

BREVES NOTAS SOBRE LA PROBLEMÁTICA
GOBERNABILIDAD DE LA MEGALÓPOLIS
BUENOS AIRES. APOSTILLAS
A SU UTÓPICA REGIONALIZACIÓN

Isaac AUGUSTO DAMSKY*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La conformación de la denominada Área Metropolitana de Buenos Aires*. III. *Los procesos de desarrollo urbano conformadores de megalópolis*. IV. *Cuestiones implicadas en la categoría megalópolis*. V. *A modo de conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

La Ciudad de Buenos Aires —unidad federativa conformadora de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con *status* constitucional desde 1996— comparte junto con la Provincia de Buenos Aires y sus municipios, una verdadera conurbación conformadora de una megalópolis en su acepción pura.

Un fenómeno similar al acaecido en muchas ciudades latinoamericanas,¹ pero con algunos elementos distintivos, como ser, por un lado, la ciu-

* Abogado, magíster en Derecho administrativo (Universidad Austral, Buenos Aires), profesor adjunto de Derecho administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y doctorando en la misma especialidad en dicha Facultad. Miembro titular de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Miembro titular del Instituto de Derecho Administrativo de la Universidad Notarial Argentina y vocal de la Comisión de Derecho Administrativo del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires. Ex asesor legal de la Subsecretaría de Planeamiento Urbano del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹ Rojas, Eduardo *et al.*, *Gobernar las metrópolis*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2005, pp. 35-37, quienes señalan: “Una de las características más destacadas del desarrollo reciente de la región de América Latina es el alto grado de urbanización de su población y el surgimiento de un gran número de ciudades con rasgos de áreas metropolitanas, en donde los aspectos demográficos y económicos de sus ciudades toma

dad y su conurbación presenta una de las áreas metropolitanas más significativas del mundo; por el otro, la provincia constituye el distrito más gravitante de Argentina. Y finalmente, el serio déficit normativo que, no obstante lo anterior, afecta a la institucionalidad del eje metropolitano por la difusa profusión de potestades yuxtapuestas de gobierno y regulación que no son susceptibles de aprehender al entramado urbanístico que se desarrolla en el área, al igual que al fenómeno metropolitano en su conjunto.

En esta especial megalópolis confluyen problemáticas urbanísticas comunes a las unidades gubernativas mencionadas, las que, por carecer de una consecuente autoridad gubernativa y deliberativa o de gestión común —no obstante las herramientas político-constitucionales existentes— deja librada la resolución de tales cuestiones a la ciclopea tarea de articulación permanente de todas las voluntades político-institucionales involucradas. Por cierto que ello es así sólo en el mejor de los casos.

De allí que la pregunta por el grado de desarrollo deseable respecto de las condiciones de gobernabilidad y calidad institucional adecuadas para atender al complejo entramado de la megalópolis Buenos Aires requiera para su respuesta de la consideración —entre otros factores— de dos elementos: regionalización *vis à vis* autonomía municipal, provistos por el plexo constitucional argentino a partir de su reforma de 1994. Así, los elementos aludidos son: la constitucionalización de la región como instancia de implementación de políticas públicas y dotadas de consecuente poder de imperio y estructura administrativa, y la jerarquización constitucional de la tan mentada autonomía municipal. Ello a partir de los términos de los artículos 123 y 124 de la actual redacción de la Constitución Argentina.²

cada vez mayor importancia, dado la mayor cantidad de oportunidades de desarrollo personal y mejor calidad de vida que éstas ofrecen, provocando que esta tendencia al crecimiento continúe. A ello se suma el hecho de que constituyen aglomeraciones urbanas que ocupan territorios que superan el ámbito jurisdiccional de una autoridad local, con mercados de trabajo y servicios que cubren varios municipios, incluso en distintas provincias —en nuestro caso, la Ciudad de Buenos Aires se extiende sobre más de treinta municipios de la Provincia de Buenos Aires además de la Ciudad, concentrando una gran proporción de la capacidad productiva de los países e interconectándose con otras aglomeraciones nacionales e internacionales”.

² Las cláusulas constitucionales aludidas son las siguientes: Art. 123. [Constituciones provinciales. Autonomía Municipal]- . “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5o. asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

A fin de graficar someramente uno de los aspectos del problema baste con señalar que si bien la Constitución federal argentina jerarquizó la autonomía municipal, ello no se reflejó en la norma constitucional de la Provincia de Buenos Aires. Su reforma de 1994 no actualizó al régimen municipal, el que exhibe las mismas características que a principios del siglo XIX, en franca contradicción con la autonomía plasmada en nuestra Constitución nacional y en la mayoría de las cartas estaduales. Tampoco la reforma bonaerense incluyó previsión alguna relativa al área metropolitana, no previendo modelo organizativo alguno. Así nos encontramos con la ausencia total de disposiciones sobre la misma y, asimismo, con la falta de regionalización “de” y “en” la Provincia de Buenos Aires. Tamaña problemática concurre a engendrar los inconvenientes mencionados.

Como veremos, su efectiva implementación optimizaría en gran medida las actuales condiciones de gobernabilidad sobre esta compleja trama, si bien debe advertirse que todo ello resulta impactado por el especial fenómeno de la internacionalización que ha teñido, en mayor o en menor medida, sobre la casi totalidad del contexto institucional argentino determinando el desarrollo de progresivos ámbitos de indisponibilidad normativos y gubernativos.³

Así planteadas las cosas, la finalidad de mi exposición se encontrará cumplida con esta invitación a compartir una serie de reflexiones sobre la realidad contextual de la que llamo “megalópolis Buenos Aires” —como categoría superadora de la de área metropolitana—, sus déficit jurídicos

Art. 124. [Desarrollo Económico y Social. Convenios Internacionales]. “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto”.

³ Si bien excede en mucho los propósitos de este trabajo, no queríamos dejar de advertir sobre las modulaciones que el fenómeno de la internacionalización seguramente opera sobre el ámbito estudiado. De allí que todo intento de abordar el tema de la gobernabilidad de la megalópolis porteña requiera de la especial consideración de los impactos e intersecciones que tales fenómenos producen. Así, sólo a modo indiciario baste señalar que el proceso de construcción de la nueva jerarquía de fuentes del ordenamiento jurídico argentino, el cual también reconoce su hito fundamental en la reforma constitucional de 1994, determinó el progresivo desarrollo de una fuerza expansiva del orden público supranacional sobre los ordenamientos internos, y encuentra en los fenómenos de internacionalización de los ordenamientos y universalización de los derechos, dos de sus pilares fundamentales.

institucionales y su anhelada o utópica necesidad de desarrollar un modelo de actuación institucional adecuado para atender esta especial realidad.

Modelo, éste, que deberá garantizar la coordinación y compatibilización de las actividades en la megalópolis, preservando y jerarquizando la autonomía de los municipios involucrados —que paradójicamente la Constitución argentina les reconoce— y colocando su mirada en la impostergable necesidad de avanzar hacia la vertebración de una región metropolitana.

Sentado lo expuesto, voy a referirme brevemente a los siguientes tópicos: la conformación de la denominada área metropolitana de Buenos Aires, la racionalidad de la incorporación de categorías tales como megalópolis —y los conceptos en ella implicados—, determinadas cuestiones de gobernabilidad metropolitana. Algunos de los problemas principales que plantea y el relevamiento de las alternativas institucionales que en la doctrina argentina se presentan como alternativa adecuada para atender esta problemática.

II. LA CONFORMACIÓN DE LA DENOMINADA ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

El tratamiento de esta cuestión exige reconocer, en los términos señalados en la obra de Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández, que las ciudades centrales crecen más allá de sus límites originales, transformándose en complejos sistemas basados en interdependencias sociales, económicas, ambientales y político-administrativas entre las urbes que forman parte del conglomerado global.⁴ Esta característica común hace que la definición de “área metropolitana” varíe según la perspectiva o uso particular que se haga de ella.

De allí que para el sector doctrinario comentado no resulte aconsejable aplicar la variable territorio-tamaño de la metrópoli, sino su característica principal: las intensas interdependencias y factores externos y efectos secundarios entre los territorios locales que tienen, a lo que a su vez se le agrega que este conjunto de territorios poseen características comunes funcionales socioeconómicas, políticas e históricas que le otorgan una identidad colectiva.⁵

⁴ *Op. cit.*, nota 1, “Gobernar las metrópolis”, p. 127.

⁵ *Ibidem*, p. 128.

Sentado lo anterior, ello implica que la gestión metropolitana y la gobernabilidad estén directamente vinculadas con los procedimientos participativos de toma de decisiones de las múltiples partes interesadas, de forma directa, en los bienes colectivos, junto con el manejo de factores externos y de efectos secundarios que afectan a esos territorios locales pertenecientes a la zona metropolitana global. Se utiliza el criterio socio-político, territorial y funcional en contraposición con el criterio puramente demográfico o administrativo, de manera que los conceptos de área metropolitana y ciudad-región son utilizados como sinónimos.⁶

Respecto de la conformación de la denominada área metropolitana⁷ de Buenos Aires, debemos primeramente realizar una aclaración. Resulta común que la denominación Buenos Aires lleve a una involuntaria confusión entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual es asimismo sede del gobierno federal, y, por tanto, capital federal, y la provincia de Buenos Aires, en la que se localiza el emplazamiento significativamente más considerable de la megalópolis bajo análisis. Así, se suele percibir en la designación Buenos Aires a la capital federal y, en el caso que nos ocupa, se extiende esta idea a las periferias que constituyen su entorno.

Por lo tanto, el concepto área metropolitana, eje metropolitano o megalópolis Buenos Aires comprende a la ciudad capital y a la conurbación que se emplaza dentro de la provincia de Buenos Aires, y que se integra por por 26 municipios, constituyendo una unidad física funcional.

Para hacer una primera aproximación al problema debe repararse en que si bien el área metropolitana representa el 0.01% del territorio nacional, en él habita más del 35% de la población total del país, y el 70% de la población de la provincia de Buenos Aires. Estos datos permiten advertir la reconfiguración del área metropolitana en una verdadera megalópolis en la que se evidencia la producción de un desequilibrio poblacional muy agudo, respecto al resto de la provincia y del país. Problema

⁶ *Ibidem*, p. 129.

⁷ Siguiendo los lineamientos expuestos en la obra de Rojas *et al.*, las áreas metropolitanas, desarrolladas durante el siglo XX, son caracterizadas por la existencia de más de un centro, límites difusos, una extensa área de influencia comercial y una elevada diversificación económica. Desde el punto de vista económico, un área metropolitana se define como “un territorio o conjunto de territorios que muestran intensas interdependencias funcionales, un mercado laboral amplio y con oferta profesional diversificada, una concentración espacial de externalidades y efectos desbordamiento, un ecosistema humano que comparte los mismos recursos naturales, y una identidad cultural distintivamente homogénea” (*ibidem*, p. 67).

que tiende a agravarse día a día a falta de una planificación nacional e interno-regional tanto urbanística cuanto socioeconómica. Ello se evidencia en el proceso de evolución del área y en los consecuentes ensayos de regionalismo funcional experimentados, sobre los que bien vale hacer una mención. Como antecedentes de intentos por instalar ordenamientos funcionales pueden citarse:

- El Acuerdo de Coordinación Ecológica para el Área Metropolitana, creado por la empresa CEAMSE, a través de un convenio formalizado en 1977 entre el gobierno provincial y la Ciudad de Buenos Aires, y que inicialmente fue configurada como un dispositivo para garantizar un sistema de parques regionales, evolucionando hacia un organismo que procura la articulación y coordinación de las políticas de recolección de residuos y de dirección de temas ambientales de Buenos Aires y 22 municipalidades aledañas;
- La Sociedad Mercado Central de Buenos Aires, creada en 1967 mediante un acuerdo entre los gobiernos central, provincial y local, y destinada a la distribución de productos agroalimentarios;
- El recientemente extinto Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, creado en 1992 por el gobierno central, la provincia bonaerense y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con objeto de controlar y evaluar la provisión de servicios después de la privatización de las principales redes de agua y servicios sanitarios básicos;
- El Comité Ejecutivo para el Saneamiento de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo, creado por decreto en 1993 en el ámbito nacional, involucrando a varios ministerios y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el propósito de coordinar las iniciativas nacionales, provinciales y de la ciudad dirigidas a la gestión ambiental integrada de la cuenca hídrica que comprendía a la ciudad y 12 jurisdicciones aledañas.⁸

Una vez presentados tales ejemplos, corresponde ahora señalar que lo actualmente conocido como área metropolitana, al principio era La Gran Buenos Aires, que abarcaba a la ciudad capital, y a sólo 9 partidos de la provincia. Después el Gran Buenos Aires se amplió integrando a 19 partidos de la provincia.

⁸ *Ibidem*, p. 165.

La denominación área metropolitana pasó a integrarse en la actualidad con 26 municipios del conurbano (emplazados en la Provincia de Buenos Aires), y forman parte de una realidad de alta complejidad, constituyendo una unidad funcional.

Asimismo, hoy tenemos que este fenómeno también puede ser estudiado como región metropolitana (RMBA), porque se integran a ella municipios del área rural en el contorno, si bien se insiste en que este fenómeno tampoco existe como cuerpo político y administrativo,⁹ aunque bien puede aclararse que se integra por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y el denominado “conurbano bonaerense”, conformado por los 32 municipios de la provincia.¹⁰

Como señalamos más arriba, con la autonomización político-constitucional de la Ciudad de Buenos Aires se torno aún más complejo el entramado institucional de la RMBA, la que es en la actualidad el escenario central de varias relaciones complejas entre distintos actores, tales como los 32 gobiernos locales con un grado de autonomía relativamente limitado que se regula de acuerdo con las disposiciones de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires; la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y, finalmente, los gobiernos centrales a través de la yuxtaposición de potestades con las dos provincias.¹¹

Y de la misma manera surge ante nosotros una nueva realidad, que es la que nos verifica —también— la presencia de una megalópolis: la conformación del denominado eje metropolitano, que se extiende desde el gran La Plata (ciudad capital de la provincia de Buenos Aires) hasta la localidad interna de la provincia de Buenos Aires llamada San Nicolás. De esta manera este eje metropolitano incluye a 51 municipios junto con la ciudad capital.

El eje metropolitano forma una megalópolis por la continuidad de su urbanización, y ocupa el 12.7% de la superficie de la provincia, comprendiendo como límites los bordes de municipios rurales internos.

⁹ *Ibidem*, p. 163.

¹⁰ *Idem*, agregándose en cuanto a datos ilustrativos, que hasta 1999 la región concentraba 11 millones de habitantes, el 32% de la población nacional y genera aproximadamente el 52% del PBI del país.

¹¹ Compartimos con Rojas *et al.*, en que respecto de estos cuatro actores político-institucionales del RMBA, existen responsabilidades superpuestas, hasta confusas en algunas oportunidades, respecto del papel que ejercen éstos en la región.

III. LOS PROCESOS DE DESARROLLO URBANO CONFORMADORES DE MEGALÓPOLIS

Este impresionante crecimiento del área unida a la consecuente semblanza de los problemas de concentración urbana que la aquejan nos enfrenta al tema de la megalópolis como una inaplazable singularidad.

Y el énfasis en estudiar al fenómeno Buenos Aires como una megalópolis no resulta ocioso. Es impensable detenerse hoy en el desarrollo urbanístico como si estas conformaciones fueran islotes acotados. Muy por el contrario, los índices más concluyentes demuestran que la tendencia urbana tiende a generar una fuerza centrípeta, donde estas áreas no pierden su criterio de atracción, constituyendo ejes en sí mismos.

Tal relevamiento demuestra que a pesar de los intentos, algunas veces mínimos y coyunturales, para limitar e inhibir esta afluencia, la misma sigue una proporción progresiva que paradójicamente se agudiza en los países que como la Argentina pertenecen a economías postergadas, exhibiendo subsecuentes consecuencias políticas, sociales, económicas e institucionales de mayor gravedad e influencia en el contexto.

Siguiendo una línea doctrinaria que compartimos, se evidencia un proceso de urbanización, caracterizado, por un lado, por el desplazamiento de la población, industrias y servicios desde la ciudad central hacia la periferia, extendiendo el área urbanizada más allá de los límites de los términos municipales, dando origen a un espacio urbano que se caracteriza por una escasa densidad, obligando a extender las redes de infraestructura, aumentando los costos de desplazamiento de la población y mercaderías, y los costos de producción y mantenimiento de los servicios públicos; y, por otro lado, a ello se le agrega la creación de nuevos centros con dinámica económica y social propias en diversos puntos de territorio. Acompañando al vaciamiento de las antiguas áreas residenciales, industriales y de servicios, junto con el abandono de los centros tradicionales de acopio e intercambio, se destacan los grandes centros comerciales localizados en la periferia y ligados a las grandes avenidas o carreteras urbanas, los parques tecnológicos o logísticos ubicados en las afueras y barrios cerrados, tendiendo al surgimiento de una ciudad extremadamente segregada y dividida.¹²

Este proceso de urbanización posibilitó un aumento de la calidad de vida de los habitantes de la región, al permitir el abastecimiento de servi-

¹² *Ibidem*, p. 38.

cios básicos a menor costo, mejorando la cobertura de servicios de saneamiento, salud y educación, entre otros. Como contrapartida, se evidencia un fenómeno de “urbanización de la pobreza”,¹³ en donde los pobres urbanos superan ampliamente en número a pobres rurales. La mayoría de los pobres obtienen sus ingresos en el sector informal, y sus hogares son generalmente extendidos (esto es, hogares que incluyen individuos de varias generaciones) y compuestos (que constan de miembros no pertenecientes al núcleo familiar). La mayoría de los padres de familia o responsables de los hogares pobres presentan un nivel cultural notoriamente inferior a los diez años de educación que se consideran necesarios para minimizar el riesgo de transmisión de la pobreza entre generaciones.

Ello evidencia la incapacidad que poseen las economías latinoamericanas para generar empleos en el sector formal, lo que explica la importante presencia del desempleo, subempleo y empleo informal. Las tasas de desempleo llegan a tener dos dígitos, y la diferencia de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados sigue en aumento, a punto tal que las perspectivas de erradicar la pobreza se ven seriamente limitadas dada la desigualdad existente entre los ingresos del salario más alto y el más bajo.¹⁴

Se establece así una dualidad en los grandes núcleos urbanos, dado que coexisten en la ciudad, por un lado, la parte que cuenta con una buena dotación de infraestructura y servicios en donde se asienta la población de mayores ingresos y, por el otro, la parte generalmente mayoritaria, que posee un menor número de servicios y se ubica más alejada de los centros de empleo, pudiendo presentar problemas ambientales, y siendo la que concentra los hogares de ingresos más bajos.

De allí la importancia de estudiarla desde esta especial categoría urbanística. Sobre ella quiero detenerme muy brevemente.

¹³ *Ibidem*, p. 39.

¹⁴ Según el Banco Mundial (2001), América Latina se configura como la más alta del mundo en lo que concierne al grado de tal desigualdad: el más bajo nivel de ingresos de la población recibe el 5% del ingreso nacional, mientras que en el más alto concentra el 50% (p. 40).

IV. CUESTIONES IMPLICADAS EN LA CATEGORÍA MEGALÓPOLIS

El término “megalópolis” se aplica al conjunto de áreas metropolitanas, cuyo crecimiento urbano acelerado lleva al contacto del área de influencia de una con las otras.

En definitiva, las megalópolis suelen estar formadas por conurbaciones de grandes ciudades.

El término “megalópolis” fue introducido por el geógrafo Jean Gottmann en la década de 1960, haciendo referencia a aquel sistema urbano que contase con una población igual o superior a los 10 millones de habitantes.

En nuestra lengua, el término más usado es el de “corona regional” o “ciudad-región”.

De allí que la presentación de esta categoría nos ilustra sobre el fenómeno que compartimos hoy, ya que las uniones de las conurbaciones del área metropolitana Buenos Aires —junto con el denominado Gran La Plata (conurbación de la capital de la provincia argentina de Buenos Aires), sumado a la integración de los municipios rurales del primer sector—, verifique con certeza la presencia de una megalópolis con todos los perfiles sociales, económicos y de hábitat urbano de una región.

Creo necesario destacar, al respecto, que las razones que han impulsado la génesis urbana han sido históricamente muy variadas.¹⁵ El fenómeno de la urbanización se entiende como una consecuencia de las economías de aglomeración, en donde se contempla a la ciudad como un conglomerado de actividades, cuyo rendimiento creciente se debe a la diversificación de la actividad urbana y la especialización de las unidades económicas, la concentración de bienes públicos y el capital fijo social, una alta densidad de contactos y una reducción de los costos de transacción debidos ambos a la proximidad espacial.

Las economías de aglomeración benefician claramente a las actividades relacionadas con el conocimiento, como lo demuestra el trabajo citado, la innovación tecnológica, los servicios avanzados y el comercio, constituyendo las mayores concentraciones espaciales de actividades

¹⁵ Destacan Rojas *et al.*, p. 66, quienes demuestran que las razones que concurren a operar este fenómeno tienen larga raíz histórica, destacándose motivos defensivos, industriales, institucionales y religiosos.

productivas, en donde se perciben y se producen los cambios efectivos del sistema económico y social, al proporcionar economías de aglomeración y proximidad, estimular la creatividad y la innovación, facilitar la accesibilidad e interacción social, e integrarse en red con el mundo exterior y alcanzar un máximo bienestar colectivo. A ello se le agrega una situación de creciente profundización en la globalización, en cuanto constituyen el espacio en el que se localizan las funciones, actividades y servicios que estructuran el sistema económico internacional.

Según lo anterior, puede remarcarse que en la actualidad no es difícil encontrar ejemplos de megalópolis, pues cualquier ciudad grande se amplía con ciudades satélites, que pueden ser a su vez satélites de otras ciudades grandes, que dan como resultado un entramado complejo susceptible de ser conceptualizado como tal.

Por ejemplo, presentemos un caso español. El área que va desde las ciudades españolas de Segovia de Guadalajara y de Toledo con Madrid como ciudad central puede considerarse como una megalópolis, y como un área metropolitana más restringida: El Escorial, Alcalá de Henares y Aranjuez. Estas demarcaciones son útiles para planificación regional en transportes y comunicaciones.

Existe una crítica a las estimaciones de estos núcleos, dada su excesiva superficie y a la inclusión de grandes zonas vacías. Tal lo que acontece con el anejamiento del primer cordón rural al eje metropolitano Buenos Aires.

Sin embargo, apreciamos que en el especial proceso de urbanización del área metropolitana de Buenos Aires, al encontrarnos con la unión de dos metrópolis (una la capital de la nación y otra la capital de la provincia), verificamos que se forma una gran conurbación o megalópolis, que es un concepto diferente de ciudad con nuevas soluciones y nuevos problemas.

1. El entramado conflictivo de la megalópolis Buenos Aires

Según lo expuesto, en este orden, cabe también reparar en la crítica que se suscita a la gobernabilidad de las megalópolis con asentamientos en varios estados o provincias, lo que provoca que sus dimensiones sean difícilmente cuantificables, al no existir una administración centralizada.

Tal es el caso de la megalopolis Buenos Aires, que recaba de una urgente resignificación de las potestades de intervención urbanística y eco-

nómica, integralmente consideradas, de los municipios comprendidos, coronados por su consecuente integración en el marco de una institución jurídico-política, específicamente prevista por la Constitución argentina, como lo es la región.

Veamos seguidamente los principales problemas que aquejan a la megalópolis Buenos Aires.

En un rápido relevamiento encontramos que los problemas típicamente metropolitanos que afectan al área bajo estudio son:

1. La profunda crisis social determinada por la intensa concentración de grupos humanos con necesidades básicas insatisfechas, en condiciones de hacinamiento, aislamiento estructural y privación de acceso adecuado a las infraestructuras de servicios esenciales, en razón de encontrarse concentrados en asentamientos marginales, es decir, los barrios, pueblos y aldeas que se encuentran lisa y llanamente al margen de la sociedad. Verdadera situación que requiere de asistencia humanitaria.

A lo anterior podrían agregarse otros condicionamientos, tales como las fuertes desigualdades entre los medios rurales y urbanos, unido a las excesivas concentraciones poblacionales y de actividades industriales que conspiran contra la fluidez de las comunicaciones, obstruyendo la rápida relación de los agentes económicos.

2. A consecuencia de lo anterior, encontramos la pronta saturación de la infraestructura y servicios de equipamiento urbano, unido al deterioro acelerado de los bienes inmobiliarios y el envejecimiento prematuro de extensas zonas centrales que requieren de consecuentes programas de reestructuración.

3. La congestión, deterioro y agotamiento de los recursos naturales, con la consecuente amplificación de una problemática ambiental ya existente.

4. La incapacidad de las actuales estructuras institucionales y administrativas para resolver estos conflictos. Esto último no es menor. Y en el cuadro de situación expuesto, determina la caducidad o cuanto menos la crisis del modelo de Estado decimonónico sobre el cual se erigieron las estructuras obsoletas a las que actualmente se encomienda esta problemática. A lo que se agrega la consecuente presencia de un soberano privado transnacional difuso, cuyos poderes de imposición —imperceptibles, pero eficaces y deshumanizantes— sobre estados locales débiles y poblaciones extremadamente empobrecidas, es necesario atender.

A lo anterior cabe también agregar la verificación de los consabidos problemas compartidos con las restantes áreas metropolitanas contemporáneas que enfrentan retos fundamentales, como la reciente complejidad e integración en el escenario global de la problemática metropolitana, la diversidad en los perfiles e intereses de los agentes que intervienen en las decisiones sobre política metropolitana y la comprensión del rol económico desempeñado por las ciudades en el nuevo escenario globalizado.¹⁶

2. *Quid de la gobernabilidad y regionalización en el caso Buenos Aires*

Ahora bien, tal como vimos hasta aquí y respecto de la última cuestión propuesta, cabe apuntar un dato de singular importancia: analizando las interdependencias entre la organización federal y metropolitana junto con las finanzas en el país, pueden combinarse tres niveles territoriales de comparación: metropolitano *versus* federal, metropolitano *versus* interior de la Provincia de Buenos Aires y ciudad central *versus* periferia del área metropolitana. Entre estos niveles existe una gran disparidad, dado que, por citar algunos ejemplos, si bien el AMBA está relativamente mejor en cuanto a ingresos, comparándola con el resto del país su capacidad para influir sobre la redistribución es relativamente débil, teniendo en cuenta su inferior representación política dentro de la federación. En cuanto a la relación entre la región metropolitana y el interior de la provincia, se produce lo contrario: mientras que la primera posee niveles de ingreso relativamente menores, su reducida representación política en el ámbito provincial y federal implica una capacidad limitada para redistribuir ingresos a su favor.

Asimismo, también puede mencionarse que los gobiernos locales de la periferia de la región metropolitana, que tienen un gobierno frágil, se encuentran ubicados en una posición vulnerable en relación con la Provincia, dependiendo del poder de negociación. Por último, y no por eso menos importante, también puede evidenciarse que en la periferia de la Ciudad de Buenos Aires los niveles de ingresos y ocupación son más bajos, y las deficiencias de infraestructura son más altas, mientras que la capacidad fiscal de los gobiernos locales es relativamente reducida.¹⁷

En síntesis, una problemática compleja en términos de gobernabilidad que precisa de una articulada gestión gubernamental y una consecuente

¹⁶ *Ibidem*, p. 73.

¹⁷ *Ibidem*, p. 167.

contextualizada vertebración de un ordenamiento jurídico urbanístico adecuado e integral, que contemple la actuación conjunta e integrada de sus unidades nodales de gestión municipal, bajo un planeamiento integrado en el marco de una región, entendida ésta en toda la amplitud que los términos constitucionales nos proveen.

Con ello quiere significarse que para lograr la estructuración de una región dotada de órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, tal como reza el texto constitucional argentino, debe previamente comprenderse que para conformar un buen gobierno local se requiere de un sistema de reglas e incentivos diseñados de manera tal que induzca a sus administradores a hacer un uso eficiente y transparente de los recursos disponibles, consiguiendo satisfacer las necesidades de la mayoría de la población. Para ello es crucial un sistema de relaciones intergubernamentales tensado en el marco de la región, que les proporcione a los gobiernos locales los incentivos necesarios para asignar los recursos disponibles a los usos más rentables. A su vez, enmarcado en el proceso de autonomización municipal del cual da cuenta el texto constitucional argentino, no cabe dudas respecto de la necesidad de realzar el rol de los gobiernos locales. Éstos deben tener responsabilidades bien definidas y suficientes recursos para cumplir con las responsabilidades asignadas, enfrentando restricciones presupuestarias estrictas que obliguen a los mandatarios a soportar las difíciles opciones inherentes a la asignación de un conjunto limitado de recursos entre múltiples demandas competitivas.

A lo anterior se agrega la necesidad de contar con mecanismos suficientes que favorezcan la participación de la comunidad en las decisiones que le afectan y de ejercer una supervisión efectiva, de manera que se responsabilice a los mandatarios ante sus electores y se logre la transparencia en la gestión urbana. Consecuentemente, se requiere también de capacidad institucional para desarrollar las complejas funciones que les corresponden, debiendo contener bases legales y operativas sólidas para la dirección de personal, la administración financiera y la gestión creativa del desarrollo local. Y de la misma manera, el otro factor importante es la estructura de financiación de los gobiernos locales, debiendo los mandatarios actuar con la debida cautela al momento de comprometer a los gobiernos locales en endeudamientos, centrándose, de esa manera en proyectos con clara rentabilidad social y sólidos beneficios.¹⁸

¹⁸ Lo sostienen los autores citados, *op. cit.*, nota 1, p. 52.

Según lo expuesto, en materia de gobernabilidad de este tipo de megalópolis cabe advertir que en la mayoría de los países, el Estado posee una organización territorial, en donde se reflejan las herramientas que éste posee para controlar su territorio. Todo lo cual, como vimos, no ocurre en el caso estudiado. Históricamente, las áreas metropolitanas no fueron tenidas en cuenta, ya que no eran consideradas (y en muchos casos actualmente no lo son) unidades de gobiernos locales. Aunque algunos Estados iniciaron luego una reestructuración espacial de su aparato técnico y administrativo —dado el fracaso acaecido en la búsqueda de respuestas adecuadas a los problemas locales bajo la organización territorial existente a esa época—, buscando nuevas referencias territoriales para sus políticas, entre las cuales, bajo esta perspectiva, las áreas metropolitanas pueden considerarse una de ellas,¹⁹ y en donde en la mayoría de los casos los países optaron por reestructurarse en el ámbito de la región, incluso dándole a ésta más poder, traspasándole competencias.²⁰

Partiendo de una tipología esquemática de las áreas metropolitanas con respecto al grado de desarrollo de los acuerdos de gobernabilidad, entendida ésta como “el proceso permanente de equilibrio entre las necesidades de gobierno y las capacidades de gobierno”²¹ —en cuyo territorio es posible ejecutar políticas públicas y acciones colectivas capaces de resolver problemas y desarrollar su propio territorio—, y vinculando esta tipología con las principales cuestiones que dichas situaciones urbanas deben tratar, es posible distinguir tres tipos de situación urbana:

La primera, conformada por aquellas áreas metropolitanas que no tienen un ordenamiento de gobernabilidad.

Luego, se encuentran aquellas áreas metropolitanas que tienen alguna organización, ya sea a escala sectorial o inframetropolitana.

Finalmente, se ubican aquellas áreas que poseen acuerdos de gobernabilidad urbana, como puede ser una autoridad metropolitana.

Todas estas zonas urbanas deben afrontar tres cuestiones importantes con respecto a su gobernabilidad: i) la identidad de área metropolitana; ii) la responsabilidad de sus acuerdos de gobernabilidad, y iii) la legitimidad de sus acuerdos de gobernabilidad.²²

¹⁹ *Ibidem*, p. 249.

²⁰ *Ibidem*, p. 250.

²¹ *Ibidem*, p. 195

²² *Ibidem*, p. 252.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

La atención de la problemática urbanística que hemos compartido requiere del desarrollo de aquellos cauces institucionales adecuados, los cuales —paradójicamente— están previstos en nuestro plexo constitucional. Así encontramos, por un lado, el reconocimiento y jerarquización del municipio como unidad nodal de la descentralización de la gestión urbanística; y por el otro, tenemos a la región, si bien ésta, en estado embrionario.

Ahora bien, tamaña ingeniería institucional para ser eficaz deberá contar con la aptitud necesaria para satisfacer las especiales necesidades que presenta la megalópolis Buenos Aires. Éstas se determinan principalmente en su complejidad demográfica, sus consecuentes déficit de infraestructura y transporte, los condicionamientos económico-financieros, la problemática medioambiental y el especial entramado político-institucional, que requiere de la acción integrada de las cuatro esferas de gobierno que confluyen en la megalópolis: la nacional, la provincial, la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la municipal.

Este especial cuadro de situación requiere para su atención de un sistema de planeamiento que ubique la tipología de la megalópolis en el marco de una determinada estrategia de crecimiento, la que deberá sentar las bases para orientar la inversión privada, generar alternativas de localización, atender los parámetros ambientales para evitar o neutralizar la radicación de industrias nocivas, establecer precisos indicadores urbanísticos, impidiendo la transformación indiscriminada del uso del suelo urbano. En definitiva, una política de planeamiento que integre y contenga el fenómeno metropolitano, encauzándolo hacia un determinado proceso de desarrollo.

Para ello, vuelvo sobre la necesidad de que en Argentina comencemos por reconocer a las regiones junto con la reivindicación de la aptitud del régimen municipal, en especial el de la provincia de Buenos Aires, donde se emplaza en gran medida esta megalópolis. Y esto, para favorecer una efectiva descentralización con capacidad de resolución de la problemática urbanística específica de manera autónoma y eficiente.

Y pienso que, finalmente, ello es así porque sólo una entidad local fuertemente arraigada en sus competencias puede compartir y delegar parte de las mismas, en reconocimiento de un problema común.

No quiero terminar sin antes invitarlos a compartir juntos, a modo de homenaje, las enseñanzas de aquel querido maestro argentino que fuera el doctor Miguel Ángel Bercaitz, gran jurista y genial urbanista, quien hace más de tres décadas atrás, de manera visionaria nos decía: “La aparición del urbanismo como fenómeno técnico, económico, social y jurídico, ha transformado el gobierno local de ‘propios y arbitrios’ en uno de trascendencia regional y nacional, comprensivo de todos los problemas que atañen al vivir urbano”.