones se acumulen y den lugar a procesos de exclusión social con una correlato territorial.

Es evidente que las cuestiones metropolitanas mencionadas implican dimensiones de equidad, eficacia, eficiencia y legitimidad. Integran, de tal manera, la problemática de la gobernabilidad. Se trata de gobernabilidad urbana, esto es, de condiciones que ponen en juego la capacidad de resolver problemas urbanos importantes. Si bien son cuestiones de gobernabilidad urbana, de manera más específica definen las condiciones de la gobernabilidad metropolitana en particular.

Los términos de la gobernabilidad metropolitana

La gobernabilidad urbana se define en torno a tres dimensiones principales: un conjunto de cuestiones o problemas (cambiantes según lugar y tiempo); un sistema político institucional de gobierno urbano; y un conjunto de actores sociales (integrantes de la sociedad local²⁵) que con las instituciones de gobierno local (en relaciones con varias significaciones posibles), enfrentan los problemas. En suma, problemas, instituciones políticas, actores sociales y relaciones entre ellos y con aquellas.

A nivel metropolitano es posible identificar las cuestiones o problemas sin graves dificultades, pero no ocurre lo mismo con las otras dos dimensiones²⁶.

Como ya hemos mencionado, no existe (estamos hablando de la Argentina) un sistema político institucional metropolitano. Las ciudades metropolitanas no están gobernadas en cuanto tales, sino que dependen de un conjunto no articulado de gobiernos locales (municipios) con mayor o menor presencia de los niveles provincial y federal según los casos. Esto significa que una ciudad metropolitana no es una unidad política, porque no existe en ella unidad de representación ni unidad de acumulación de poder. No es unidad de representación ya que, careciendo de unidad político institucional, no existe correspondencia entre aparato político (sistema de toma de decisiones y de acción) y sociedad metropolitana. No es tampoco una unidad de acumulación política, dado que los procesos que fortalecen o debilitan a los actores políticos no tienen base metropolitana. Se trata de un conglomerado político: "una totalidad compleja determinada por procesos que vinculan a más de una unidad política en un territorio dado"²⁷. En ese conglomerado, las relaciones políticas se articulan en una multiplicidad de líneas: a) entre los actores sociales municipales y los respectivos gobiernos municipales que integran la ciudad metropolitana; b) entre los actores sociales municipales, por medio de los gobiernos municipales, con el gobierno provincial (en el caso de la Ciudad de Buenos Aires en el AMBA con el gobierno federal²⁸); c) entre los gobiernos municipales y el gobierno provincial (en el caso de la Ciudad de Buenos Aires en el AMBA con ese gobierno y además con el gobierno federal); d) entre actores sociales municipales y las empresas de servicios urbanos; e) entre los gobiernos municipales y esas empresas.

En suma, la ciudad metropolitana como tal no es el ámbito de las relaciones políticas: ni la representación ni la acumulación se basan en ella. En la ciudad metropolitana ocurren procesos políticos que corresponden con otras unidades (municipales, provinciales o federales). Es por esa razón que se trata de una ciudad con muchos gobiernos, esto es, una ciudad sin gobierno.

25 La sociedad local está integrada por actores locales propiamente dicho y por actores que, reproduciéndose en otros ámbitos fuera del local (regionales, nacionales o internacionales) tienen capacidad de incidir en las "cosas locales". Cfr. Pérez, 1995.

26 Esta proposición es relativamente contradictoria con las que siguen, en la medida que la definición de las cuestiones o problemas no es exclusivamente un tema "técnico", sino que su existencia social depende del sistema de relaciones sociales en el cual adquieren significación.

27 Pérez, 1994: 127 y 128.

28 Pese a que la Ciudad de Buenos Aires tiene un gobierno autónomo, el gobierno federal tiene aún una presencia importante, por ejemplo con la Policía Federal.

Si buscamos por el lado de los actores y sus relaciones nos encontramos con que, en términos generales, los actores sociales urbanos²⁹ se definen en referencia a lo que podemos llamar dos ámbitos de reproducción social: el mercado y el estado.

Veamos el caso de los actores económicos. Estos se reproducen con base en las distintas configuraciones territoriales del mercado o de los submercados. En la medida que una ciudad metropolitana implica una unidad de mercado existe la posibilidad de que en referencia a ella se configuren actores económicos. Y esa parece ser la situación. Si bien embargo, ello depende de los diferentes casos y en particular, de la complejidad metropolitana y de la presencia de actores económicos de diferente tamaño y, aun, de ámbitos de reproducción distintos. Al parecer, los actores económicos de mayor peso o tamaño³⁰ cumplen esa condición. Son, en consecuencia, actores metropolitanos en tanto actores económicos. Podemos ejemplificar con tres casos: En primer lugar, la distribución masiva de productos alimenticios, más allá de la incorporación de diferentes unidades empresarias (sea por medio de franquicias u otro) implica una definición territorial metropolitana. En segundo lugar, en el mercado inmobiliario, en la medida que las empresas pretenden adelantarse a las tendencias de su desarrollo tienen en cuenta la ocupación que se da en la totalidad metropolitana y, en este caso, aún fuera de ella hacia las posibles zonas de expansión. En tercer lugar, las empresas de servicios urbanos que, más allá de sus posibles limitaciones territoriales de acuerdo a las áreas de concesión, operan sobre la base de los procesos sociales que ocurren en forma metropolitana (flujos de población en el transporte, ocupación de suelo en las redes de infraestructura, etc.).

Los actores económicos medios y sobre todo pequeños, no parecen trascender los ámbitos locales de reproducción, razón por lo cual no dejarían de ser actores económicos locales o municipales. Sin embargo, la existencia del mercado metropolitano significa, de todas formas, una referencia para su configuración y una base para sus estrategias económicas.

En suma, la unidad de mercado de una ciudad metropolitana (o más bien, la unidad de los mercados metropolitanos) tiene como referente social la existencia de actores económicos que se reproducen o pretenden reproducir en él.

Si observamos a los actores sociales que consumen la ciudad, y su conformación como movimientos sociales urbanos, percibimos que se constituyen sobre dos bases: una relación particular con intereses y necesidades sociales que se cristalizan en la configuración urbana material y una referencia al sistema de relaciones políticas (de representación y de acumulación) de la ciudad³¹. Esto último significa una referencia (o como suele decirse, un “posicionamiento”) frente al gobierno de la ciudad, reconociéndolo como unidad política y de gestión frente al cual se organizan y movilizan³². En este caso, la inexistencia de un ámbito político propiamente metropolitano, y su “sustitución” por los niveles locales en particular, condiciona claramente la organización de actores locales dentro del área metropolitana que, de tal forma no es “reconocida” socialmente. Como apunta Castells, los movimientos sociales urbanos se constituyen en movimientos de ciudadanos, de actores políticos dentro de una unidad que identifican con la ciudad que habitan³³. En consecuencia, esos actores de una ciudad metropolitana suelen estar definidos como actores locales “sub metropolitanos”, municipales.

Esto último tiene importancia en relación a la configuración de la ciudadanía. Es posible, en primer lugar, constatar la existencia de lo que podemos llamar una “ciudadanía local”, propia del ámbito municipal, y que se integra por el conjunto de derechos y obligaciones de los residentes dentro de los territorios municipales que los definen como sujetos municipales. Derechos y obligaciones que, además de los contenidos de la ciudadanía política general, que se define desde el nivel estatal global, integra lo que podemos llamar los derechos a una reproducción social dentro del soporte territorial de la aglomeración urbana (ambiente, infraestructuras, servicios, etc.). En segundo lugar, es posible comprobar, también, que no existe una correlativa “ciudadanía local

29 Entendemos por tales aquellos que intervienen en la producción de la ciudad, en su configuración o en su funcionamiento, orientados por la lógica de la ganancia, la del poder o la de la satisfacción de las necesidades. Cfr. Pírez, 1995.

30 Que por lo general son actores económicos nacionales o internacionales.

31 Pírez, 1994: 141.

32 *Ibid.*

33 Castells, 1986.

metropolitana”. Esto significa que los habitantes de una ciudad metropolitana son reconocidos únicamente como miembros de una comunidad municipal, de allí que cuando pasan los límites municipales (aunque este acto sea imperceptible y prácticamente virtual) se convierten en “extranjeros”³⁴ dentro de su propia ciudad.

En ese sentido, esos actores sociales no superan la red de la “ciudadanía local”, dentro de los límites de los municipios. Es por ello que esos movimientos se definen en referencia a los gobiernos locales municipales que integran una ciudad metropolitana y, eventualmente, según el tipo de cuestiones de que se trata, frente a los gobiernos provincial y nacional.

Si las proposiciones anteriores son aceptadas, en una ciudad metropolitana existe un presencia muy diferente de actores sociales. Más aún, parecería que existe una radical diferencia entre los actores económicos y los demás. Esa diferencia se observa, por ejemplo, en las relaciones desiguales que suelen darse entre los actores económicos y los gobiernos municipales intrametropolitanos.

Dicho de otra forma, las relaciones sociales fundamentales de la ciudad metropolitana son las que se dan en el mercado. Simultáneamente, la ciudadanía queda limitada al ámbito municipal. Esto quiere decir que la ciudad metropolitana tiende a ser definida como un asunto “privado”, de mercado, frente al municipio que es un asunto público. Esta diferenciación, casi invisible, parece apoyar el predominio de una concepción predominantemente económica de la ciudad y una relativa autonomización respecto de las relaciones públicas de ciudadanía,³⁵ a la vez que una tendencia a la percepción de la ciudad más como objeto de negocios que como ámbito de reproducciones sociales (incluyendo la económica).

Sobre la base de lo que se está proponiendo, puede pensarse que la gobernabilidad metropolitana tienen características especiales que la diferencian: la ausencia de un ámbito político territorial propio que corresponda con ese ámbito de mercado, el predominio de los actores económicos y, como consecuencia de ello, la tendencia a una subordinación a niveles gubernamentales superiores (provincial o federal) que son el referente necesario del mercado metropolitano y de sus actores.

No es casual, en consecuencia, que lo metropolitano, cuando forma parte de los discursos tiende a ser presentado como un ámbito de desarrollo y, sobre todo, de competitividad, subordinando sus otras dimensiones, en particular las asociadas con las condiciones de equidad.

El análisis anterior le otorga un papel esencial a la dimensión político institucional (gobierno) de la gobernabilidad. Ello resulta de pensar que buena parte de los actores locales se conforman en gran medida en referencia a un ámbito territorial de gobierno y gestión urbana y, en tanto que éste no existe en nivel metropolitano sino únicamente en los gobiernos locales intrametropolitano (además de la presencia de los otros dos niveles estatales) esos actores logran trascender el ámbito local. Estas proposiciones parecen llevar a un callejón sin salida: ¿si no existen “acciones sociales metropolitanas” o actores que demanden acciones políticas metropolitanas, porque se formaría un ámbito político institucional en ese nivel?

Esa pregunta nos conduce hacia el próximo tema

ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA GESTION METROPOLITANA

Antes de continuar conviene tener en cuenta que, tal como encontramos en algunas ciudades medias del país,³⁶ se produce una suerte de “división social del trabajo gubernamental”. Los gobiernos municipales se encargan, predominantemente, de las cuestiones vinculadas con los sectores populares, mientras que los empresarios, y en general la población de sectores medios y altos, suelen tener como referente gubernamental al nivel provincial. Esta percepción se confirma cuando se observa que, tendencialmente, en los últimos años el gasto de los gobiernos

34 Si bien el término de extranjeros es más impactante, en realidad se trata además de “no residentes”, ya que los extranjeros residentes, si bien no tienen ciudadanía política sí gozan de los derechos de residentes y como tales de la “ciudadanía local”.

35 Esto no significa negar el papel estatal respecto de la ciudad, sino enfatizar una orientación particular, aun para la gestión urbana estatal.

36 Pírez, 1991.

municipales se ha especializado casi en el sector social,³⁷ mientras que los gobiernos provinciales se hacen cargo de las cuestiones económicas.

Esa “división social del trabajo estatal” significa, en relación con la gobernabilidad metropolitana, que existe una radical diferencia en la vinculación de los distintos componentes de la sociedad local con los aparatos estatales comprometidos. Los que hemos llamado actores económicos, en la medida que tienen sus relaciones estructuradas con los gobiernos de mayor nivel presentes en la ciudad metropolitana, tenderán a ver recibidas, de alguna manera, sus necesidades; mientras que las de los sectores populares urbanos que estén asociadas a las contradicciones metropolitanas no tendrán un escenario en donde plantearse³⁸.

Esto complementa el comentario antes realizado sobre la tendencia de lo metropolitano a definirse predominantemente como cuestión de desarrollo, y a referirse a los problemas de la competitividad en su dimensión más económica.

Planteado así el tema, la cuestión de la institucionalización política metropolitana adquiere una significación particular para la gobernabilidad.

Comencemos recordando que en la Argentina las cuestiones que hacen a la gobernabilidad urbana en general, y de manera muy especial a la gobernabilidad metropolitana, no se han conformado como aspectos relevantes para la agenda pública.

La experiencia internacional muestra, por el contrario, una gran variedad de arreglos institucionales para el gobierno de las ciudades metropolitanas, a la vez que una cierta inestabilidad debida, por lo general, al peso que tienen los componentes de naturaleza política³⁹.

Hablar de gobierno metropolitano es referirse al gobierno de la ciudad real, al intento de orientar los procesos territoriales, sociales, políticos y culturales de esa sociedad aglomerada en razón de objetivos definidos políticamente. En suma, está en juego la posibilidad de que se ejerza el papel gubernamental en un área en la que suele concentrarse gran cantidad de población, de actividades, de recursos y de necesidades⁴⁰. Sin embargo, no implica necesariamente hablar de una institución particular sino más bien de una función. La cuestión se complica de sobre manera cuando se piensa en cómo se organiza esa función. Esto hace referencia a diferentes posibilidades en una suerte de continuo entre la fragmentación y la consolidación institucional.

Fragmentación o consolidación

Es posible proponer, sobre la base de las experiencias internacionales, una sintética formulación de las que podemos llamar alternativas históricas de organización de las áreas metropolitanas en torno de la consolidación o la fragmentación (de una autoridad) metropolitana. Esa oposición, por su parte, es el resultado de otra entre autonomía política local (de la organización político territorial local: el municipio) y autonomía de la unidad urbana (la ciudad real).

La cuestión pendiente, en este aspecto, es la justificación de algún nivel de consolidación o, dicho de otra forma, de sustitución de la fragmentación política metropolitana por formas de agregación político institucional.

Con base en Bourne⁴¹ podemos proponer cinco argumentos centrales a favor de la consolidación.

Los problemas vinculados con el **crecimiento** y la **competitividad** a partir de los cuales la institucionalización metropolitana aparece empujada por una ideología económica que enfatiza la necesidad de fomentar crecimiento y de mantener la “ventaja” competitiva.

37 H. Senado de la Nación, 1997.

38 Esta proposición debería concretarse en hipótesis que formalizasen la tendencia a una mayor atención de ciertas cuestiones metropolitanas (sistemas viales y seguridad) y la correlativa debilidad de otras (cobertura de servicios básicos y vivienda para sectores de bajos recursos).

39 Para los casos europeos ver Lefevre, 1999 y para los casos canadienses y estadounidenses ver Bourne, 1999.

40 No es el momento para desarrollarlo, pero debe tenerse en cuenta que de la capacidad gobernar la ciudad depende, por lo general, la posibilidad de orientar “públicamente” la ciudad, superando los particularismos que imprimen los actores privados, en especial los de base económica.

41 Bourne, 1999.

Las **cuestiones fiscales**, en especial en razón de la necesidad de moverse entre las debilidades municipales y la tendencia a disminuir el gasto, sobre todo en los niveles centrales, que dificultan la atención de los problemas metropolitanos.

La **legitimidad** que, más allá de la crisis que afecta a todos los niveles de gobierno, parece mayor con relación a las decisiones para las ciudades metropolitanas.

Las presencia de **nuevas regiones metropolitanas**, donde el crecimiento urbano asume formas que reflejan nuevas dinámicas estructurales que alteran la geografía urbana y hacen más difícil la realización de las tareas de administración y gobierno.

Por último, la **transformaciones sociales y culturales** que implican una mayor diversidad social y en razón de las cuales las metrópolis representan redes densas y sobrepuestas de enlaces funcionales y flujos que no toman en cuenta los límites municipales.

Si tratamos de sintetizar esos argumentos, en una formulación que pretenda ser comprensiva, podemos decir que se encuentran tres tipos fundamentales de proposiciones para fundamentar la organización de alguna forma de consolidación del gobierno metropolitano: razones económicas vinculadas con el **desarrollo regional** y la **competitividad** de los ámbitos metropolitanos en las escalas nacional e internacional; razones sociales relativas a los problemas de falta de **equidad** que se generan en las áreas metropolitanas y que tienden a polarizar a la población según su posición en la distribución de los bienes económicos y sociales; y razones políticas, vinculadas con la posibilidad de que existan **mecanismos democráticos** y **participativos** para decidir las cuestiones metropolitanas fundamentales que, en caso contrario, quedan en manos del “mercado” y de los técnicos gubernamentales, en particular de los niveles provincial y federal.

Formas institucionales y obstáculos políticos

Las formas institucionales están asociadas a elementos propios de la realidad (más amplia) que integran. Dependen de los parámetros políticos institucionales (constituciones, leyes, etc.) como del tipo de actores sociales y políticos, de sus historias, comportamientos y relaciones.

Esa aclaración permite introducir una referencia general sobre posibles formas institucionales que, sobre la base de ciertas modificaciones institucionales o políticas, podrían ser desarrolladas en nuestro país.

En términos lógicos, esas formas pueden ser clasificadas en dos grandes grupos: a) formas metropolitanas **centralizadas**, en las que el papel de gestión metropolitana global es asignado a una institución u organización que corresponde al nivel gubernamental “superior” (provincial en la mayoría de los casos o federal en el AMBA) y b) formas que podemos llamar **autónomas** de gobierno metropolitano.

Si analizamos la realidad argentina actual encontramos la presencia de formas centralizadas en el AMBA. Es el caso del cumplimiento del papel gubernamental en relación a los servicios urbanos privatizados. Los casos del Mercado Central y en alguna medida de la Coordinación Ecológica del Gran Buenos Aires Sociedad del Estado (CEAMSE) también entran en esta categoría, dada la participación clave del gobierno federal y el provincial junto al de la ciudad de Buenos Aires en el primero y de los dos segundos en el último. También encontramos experiencias de este tipo en las otras ciudades metropolitanas argentina: la gestión de los servicios de infraestructura, a cargo de empresas estatales provinciales o privatizados, es un ejemplo generalizado. Pueden ubicarse en este casillero las reuniones realizadas entre los legislativos y últimamente los ejecutivos de la ciudad autónoma de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires.

Las formas que llamamos autónoma, por su parte, pueden presentarse en un continuo lógico (que puede llegar a ser histórico) entre posiciones extremas e intermedias. La extremas se definen entre formas **descentralizadas**, en las que el peso reside en los gobiernos locales, y la conformación de un **gobierno metropolitano de un solo nivel**. Las posiciones intermedias, desde la **coordinación** entre las autoridades locales hasta la **consolidación en un gobierno metropolitano de dos niveles**, de elección indirecta o directa, y dotado con atribuciones y

recursos propios. Estas diferentes alternativas tienen distintas condiciones institucionales y políticas y, por lo tanto, requieren diferente cantidad y calidad de cambios para ser aplicadas.

La realidad argentina muestra, solamente, indicios de formas de coordinación. El consejo de intendentes que debe formarse para la aplicación de los préstamos del Programa de Grandes Aglomerados Urbanos (GAU) del Ministerio del Interior es un ejemplo, independientemente de la debilidad que en realidad pueda tener esa instancia. Las propuestas de plan estratégico metropolitano en el Gran Mendoza⁴², a partir de la conformación anterior, podría significar un avance en ese sentido. Las referencias en la planificación actual de algunos municipios metropolitanos⁴³ a la necesidad de tener en cuenta ese ámbito también avanzan, aunque solamente signifiquen la introducción de la cuestión.

Son también experiencias de coordinación las llamadas “regiones metropolitanas” que están formando algunos de los municipios del AMBA⁴⁴. En este caso, se trata de una respuesta que no puede dejar de considerarse interesante y paradójica. Interesante pues comienza a reconocer la realidad metropolitana de esos municipios, paradójica pues recorta esa realidad, sin llegar a conformar área de mayor significación (real) y, al mismo tiempo, puede tender a incrementar las desigualdades y contradicciones en tanto que tienden a unirse municipios colindantes que suelen compartir las mismas condiciones.

Con esos antecedentes, y dada las condiciones institucionales a las que se hizo referencia en la Sección I de este artículo, parecería realista suponer que podrían promoverse formas de coordinación entre los gobiernos locales de las ciudades metropolitanas. Por otra parte, existe en casi todas las constituciones provinciales y leyes orgánicas municipales alguna forma institucional que puede canalizar esas experiencias, como son diferentes formas de asociaciones o consorcios municipales⁴⁵. También es importante tener en cuenta las asociaciones municipales⁴⁶, de base regional, que existen en nuestro país, desde las microregiones patagónicas, pasando por los corredores productivos en la provincia de Buenos Aires hasta ADESUR en la provincia de Córdoba.

Frente a las posibilidades se encuentran importantes obstáculos, en particular de naturaleza política que explica, en gran medida, que no se haya avanzado en esos cambios.

Esos obstáculos se concentran en la contradicción que surge entre cualquier forma de organización metropolitana y las formas actuales de acumulación política. En primer lugar contradicción entre una cierta forma única metropolitana y los procesos de acumulación políticos que se dan dentro de cada uno de los gobiernos municipales comprendidos. Esto es lo que se suele expresar como la dificultad de “renunciar” a atribuciones y, más aun a recursos, que ejercen los gobiernos municipales de un área metropolitana. Pero también se produce una contradicción con los procesos de acumulación a nivel mayor, en especial, dentro de las relaciones políticas provinciales. Una autoridad metropolitana en una capital provincial, o simplemente en una gran ciudad aunque no sea su capital, aparece como una competencia con la líneas de acumulación que alimentan al gobierno provincial⁴⁷.

Pero esos obstáculos existen en la medida que se opera sobre la base de una concepción del poder como una suma cero.

42 Barbosa y Salinas, 2000.

43 Por ejemplo el Plan Estratégico de Rosario y el Plan Urbano Ambiental de la ciudad de Buenos Aires.

44 En particular la llamada Región Metropolitana Norte, integrada por las municipalidades de San Fernando, San Isidro, Tigre y Vicente López.

45 La Constitución de la provincia de San Juan, en su artículo 257, indica que los municipios pueden “realizar convenios de mutuo interés con otros entes de derecho público o privado, municipales, provinciales, nacionales o extranjeros” y “convenir con la provincia o con otros municipios la formación de organismos de coordinación y cooperación necesarias para la realización de obras y la prestación de servicios públicos comunes...” El artículo 43 de la LOM de la provincia de Buenos Aires faculta a los municipios a formar consorcios “para la concreción y/o promoción de emprendimientos de interés común”. Indicando que “a los fines de la constitución del consorcio, los municipios podrán aplicar un gravamen destinado a ese solo y único objeto.”

46 Más allá de su diferente resultado práctico que aún no ha sido evaluado.

47 Es particularmente fuerte esa contradicción en el caso del AMBA, donde esa “autoridad” superaría seguramente la importancia del gobierno de la provincia de Buenos Aires.

A MODO DE CONCLUSIONES

El tema que hemos presentado está en un momento inicial en la Argentina. Sólo es posible, por ello, proponer algunas reflexiones de tipo general para concluir este artículo.

Podemos suponer que, en la medida que se mantengan las condiciones que caracterizan a la cuestión metropolitana, tenderá a producirse una secuencia acumulativa de desigualdades sociales y territoriales⁴⁸. Es en ese sentido fundamental la radical desigualdad que existe entre los diferentes actores sociales en relación a las posibilidades de gestión gubernamental en un área metropolitana, tal como se mencionó.

A partir de ello puede concluirse que es necesario modificar esa situación para recuperar las decisiones metropolitanas (que afectan la vida y las actividades de segmentos muy importantes de la población) a los procesos democráticos, formalizando mecanismos de representación, participación y “responsabilización” (accountability).

Es muy probable que, dadas las características de la cuestión metropolitana en la Argentina, tal “recuperación” sea el resultado de un proceso que deberá superar dificultades importantes. No será, seguramente, un cambio lineal. La experiencia internacional muestra idas y vueltas en la casi totalidad de los casos. La negación del problema en nuestro país, puede suponerse que está indicando una gran dificultad para enfrentarlo. Tanta que hasta ahora aún no ha sido definido como una cuestión importante.

Se trata, como hemos visto, de un problema que corresponde a las ciudades particulares que se encuentran en esas condiciones. Sin embargo, es una cuestión que supera esa “localidad”. Incluye a cerca de las dos terceras partes de la población nacional y, de manera muy especial, se refiere a las condiciones en las cuales se desarrolla la mayor parte de sus actividades económicas.

No es posible dar recetas para procesos históricos en abstracto, sin embargo pueden proponerse algunas metas, sobre todo como un intento de provocar una discusión. Con ese sentido presentamos estas últimas reflexiones.

Estamos en deuda con lo que podemos llamar la recuperación de la cuestión metropolitana dentro de las “tareas” públicas de la sociedad argentina. Esto significa generar una “responsabilidad” colectiva que de alguna manera debe concretarse estatalmente. En relación a esa tarea puede postularse, como una suerte de horizonte, la creación, adecuada a cada una de las situaciones metropolitanas y provinciales, de un nivel o instancia gubernamental superior a los municipios. Como una tarea más inmediata puede promoverse lo que podemos llamar un convenio de gobernabilidad metropolitana entre los municipios implicados.

El punto de partida de ese convenio sería la discusión de una estrategia de desarrollo para el área, identificando las cuestiones comunes y aquellas particulares de cada uno de los integrantes que se consideran prioritarias. Para que esto pueda llevarse a cabo sería necesario contar con información agregada metropolitanamente. Esta debería ser la primera tarea o actividad del conjunto: generar un diagnóstico integrado de la ciudad metropolitana. Esa primera tarea contribuirá a que la cuestión metropolitana sea percibida como parte de la realidad, no sólo por los gobiernos locales implicados, sino también por los diferentes grupos sociales que en ellos viven y trabajan.

Todo proceso de configuración metropolitana debería, además, garantizar dos condiciones fundamentales. Los procedimientos de acción y operación y las formas institucionales que puedan establecerse deberán asegurar, por una parte, que no se reproduzcan las desigualdades (económicas y políticas) existentes entre los municipios metropolitanos; por otra parte que estén presentes (por representación y/o participación) el conjunto de intereses sociales y, de manera particular, de los actores que consumen la ciudad y que quedan subordinados en las relaciones de mercado. Por ejemplo, la puesta en operación de un “fondo metropolitano” integrado de manera equitativa por los municipios, y con la cooperación del gobierno provincial (o federal en su caso) puede ser un instrumento, no únicamente para poder financiar acciones que tiendan a disminuir las desigualdades, sino como una manera de concebir en forma diferente las responsabilidades sobre los problemas metropolitanos.

48 Puede ser de utilidad conocer los procesos de acumulación de desigualdades en áreas metropolitanas norteamericanas (Orfield, 1998).

Detrás de cualquier proceso de organización metropolitana, por más simple que éste sea, se esconden enormes dificultades. Mencionemos, como ejemplo, solamente dos. La primera se refiere a la definición del universo: ¿cuáles son los municipios implicados metropolitanamente? O, dicho de otra manera, ¿cómo establecer los límites de lo que se considerará el área o ciudad metropolitana? La segunda se refiere a la necesidad de modificar el ejercicio de las atribuciones actuales de los municipios y la posibilidad de perder algunas o de disminuir su autonomía en la capacidad de decisión de otras, ¿cómo se superarán los particularismos y las sensaciones de pérdida de poder?

En suma, a partir de las condiciones que hace difícil la aceptación de la cuestión metropolitana y que al mismo tiempo dificultan su transformación, se podrán iniciar procesos de conocimiento de esa realidad (esto es de su aceptación y definición) para que los actores sociales que de ella dependen la incluyan dentro de sus cuestiones y la transformen en una tarea pública. La tarea de hacer de nuestras ciudades, en particular las metropolitanas, lugares que garanticen condiciones de desarrollo equitativas y democráticas para todos sus habitantes.

Bibliografía

Barbosa, María Cristina y María Eugenia Salinas, 2000, "Cooperación intermunicipal para la integración y el desarrollo del área metropolitana del Gran Mendoza", en II Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos sobre Gobiernos Locales, Mayo.

Bourne, Larry, 1999, "Diseñando una región metropolitana: Los desafíos de las ciudades norteamericanas" en Memoria del Foro Internacional sobre metropolización, ACIDI - Universidad de Toronto, Santa Cruz, Bolivia, marzo de 1999.

Castells, Manuel, 1976, La Cuestión Urbana, Siglo XXI, México

Castells, Manuel, 1986, La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos, Alianza Universidad, Madrid.

CEPA-INDEC, 1994, Mapas de la pobreza en la Argentina, Buenos Aires

Clichevsky, Nora, 2000, "Tierra vacante en Buenos Aires. Entre los loteos 'populares' y las 'áreas exclusivas'", Mimeo.

Gelfand, Mark, 1998, "Hub and Spokes: Development policy in Metropolitan Boston" en Rothblatt, D. y A. Sancton (editores), Metropolitan Governance Revisited, University of California, Berkeley.

H. Senado de la Nación, 1997, Informe Argentino de Desarrollo Humano, Buenos Aires.

INDEC, Censo Nacional Económico de 1984, Buenos Aires, 1986

INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda, 1991

INDEC, 1997, Situación y Evolución Social. Capital Federal, Buenos Aires.

Lefevre, Christian, 1999, "Construyendo gobiernos metropolitanos en Europa" en Memoria del Foro Internacional sobre metropolización, ACD - Universidad de Toronto, Santa Cruz, Bolivia, marzo de 1999.

Orfield, Myron, 1998, Metropolitics. A Regional Agenda for Community and Stability, Brookings Institution Press – The Lincoln Institute of Land Policy, Washington – Cambridge.

PRINEM - INDEC, Los municipios de la provincia de Mendoza. CD.

PRINEM - INDEC, Los municipios de la provincia de Santa Fe. CD.

PRINEM - INDEC, Los municipios de la provincia de Tucumán. CD.

Pírez, Pedro, 1991, Municipio, necesidades sociales y política local, Grupo Editor Latinoamericano /IIED-AL, Buenos Aires.

Pírez, Pedro, 1994, Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad, Centro Editor de América Latina - CENTRO, Buenos Aires.

Pírez, Pedro, 1995, "Actores sociales y gestión de la ciudad" en Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana, Año 7, No. 28, octubre-diciembre, Puebla, México.

Prates Coelho, Magda y Eli Diniz, 1997, "Gobernabilidad, gobierno local y pobreza en Brasil" en Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester, (Ed.), 1997, Ciudades y gobernabilidad en América Latina, Ediciones Sur, Santiago de Chile.

Sassen, Saskia, 1991, The Global City. New York, London, Tokyo, Princeton University Press, Princeton. (Traducción:Sassen, Saskia, 1999, La ciudad global. Nueva York, Londres, Tokio, EUDEBA, Buenos Aires).

ANEXO 1: GRAFICOS

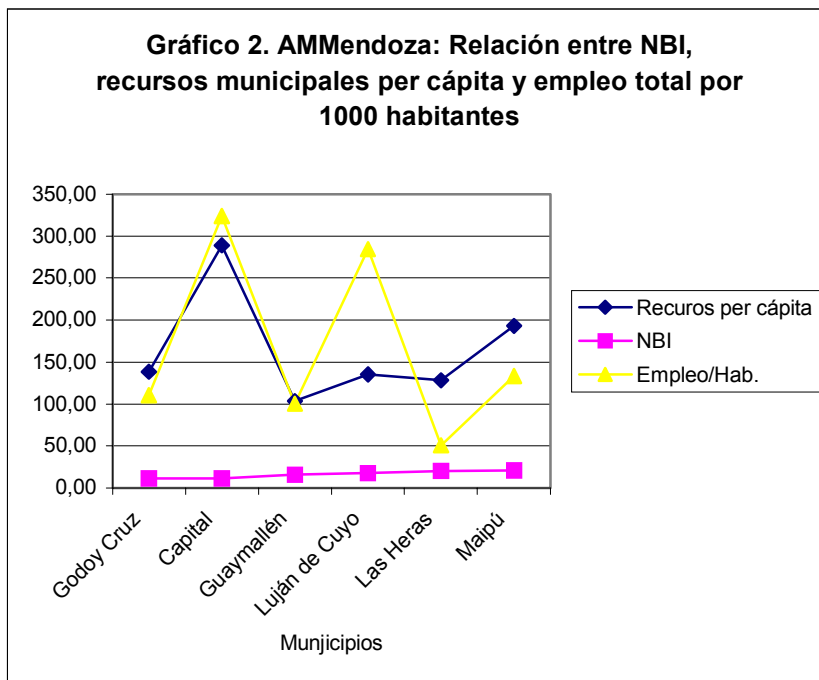
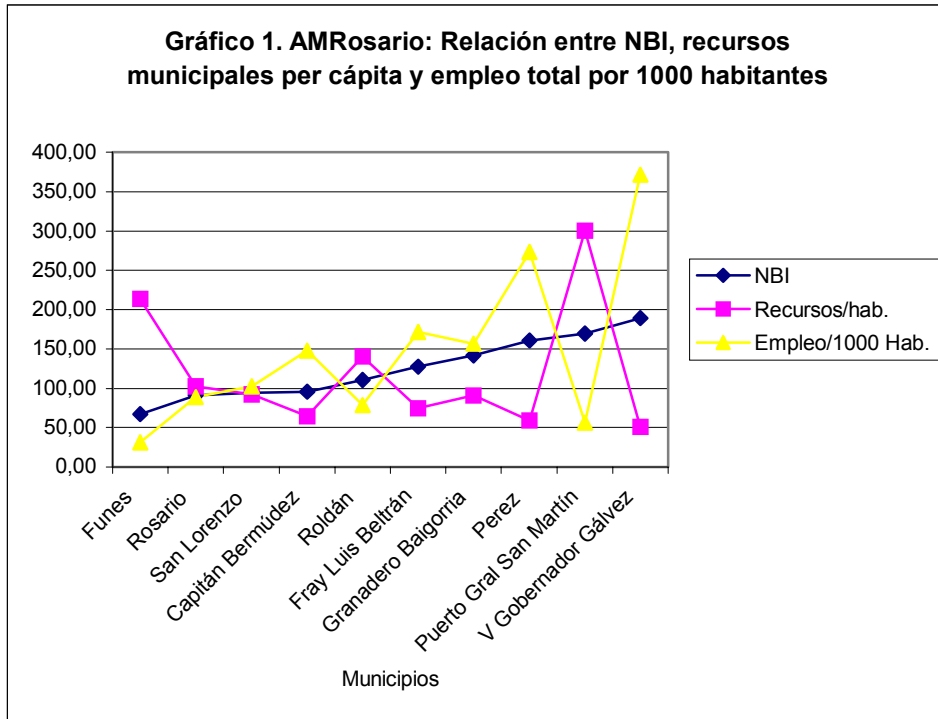


Gráfico 3. AMTucumán: Relación de NBI con recursos municipales per cápita y empleo total por 1000 habitantes

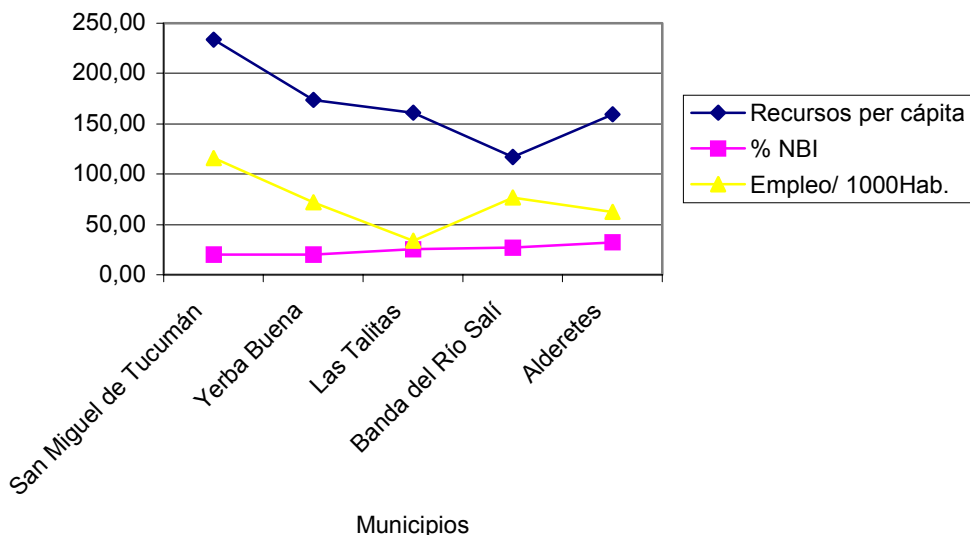


Gráfico 4. AMBA: Relación NBI (1991) con recursos municipales (1992) per cápita y empleo (1984) por 1000 Hab.

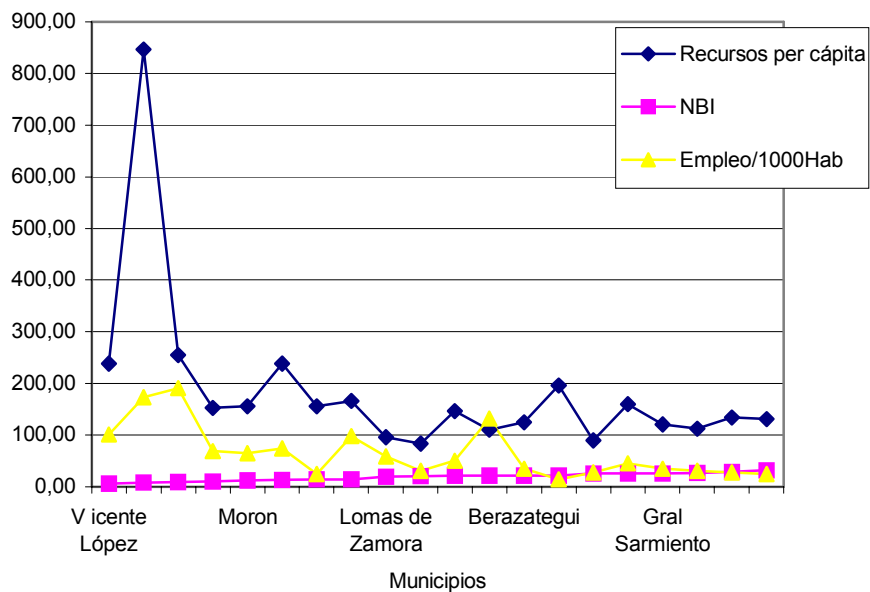


Gráfico 5. GBA: Relación entre NBI(1991) con recursos municipales (1992) per cápita y empleo (1984) por 1000 Hab.

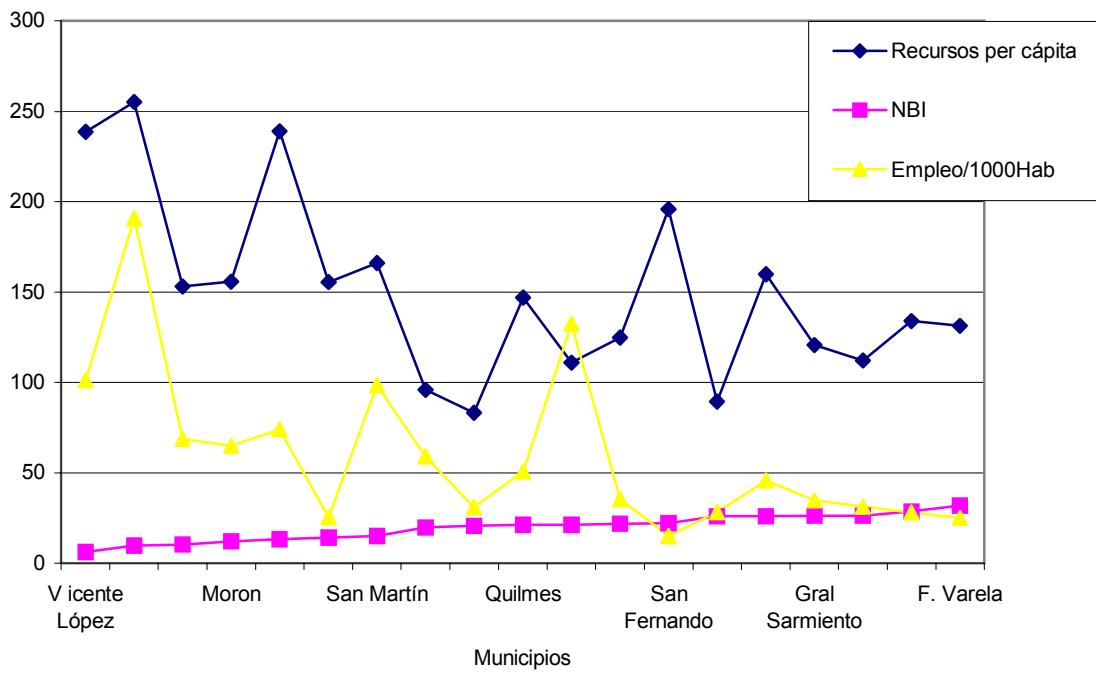
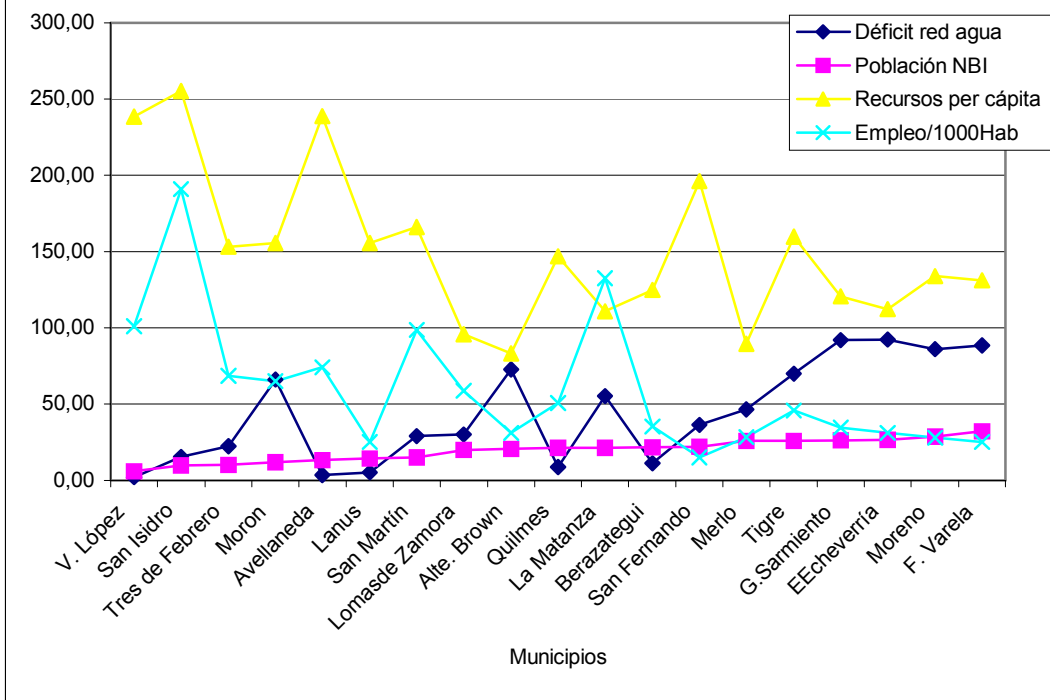


Gráfico 6. GBA: Relación entre NBI (1991), Recursos municipales per cápita (1992) y población fuera de la red pública de agua (1991)



ANEXO 2. CUADROS

Cuadro 1. AM de Rosario: Población con NBI, Recursos municipales por habitante y empleo total cada 1000 habitantes.

Municipios	NBI	Recursos/hab.	Empleo/1000 Hab.
Funes	66,94	213,31	31,38
Rosario	90,99	102,67	88,62
San Lorenzo	94,32	92,31	102,18
Capitán Bermúdez	95,26	64,38	147,97
Roldán	110,42	140,16	78,78
Fray Luis Beltrán	127,56	74,49	171,24
Granadero Baigorria	141,84	90,76	156,28
Pérez	160,85	58,88	273,21
Puerto Gral. San Martín	169,69	300,05	56,55
V Gobernador Gálvez	189,35	50,98	371,39

Fuente: PRINEM-INDEC, CD Provincia de Santa Fe.

Cuadro 2. AM de Mendoza: Población con NBI, Recursos municipales por habitante y empleo total cada 1000 habitantes.

Municipios	Recursos per cápita	NBI	Empleo/ 1000 Hab.
Godoy Cruz	138,48	11,44	110,58
Capital	289,19	11,53	324,26
Guaymallén	103,66	15,64	100,16
Luján de Cuyo	135,08	17,59	284,53
Las Heras	128,08	20,47	50,80
Maipú	193,07	21,02	133,20

Fuente: PRINEM-INDEC, CD Provincia de Mendoza

Cuadro 3. AM de Tucumán: Población con NBI, Recursos municipales por habitante y empleo total cada 1000 habitantes.

Municipios	Recursos per cápita	% NBI	Empleo/ 1000 Hab.
San Miguel de Tucumán	233,49	19,93	115,90
Yerba Buena	173,67	20,19	72,20
Las Talitas	160,90	25,16	33,80
Banda del Río Salí	117,11	26,88	76,80

Alderetes	159,50	32,48	62,70
-----------	--------	-------	-------

Fuente: PRINEM-INDEC, CD Provincia de Tucumán

Cuadro 4. Gran Buenos Aires: Población con NBI, Recursos municipales por habitante y empleo total cada 1000 habitantes.

	Recursos per cápita 1	NBI 2	Empleo/1000 Hab. 3
Vicente López	238,54	6,1	101,10
Capital Federal	846,02	8,10	173,41
San Isidro	255,18	9,8	190,96
Tres de Febrero	153,00	10,3	68,67
Moron	155,72	12	64,98
Avellaneda	238,88	13,3	73,96
Lanus	155,42	14,2	25,26
San Martín	166,10	14,9	98,47
Lomas de Zamora	95,79	19,8	58,87
Alte. Brown	83,26	20,7	31,09
Quilmes	146,92	21,2	50,86
La Matanza	110,84	21,3	132,57
Berazategui	124,79	21,7	35,45
San Fernando	195,99	22,1	14,93
Merlo	89,36	25,9	28,36
Tigre	159,74	25,9	45,64
Gral Sarmiento	120,55	26,3	34,66
E. Echeverría	112,18	26,4	31,16
Moreno	133,79	28,5	27,89
F. Varela	131,14	32	25,00

Fuente: 1: Pírez, 1994. 2 CEPA-INDEC, 1994; INDEC, 1997. 3 INDEC, 1986