RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Pírez, Pedro

La ciudad metropolitana de Buenos Aires tiene gobierno

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
Pírez, P., Labanca, F. (2009). La ciudad metropolitana de Buenos Aires tiene gobierno. Revista de ciencias sociales, 1(16), 217-232. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1278

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad
Nacional
de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Pedro Pírez y Facundo Labanca

La ciudad metropolitana de Buenos Aires tiene gobierno*

Introducción: sobre la gobernabilidad metropolitana

Decir, como hacemos en el título, que la ciudad metropolitana de Buenos Aires tiene gobierno, resulta contradictorio con proposiciones anteriores, ya que hemos afirmando que la fragmentación metropolitana implica en el caso de Buenos Aires la ausencia de gobierno urbano para la aglomeración (Pírez, 1994).

Proponemos ahora una interpretación diferente, ya que las anteriores proposiciones se basaban en una percepción parcial, que se concretaba en la fórmula "muchos gobiernos, sin gobierno". Esa proposición es parcial pues toma en cuenta únicamente a los gobiernos locales, municipales. Al parecer, y sin justificación, pensábamos únicamente en los gobiernos locales como posibles gobiernos urbanos, o en algún tipo de organización que los superase. Pero la realidad, como veremos, no sigue esa directiva.

Además de esa percepción falsa, las proposiciones sobre la falta de gobierno metropolitano eran el resultado de una tensión normativa, en tanto que, por lo menos implícitamente, suponíamos que era necesario configurar un gobierno metropolitano que fuera a la vez local y central.

Por último, las afirmaciones anteriores suponían una perspectiva de gobierno, entendiendo por tal a los aparatos gubernamentales y sus relaciones con la sociedad.

Esos cambios de perspectiva permiten percibir –lo que es obvio– que el territorio metropolitano es el "objeto" de más de un nivel gubernamental. Que junto con los municipios lo gobiernan, en el caso de Buenos Aires, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el gobierno federal. Entendemos también que para conceptualizar ese caso nece-

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

* Una versión anterior de este artículo fue presentado en el X Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Querétaro, México, mayo de 2008. Es parte de los trabajos llevados a cabo dentro del proyecto UBACyT S012.

sitamos una noción (tal vez sintética) de gobierno, que se base en las relaciones entre esas jurisdicciones (ínterjurisdiccional). Entonces, es posible suponer que la orientación de los procesos resulta de un sistema de relaciones amplio, Estado-sociedad civil, articulado con base en relaciones de poder social y político.

Esa "función" de gobierno metropolitano dependería de: a) cómo se resuelve la relación ínterjurisdiccional, respecto de sus condiciones institucionales (definición y distribución de atribuciones y recursos) y políticas (relaciones de acumulación de poder), y b) cómo se resuelve la relación Estado-sociedad, según los actores presentes en cada lugar y momento y su peso (económico, social y político) relativo, y de los sistemas de articulación, asociados con las tensiones propias de los modelos de desarrollo.

Organización y funcionamiento gubernamental en la RMBA: la estructura de gobernabilidad

La RMBA (Región Metropolitana de Buenos Aires) es un territorio urbano que ocupa una superficie muy amplia (8.235 km^2), con una población total en 2001 de 12.142.618 de habitantes. Es un territorio políticamente fragmentado: dos unidades constitucionales federadas: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y la Provincia de Buenos Aires (PBA). La primera es, desde la reforma constitucional de 1994, una institución análoga a la de las provincias argentinas, dicta su constitución y elige a sus autoridades. Por otro lado, la PBA se conforma por una gran cantidad de gobiernos municipales (GM) que tienen una autonomía limitada.

Su estructura institucional es altamente compleja. En sus componentes gubernamentales se observan cuatro órdenes diferentes: gobiernos municipales, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA), el gobierno de la Provincia de Buenos Aires (GPBA) y el gobierno federal (GF). De acuerdo con las disposiciones tanto de la Constitución Nacional, como de la Constitución de la Provincia y su ley orgánica municipal y la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, existe una suerte de trama de atribuciones y recursos que distribuyen a esos gobiernos y sus organismos con capacidad de toma de decisiones y de acción en el territorio metropolitano. Esa distribución de capacidades consolida la fragmentación, dada la combinación de atribuciones y de recursos y de los territorios donde ellas se ejercen y ellos se aplican.

Por otra parte, los organismos gubernamentales actúan en la RMBA en relaciones con actores no estatales que, en conjunto, configuran una estructura de gobernanza. Se trata de este caso de una multiplicidad de actores de diferente naturaleza: empresas privadas capitalistas, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base territorial y funcional, etcétera.

Las relaciones que se establecen entre los núcleos de toma de decisiones y el conjunto de actores permiten hablar de una estructura de gobernabilidad como un sistema jerárquico de relaciones que se basa en áreas temáticas distribuidas y compartidas, en las que los actores toman decisiones en razón del lugar que ocupan y desde el cual se vinculan.

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

Podemos describir esa estructura atendiendo a las capacidades de regulación y control dentro de la RMBA, identificando el sistema de actores en la toma de decisiones sobre los parámetros que guían los comportamientos relativos a la producción y uso de la ciudad (cuadro 1). Allí vemos que el 88% de las situaciones corresponde con actores estatales y que se distribuye entre las jurisdicciones: el GF tiene una presencia relativa algo mayor (25,64%) que las otras. Estas (GP, GM y GCABA) participan con el mismo peso (21,79%) cada una. Las organizaciones intergubernamentales apenas representan poco menos del 9% de las decisiones. Como se muestra en el cuadro 1, el GF tiene un rol normativo en la casi totalidad de las cuestiones. Ello se debe a su capacidad para establecer parámetros generales de regulación, válidos para el conjunto del país, que deben ser aceptados por las legislaciones provinciales, respecto del medio ambiente. En relación a las infraestructuras se trata de una cuestión histórica y, particularmente, de lo que más adelante llamamos "centralización jurisdiccional".

Además de esa presencia estatal, el 12% de las situaciones de decisiones corresponde con actores no estatales. Más de la mitad son empresas privadas capitalistas, el resto son asociaciones de vecinos de barrios cerrados. La presencia de empresas privadas se debe a dos situaciones: los procesos de privatización de comienzos de la década de 1990 que las integraron en la gestión de infraestructuras y servicios con una gran capacidad para planificar el territorio metropolitano (distribución eléctrica, gas natural, teléfonos),[1] y la producción de grandes urbanizaciones cerradas que ha puesto en manos de productores y administradores privados esa capacidad para importantes segmentos del territorio metropolitano (Pírez, 2006).

Los datos anteriores muestran la fuerte fragmentación del AMBA y la distribución de funciones en un conjunto muy amplio de organismos gubernamentales de las cuatro jurisdicciones, y de actores no estatales, en gran medida empresas privadas capitalistas. El transporte de autobuses parece sintetizar esa situación. Las líneas que se mueven dentro de los límites de un municipio son reguladas y controladas por ese GM, si conectan a más de un municipio es el GP quien regula y controla, y si ingresan en la CABA lo hace el GF. Al mismo tiempo, esas jurisdicciones han concedido la producción del servicio a empresas privadas, y en la periferia se ha formado una cooperativa que presta el servicio en zonas en las cuales las empresas privadas no consideran rentable hacerlo. La baja calidad de las líneas de autobuses explica la aparición de innumerables servicios irregulares que, en pequeñas unidades (combis), trasladan a usuarios de los sectores medios hacia el centro metropolitano.

Cómo se gobierna la RMBA

La RMBA, como vimos, está sometida a cuatro tipos de diferentes de organizaciones gubernamentales (federal, provincial, municipal y CABA) que, como tendencia al menos, se articulan conforme a una suerte de división del trabajo sectorial y territorial. Cada uno de esos

[1] Hasta hace dos años también en agua y saneamiento.

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

Cuadro 1. Estructura de gobernabilidad. Gestión metropolitana urbano-ambiental. Actores involucrados y áreas temáticas

Estatal								No estatal				Total		Total %	
Sector	*Gobierno federal*	*Gobierno provincial*	*CABA*	*Gobierno municipal*	*Interguber-namental*	*Total*		*Empresas privadas*	*ARUC*	*Total*					
						Núm.	%			Núm.	%	*Núm.*	*%*	*Estatales*	*No estatales*
Agua y saneamiento	1	1		1	1	4	5,1				0,0	4	4,5	100,0	0,0
Contaminación	1	1	1	1	1	5	6,4			0	0,0	5	5,6	100,0	0,0
Cuencas hídricas	1	1		1	1	4	5,1			0	0,0	4	4,5	100,0	0,0
Desagües pluviales			1	1		2	2,6			0	0,0	2	2,2	100,0	0,0
Educación	1	1	1	1		4	5,1			0	0,0	4	4,5	100,0	0,0
Espacios verdes		1	1	1	1	4	5,1	1	1	2	18,2	6	6,7	66,7	33,3
Inundaciones	1	1	1	1		4	5,1			0	0,0	4	4,5	100,0	0,0
Red de gas	1					1	1,3	1		1	9,1	2	2,2	50,0	50,0
Distribución eléctrica	1	1				2	2,6	1		1	9,1	3	3.4	66,7	33,3
Red teléfonos	1					1	1,3			0	0,0	1	1,1	100,0	0,0
Red vial	1	1	1	1		4	5,1	1		1	9,1	5	5,6	80,0	20,0
Residuos peligro-sos y patogénicos	1	1	1	1		4	5,1			0	0,0	4	4,5	100,0	0,0
RSD Disposición	1	1	1		1	4	5,1			0	0,0	4	4,5	100,0	0,0
RSD Recolección	1		1	1	1	4	5,1			0	0,0	4	4,5	100,0	0,0
Salud	1	1	1	1		4	5,1			0	0,0	4	4,5	100,0	0,0
Teléfonos	1					1	1,3			0	0,0	1	1,1	100,0	0,0
Seguridad	1	1	1			3	3,8		1	1	9,1	4	4,5	75,0	25,0
Tránsito	1	1	1	1		4	5,1		1	1	9,1	5	5,6	80,0	20,0
Autobuses	1	1	1	1		4	5,1			0	0,0	4	4,5	100,0	0,0
Ferrocarriles	1					1	1,3			0	0,0	1	1,1	100,0	0,0
Ordenamiento territorial y usos del suelo		1	1	1	1	4	5,1	1	1	2	18,2	6	6,7	66,7	33,3
Suelo y vivienda social	1	1	1	1		4	5,1			0	0,0	4	4,5	100,0	0,0
Planificación urbana	1	1	1	1		4	5,1	1	1	2	18,2	6	6,7	66,7	33,3
Planificación estratégica			1	1		2	2,6			0	0,0	2	2,2	100,0	0,0
Total	20	17	17	17	7	78	100,0	6	5	11	100,0	89	100,0	87,6	12,4
%	25,64	21,79	21,79	21,79	8,97	100,0		54,55	45,45	100					

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

fragmentos gubernamentales tiene a su cargo, predominantemente, un ámbito de toma de decisiones entendido en un doble sentido, territorial y sectorial.

En términos territoriales, algunas decisiones se toman para cada uno de los territorios locales por sus gobiernos particulares (municipios y CABA); otras decisiones se toman para el conjunto de los territorios municipales implicados, sea para todos o algunos de ellos, por parte del gobierno de la Provincia de Buenos Aires; por fin, algunas decisiones quedan a cargo del GF y se refieren a la totalidad del territorio metropolitano, abarcando tanto a la CABA como al conjunto o a parte de los municipios provinciales.

En términos sectoriales también encontramos una división de tareas dentro de los niveles de la organización estatal. Los GM tienden a destinar la mayor parte de sus acciones y recursos a cuestiones de orden social, vinculadas con la reproducción de la población local y particularmente de aquella de menores recursos; el GP tiende a responder a las necesidades de reproducción de la sociedad en términos más amplios, incluyendo particularmente las relaciones económicas y sus condiciones en todo el territorio provincial; mientras que el GF, en cierta concurrencia con el provincial, se hace cargo también de las condiciones vinculadas con el crecimiento del desarrollo económico en el territorio de referencia, a partir de su involucramiento en aspectos globales (precios, tasas, inflación, etc.) y particulares al territorio (infraestructuras, etc.). El GCABA, dada su particular naturaleza institucional, tiene atribuciones propias de una provincia y de un municipio.

De acuerdo con esa mencionada división gubernamental del trabajo, las cuestiones que hacen a la estructuración de la RMBA tienden a corresponder a los niveles superiores, provincial y federal, en lo que implica un proceso de "centralización jurisdiccional" de la toma de decisiones dentro del territorio metropolitano.

Tal centralización se basa, institucionalmente, en el arreglo interjurisdiccional federal según el cual los asuntos intermunicipales (como los conflictos entre municipios, la delimitación de sus fronteras, los servicios intermunicipales, etc.) deben ser atendidos por el gobierno provincial, mientras que los asuntos interprovinciales deben ser resueltos o atendidos por el gobierno federal. En consecuencia, en la medida que no existe una organización gubernamental propiamente metropolitana, todo lo que tiene "naturaleza metropolitana", en tanto que se trata de cuestiones "translocales", puede ser atendido por el nivel jurisdiccional superior: en este caso el provincial en lo intermunicipal y el federal en lo interprovincial (o más correctamente entre provincia y CABA).

Tal ha sido la manera en que se han tomado un conjunto de decisiones fundamentales que han hecho a la estructuración de la ciudad metropolitana. Desde fines del siglo XIX la infraestructura de agua y saneamiento quedó en la órbita del gobierno federal, para garantizar condiciones de sanidad al conjunto de la población cuando las municipalidades no eran capaces de hacerlo. A fines de la década de 1940, cuando se nacionalizaron los ferrocarriles, fue el gobierno federal quien se hizo cargo en todo el país, incluyendo las redes metropolitanas. Años después al estatizarse las empresas privadas de energía eléctrica que dependían de las municipalidades metropolitanas,

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

el servicio se centralizó en una empresa del GF. Cuando a fines de la década de 1970 se descentralizaron las empresas federales de servicios, fue el GPBA quien quedó a cargo en los municipios que se habían agregado al Área Metropolitana (AM), de las redes y servicios de agua y saneamiento y energía eléctrica. El GF articuló el territorio nacional por medio de carreteras, cada vez más importantes desde la década de 1960. En la medida que esa red se diseñó en forma radial con centro en la Ciudad de Buenos Aires, con el crecimiento metropolitano buena parte de esas vías se convirtieron en la estructura vial metropolitana y en los accesos a la ciudad central.

Esa división de tareas y la consecuente particular centralización jurisdiccional muestra un arreglo real que tiende a superar técnicamente algunas de las debilidades de la gestión fragmentada. Sin embargo, al mismo tiempo arrastra la ilegitimidad política de no corresponder con los territorios de representación.

Veamos de manera más concreta la distribución de funciones gubernamentales, para preguntarnos luego sobre su significación.

El rol del gobierno federal

El GF se hace cargo históricamente de los soportes que permiten el funcionamiento social y económico metropolitano: la regulación, planificación y expansión de infraestructuras y servicios. En los últimos años, dentro del área del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios funcionan los entes reguladores de la prestación de los servicios de transporte (ferrocarriles, red de subterráneos, transporte público automotor interprovincial)[2] electricidad, gas, agua y saneamiento y corredores viales. Con la excepción de la concesionaria Agua y Saneamiento, cuyo principal paquete accionario le corresponde al gobierno nacional (90%) y es el encargado de planificar la cobertura de dicho servicio,[3] las restantes empresas, por el contrario, tienen amplias atribuciones en lo que respecta a la planificación y las políticas estatales solo se limitan a controlar determinados aspectos (tarifas y calidad del servicio). Se trata de Edenor, Edesur y Edelap, que tienen a su cargo la distribución y comercialización de la energía eléctrica; Metrogas, que presta la distribución del gas natural; los distintos grupos económicos responsables de los principales ramales ferroviarios metropolitanos y de los trenes subterráneos y los consorcios vinculados a los principales accesos viales.[4]

En todos los casos, como se mencionó, el GF ejerce una regulación sectorial, que se ha expresado institucionalmente

[2] En este caso las líneas de autobuses que comunican el territorio provincial con el de la CABA.

[3] El artículo 5° de la Ley 26.211 dispuso la nueva regulación de la empresa de agua y saneamiento (AYSA), establece la creación en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Agencia de Planificación, para la coordinación integral de la planificación de las obras de expansión y mejoramiento del servicio, siendo responsable de cumplir la misión enunciada en el Marco Regulador aprobado por la Ley.

[4] Las empresas son las siguientes: Trenes de Buenos Aires (concesión de las líneas Mitre y Sarmiento); Metrovías SA (incluye la red de subterráneos y la Línea Urquiza); Ferrovías SAC (concesionaria de las líneas Belgrano Norte); UGOFE SA (concesionaria de la Línea San Martín) y Transporte Metropolitanos Belgrano Sur SA (concesionaria de la Línea Belgrano Sur). En mayo del 2007 y, a raíz de los incumplimientos contractuales, el gobierno federal canceló la concesión que sobre la Línea Roca tenía la empresa Trenes Metropolitanos, esa fue

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

en numerosos entes[5] cuya creación, muchas veces, se realizó sobre criterios de dudosa legalidad y sus acciones terminaron siendo, *de facto*, funcionales a los intereses económicos de las empresas.[6]

Desde hace un lustro aproximadamente, se ha dado un proceso de "recentralización" de las políticas de vivienda que el GF había transferido hacia los gobiernos provinciales a mediados de los noventa. Actualmente la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal diseña y financia el Plan Federal de Emergencia Habitacional que abarca al conjunto del territorio nacional y, de manera particular a la Región Metropolitana, siendo ejecutado en este caso, por el gobierno provincial y las municipalidades.

Uno de los aspectos que se desprende del párrafo anterior es la presencia fundamental del GF garantizando por un lado, el funcionamiento general de la ciudad metropolitana y, por el otro, el desarrollo de las actividades económicas de las empresas de servicios cuyo interlocutor central es justamente ese nivel de gobierno.

Pero además de ese papel, el enfrentamiento de los efectos sociales de la crisis económica, tanto desde mediados de los años noventa como particularmente luego del estallido de 2001-2002, fue enfrentado con la aplicación de programas de asistencia social financiados federalmente y que, hasta el año 2000 eran gestionados por los gobiernos municipales. Desde ese año, esos planes pueden ser aplicados directamente por el GF que, de tal manera, ha venido asumiendo un papel importante en la vinculación con los grupos sociales que, separándose de las redes políticas municipales, acceden a la asistencia gracias a una vinculación directa con el GF. Esto se ha consolidado con la gestión de planes de asistencia que si bien se destinan a todo el país, tienen una aplicación fundamental en los municipios de la segunda corona metropolitana que muestran los peores indicadores socioeconómicos.

Se advierte un territorio metropolitano con un "centro" gubernamental en el GF en donde parece cumplirse, en cierta forma, los presupuestos normativos de las posturas "consolidacionistas", como una forma de organización de gobierno que permita zanjar los problemas propios de la fragmentación metropolitana.

Una rápida interpretación de lo anterior indicaría que la gobernabilidad metropolitana se recuesta, principalmente, en el papel desempeñado por el gobierno federal. Complementariamente, el GPBA como los GM cumplen con otras estrategias y recursos en su función en la gobernabilidad metropolitana.

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

El rol del gobierno provincial

El GP interviene en los municipios con un abanico de políticas sectoriales. A

transferida, en consecuencia, a un grupo de concesionarias integradas por Metrovías, Trenes de Buenos Aires y Ferrobaires. Los principales accesos al Área Metropolitana se encuentran concesionados a: Concesionaria Vial Argentino Española SA, en la autopista Buenos Aires-La Plata; AEC SA de la Autopista Riccheri; Autopistas del Sol SA, del Acceso Norte, y el Grupo Concesionario del Oeste SA, del Acceso Oeste.

[5] Ente Nacional de Regulación del Gas, Ente Nacional de Regulación de Energía Eléctrica, Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), Órgano de Control de Corredores Viales (OCCOVI).

[6] La CNRT y el OCCOVI fueron creados por decreto del Poder Ejecutivo Nacional cuando debió haberse realizado mediante una ley sancionada por el Congreso Nacional.

partir de 1976, en la transferencia de educación primaria desde el GF y, a principios de los noventa con la educación secundaria, la provincia es la encargada de definir y financiar los programas educativos. Del mismo modo, la salud pública también fue transferida en gran proporción al gobierno provincial.[7] Igualmente, desde fines de los años setenta el GF le traspasó las infraestructuras y la prestación de los servicios de electricidad, agua y saneamiento, fuera de las empresas propiamente metropolitanas que se mantuvieron en el GF (SEGBA y OSN). En consecuencia, en algunos municipios que se fueron incorporando al AM, esos servicios eran prestados por las empresas provinciales que, en los años noventa, siguiendo la política del GF también se privatizaron y que, en los 2000, con la "desprivatización" de la empresa de agua dependiente del GF también sucedió lo mismo con las prestadoras privadas del área del GPBA. En consecuencia, el GP tiene a su cargo la regulación de los servicios de agua y saneamiento y electricidad, cuya área de incumbencia afecta a una franja de los municipios metropolitanos concediendo también alguno de ellos en forma directa.

Por otro lado, cumple, en forma indirecta un papel clave en el desarrollo urbano al regular, en forma general y sobre la base de la Ley 8.912, el ordenamiento territorial y el uso del suelo delegando a los municipios la facultad de su aplicación. Ya hemos mencionado su papel en la regulación del transporte automotor.

El papel de los gobiernos locales

Los gobiernos municipales integrantes de la región metropolitana, al igual que los del resto de la provincia de Buenos Aires, no cuentan con autonomía. Es particularmente limitada su capacidad financiera. Del total de los ingresos municipales durante el año 2004, el 64,05% correspondió con lo recaudado por esos gobiernos en concepto de tasas, provenientes, fundamentalmente de alumbrado, barrido y limpieza, que en rigor, concentraron alrededor de la mitad de los tributos municipales. El resto de sus recursos, más de una tercera parte, se recibieron de transferencias del GP. Esta situación, además de mostrar la limitada capacidad tributaria de los municipios metropolitanos, que los hace dependientes de la cobranza de tasas y no de la riqueza producida por las actividades económicas de sus territorios, indica una significativa subordinación al GP, quedando dependientes de "un conjunto de variables y de decisiones no controladas (por ejemplo, la alícuota de los tributos coparticipables es fijada por la legislatura provincial y esto incide sobre el monto de la coparticipación)" (Cormik, 1997, p. 349).

Además de estas limitaciones en sus condiciones de operación, los recursos financieros de los municipios metropolitanos exhibieron una significativa disminución durante el trienio comprendido entre el 2001 y el 2004. En rigor, los recursos originados exclusivamente por las jurisdicciones locales cayeron, entre esos años, en 21%, mientras que los re-

[7] No obstante, el gobierno provincial ha descentralizado numerosos centros de salud hospitalarios a los municipios metropolitanos. De hecho en la RMBA "conviven tres niveles de atención: 45 son provinciales, 104 municipales y uno dependiente de la Nación, el Posadas" (*Clarín,* 9/12/2003).

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

cursos de coparticipación provincial solamente disminuyeron el 9,8%.

La evidente restricción financiera posicionó a los municipios en una situación de extrema debilidad y los forzó a capturar recursos a través de vías alternativas, sobre todo, a partir del GF, cuyo apoyo financiero contribuiría a financiar políticas asistenciales que ya venían implementado desde hacía más un decenio.[8]

Encuadrados en un contexto de desigualdad social y pobreza con el agravante de sus limitadas facultades institucionales y financieras, los municipios vislumbraron en los planes de ayuda social un instrumento para atenuar sus restricciones de operación y fortalecerse políticamente. De este modo, desplegaron para su aplicación redes políticas integradas por funcionarios estatales o agentes del partido gobernante para resolver, en forma predominantemente clientelar, las condiciones materiales de vida (vivienda, alimentación, medicamentos) de una franja importante de población urbana excluida del mercado formal de trabajo.

Las relaciones políticas metropolitanas: la estructura de acumulación

Para la obtención de los planes sociales, los municipios se vieron forzados, dado sus escasos recursos, a competir entre sí y a subordinarse en forma radial hacia los gobiernos provincial y federal, instancias institucionales fundamentales en el financiamiento de la política asistencial local. Estas relaciones produjeron diversos procesos políticos, encauzados en lo que hemos llamado circuitos de acumulación política (Pírez, 2004), que, por las características institucionales del AMBA, se agruparon en tres niveles: un circuito de acumulación primaria, que supone el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales a partir de la implementación de un abanico de políticas desconcentradas por niveles superiores de gobierno; un circuito secundario que implica la intervención directa del gobierno provincial en los territorios locales y de este modo su fortalecimiento político y, un circuito terciario que supone intervención directa del GF en los territoriales locales, desplegando sobre ellos, obras y servicios de envergadura con la finalidad de consolidar su poder. La intervención del GF puede darse en colaboración, tanto con el GP o los GM, como en conflicto con ellos, desplazándolos e interviniendo directamente.

Esa última forma de intervención parece prevalecer desde hace algo más de un lustro. Desde el "superministerio" de Planificación federal, que tiene a su cargo la prestación y regulación, como ya se mencionó, de las principales obras (viviendas, infraestructura vial) y servicios (agua y saneamiento, gas, electricidad, transporte público) que inciden sobre el funcionamiento de la ciudad metropolitana de Buenos Aires. A partir de sus acciones, el GF desplegó un paquete de políticas que terminaron por consolidarlo territorialmente sobre la base de una estrategia dual que privilegió, por un lado, el desplazamiento de aquellos sectores políticamente contrarios a su

[8] A partir de la década pasada los municipios se han constituido en instancias gubernamentales de ejecución de planes de asistencia social financiados, en su mayor parte, por el gobierno federal y en menor proporción por el GP.

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

interés y, por el otro, la cooptación de actores políticos para incrementar su base de sustentación de poder.

Actualmente, la intervención del GF sobre los municipios se ha acentuado no solo con la presencia del Ministerio de Planificación, sino también del Ministerio del Interior, que se ha constituido en el interlocutor político de los gobiernos locales para canalizar sus demandas, brindando asistencia técnica y financiera y recibiendo de aquellos, en contraprestación, apoyo político.[9]

La "centralización jurisdiccional" en el GF se ha reforzado a partir de la centralización de recursos financieros, que ha alcanzado en el contexto actual niveles históricos de recaudación fiscal, merced al alto valor económico de las exportaciones de bienes primarios y sobre las cuales aplica su política impositiva. Esta potestad tributaria es un atributo federal exclusivo que ha determinado que, en la práctica, esa jurisdicción se haya constituido en un "cajero" con una baja desconcentración de recursos hacia los niveles subnacionales. Actualmente el GF distribuye a las provincias solamente el 27% de los recursos, lo que significa el nivel más bajo de coparticipación fiscal entre ambas jurisdicciones en la historia.[10] Este no es un dato menor para la RMBA ya que posiciona, al GF, por su fortaleza fiscal, como el principal actor político de su desarrollo económico y urbano, y paralelamente, en el principal centro de financiación de las políticas de asistencia social, que tiene un rol clave en la gobernabilidad metropolitana al configurar una malla de contención social sobre la población que allí reside.

Los núcleos de decisión que garantizan la orientación de los procesos de configuración y funcionamiento urbanos en el plano metropolitano se concentran, fundamentalmente, en el GF. Este es el principal interlocutor de los actores económicos que producen la ciudad metropolitana o despliegan sus actividades en ella, interviniendo allí en forma directa con la producción de obras y servicios de infraestructura y en forma indirecta con sus regulaciones y controles sobre actores económicos públicos y privados.

El GP también juega, aunque en menor medida, un rol relevante en la gobernabilidad metropolitana no solo como instancia mediadora de recursos federales para ser implementados en el área, sino también porque diseña e implementa un conjunto de políticas sectoriales (agua y saneamiento, gas, educación, salud, ordenamiento territorial, etc.), que complementariamente dan las bases para el funcionamiento económico y social metropolitanos.

Los GM se suman a la definición de esa gobernabilidad metropolitana. Como se ha mencionado, con la ejecución de planes sociales (Auyero, 2001)

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

[9] El actual ministro fue durante la anterior gobernación de la PBA titular del Ministerio de Gobierno y como tal el principal responsable del armado político que terminó consolidando el predominio de la fracción partidaria del GF en el conurbano bonaerense, y así la base para la reorganización de todo el partido por el ex presidente Kirchner.

[10] Antes del golpe de Estado de 1976, el 50% de la recaudación iba a las provincias. Durante la dictadura el porcentaje que recibían las provincias se redujo al 32. Con la recuperación democrática y bajo el gobierno de Alfonsín, las provincias incrementaron su participación al 56% (Natanson, 2008).

se han constituido en una forma particular de intermediación política con la finalidad de resolver cuestiones sociales básicas en un contexto de privación material. Intermediación esta que pudo desplegarse y sustentarse eficazmente sobre la base de la especialización territorial del Partido Justicialista (PJ) en los distintos niveles gubernamentales que intervienen en el AMBA. Exceptuando algunos interregnos (1983-1989; 1999-2001), tanto el nivel federal como el provincial han estado monopolizados por el PJ.[11] A nivel local, parece reflejarse una tendencia similar. De acuerdo con los resultados electorales del 2007, de los 32 municipios que conforman la Región Metropolitana 25 quedaron a cargo del PJ, mientras que en los siete restantes accedieron al ejecutivo local partidos vecinalistas y movimientos sociales. No obstante, tres de estos últimos (San Isidro, Vicente López y Quilmes) se encuentran políticamente alineados con el gobierno federal.

Esta hegemonía política del PJ a nivel local ha sido posibilitada por el desarrollo de las redes políticas locales, que se encargaron de articular, en muchos casos bajo un sistema clientelar, un abanico de prestaciones sociales financiadas por el GF con sus destinatarios. Sin caer en una mera relación natural entre clientelismo y legitimidad electoral (Torres, 2001), se puede especular que las políticas de asistencia social a nivel local han cumplido un papel destacado como malla de contención social y fortalecimiento institucional de agentes estatales ejecutores de dichas políticas ya sea en sus niveles federal como local.

El predominio electoral del PJ se reflejó particularmente en los municipios de la segunda y tercera coronas metropolitanas que exhiben los mayores niveles de necesidades básicas insatisfechas (NBI), mientras que en la primera, cuya niveles de NBI son sensiblemente inferiores a aquellos, el PJ tuvo un desempeño electoral menos decisivo. En rigor, de los 12 municipios que conforman la primera corona, ocho (66,6%) han sido conquistados por el PJ, mientras que en la segunda corona ello ocurrió en el 90% de los casos y en la tercera corona en el 77,7%.

El gobierno federal como gobierno metropolitano

El predominio federal en la RMBA, que configura de manera fáctica a esa jurisdicción como gobierno metropolitano, implica una determinada relación tanto entre los niveles jurisdiccionales presentes como entre el Estado y la sociedad en ese territorio. La reproducción de ese predominio condiciona esas relaciones: tiende a incluir a ciertos actores y excluir a otros en diferentes ámbitos de la gestión.

Las relaciones interjurisdiccionales dependen de los recursos (en sentido muy amplio) de cada uno de los niveles y de las relaciones de acumulación política que se dan entre ellos.

En el federalismo argentino, desde la década de 1930 hasta fines de la de 1980, el nivel federal, desde una definición presidencialista y relativamente concentrada de atribuciones y recursos fiscales,

[11] Hemos empleado dicha sigla para hacer más operativo el análisis pero sin desconocer las distintas tendencias internas situadas al interior del partido.

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

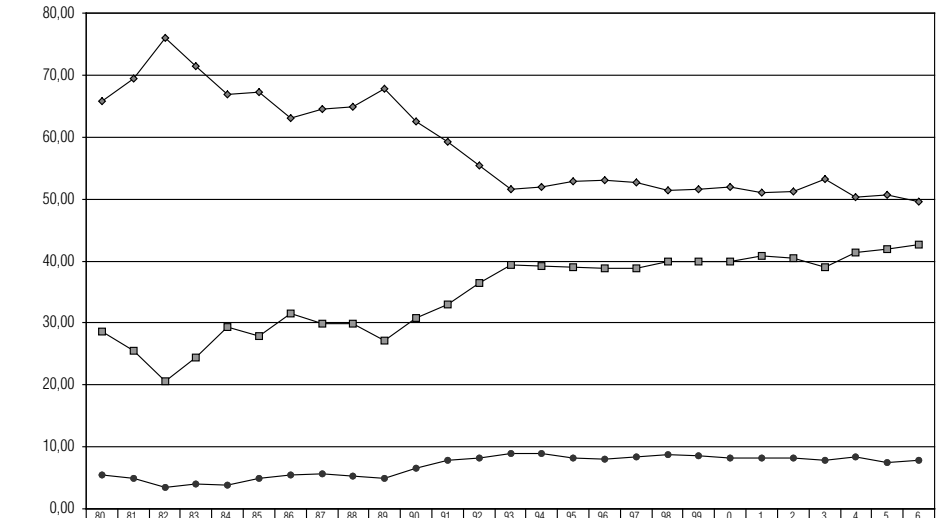
incrementó su capacidad de acción, tanto en la regulación y control de las actividades económicas privadas como particularmente en la realización de obras y servicios por la vía de la centralización. Como parte de la respuesta a la crisis económica del año 1929 se diseñó un aparato de intervención en las actividades económicas del territorio nacional, superando a los gobiernos provinciales. En los años cuarenta esa intervención se orientó por la industrialización por sustitución de importaciones, desarrollando en el territorio nacional una fuerte política de inclusión social, en lo que Torre y Pastoriza (2002) llaman la "democratización del bienestar".

Políticamente, el siglo XX se caracterizó, desde su tercera década, por las rupturas institucionales de los golpes militares que, en sus dos últimas experiencias (1966-1973 y 1976-1983), y particularmente en la segunda de ellas, sustituyeron la organización federal formal por una gestión unitaria que concentraba el poder estatal en el ejecutivo nacional en manos de las fuerzas armadas. Pese a que en los años setenta se disminuyó la centralización de funciones y se transfirió a las provincias atribuciones en educación y salud, y la gestión de los servicios de electricidad, agua y saneamiento, no se alteró la concentración política, no solamente en el gobierno central sino en su ejecutivo. Los años noventa modificaron las capacidades estatales con la aplicación de políticas de reestructuración que desregularon las actividades económicas, abrieron más la economía y privatizaron las empresas estatales, y entre ellas a los servicios de infraestructura metropolitanos. Al mismo tiempo se completó la descentralización hacia las provincias iniciada en los setenta. Sin embargo, no se alteró el peso financiero del GF. De todas formas, la fuerte disminución del aparato estatal, en especial por la transferencia de empresas al sector privado y por el achicamiento de los aparatos administrativos, bajaron considerablemente el empleo federal y, consecuentemente, el gasto. No pasó lo mismo con los ingresos. Las provincias aumentaron su dependencia de las transferencias federales. Los gobiernos municipales lo hicieron de las transferencias provinciales y, desde mediados de los años noventa, también en forma directa del nivel federal. Este, sin haber acordado un sistema de coparticipación con las provincias, condicionó crecientemente el uso de las transferencias a las necesidades de los procesos de acumulación política.

Un indicador de lo que mencionamos es la distribución del gasto en los tres niveles jurisdiccionales del Estado. El gráfico 1 muestra que en la década de 1980 el nivel central gastaba más del 70% del total del gasto público, mientras que las provincias en su conjunto (incluyendo la ciudad de Buenos Aires entre ellas) no llegaban al 30%. Los gobiernos municipales apenas gastaban menos del 5%. En los tres primeros años de los noventa se altera esa relación: el gobierno federal baja hasta el 50% del gasto o muy poco más, mientras que los gobiernos provinciales incrementan su participación hacia el 40%. Lo municipios recuperan algo pero nunca llegan al 10%. Podemos decir que esa tendencia se mantiene hasta nuestros días, aunque se observa una pequeña modificación a partir de 2003: el gobierno federal disminuye hasta poco menos del 50% y las provincias aumentan su participación en el gasto, acercándose al 43%.

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

Gráfico 1. Distribución del gasto público en jurisdicciones (federal, provincial y municipal), 1980-2006 (en porcentaje)



	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	0	1	2	3	4	5	6
Federal	65,88	69,47	75,95	71,52	66,88	67,22	63,08	64,54	64,95	67,81	62,56	59,15	55,44	51,65	52,01	52,79	53,06	52,72	51,32	51,52	51,85	51,00	51,24	53,22	50,23	50,65	49,57
Provincial	28,67	25,60	20,55	24,39	29,28	27,79	31,45	29,86	29,81	27,24	30,82	32,97	36,37	39,41	39,13	39,06	38,87	38,90	39,93	39,88	39,88	40,82	40,48	38,98	41,34	41,89	42,65
Municipal	5,45	4,92	3,49	4,09	3,84	4,99	5,47	5,60	5,24	4,95	6,62	7,88	8,19	8,94	8,86	8,14	8,07	8,38	8,75	8,59	8,28	8,19	8,28	7,80	8,43	7,46	7,77

Fuente: MEOSP.

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

El financiamiento de las actividades estatales le dio al nivel federal un lugar de predominio. La utilización creciente de esos recursos como moneda de acumulación política se consolidó con el establecimiento de relaciones de "intercambio" de recursos financieros por apoyo político entre los tres niveles (Pírez, 2005).

Si bien ese predominio del gobierno federal se dio en relación con el territorio nacional en su conjunto, la ciudad de Buenos Aires y la RMBA se configuraron como un territorio estratégico tanto para la reproducción económica como política. Lo fue en el siglo XIX, cuando era nada más que una gran aldea, pero cuyo puerto era el lugar de salida de la riqueza agropecuaria y por ende de recolección de recursos fiscales desde la única actividad productiva relevante. Luego fue el lugar de la incipiente industrialización, hasta que se consolidó con la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. Actualmente esa región metropolitana concentra a una tercera parte de la población y a cerca de la mitad de su PBG (Escolar y Pírez, 2004). Es también evidente su importancia política, ya que concentra una parte relevante de los votos nacionales que, con la modificación constitucional de la elección del Presidente en 1994, desde la fórmula de colegios electorales provinciales a la de elección directa, cada voto tiene el mismo peso.

Esa relevancia ha justificado la particular atención federal a ese territorio. Su presencia es particularmente fuerte desde la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, pero cuando ella se abandona en los años setenta, y se descentraliza hacia las pro-

vincias, no disminuye el papel federal en la RMBA. Tampoco se modificó con la reforma del Estado y la privatización, ya que el GF mantuvo la capacidad de regulación y control, ahora como poder concedente.

Esa presencia federal implicó un "arreglo" institucional metropolitano, ya que ese polo determinó a los interlocutores de lo metropolitano, tanto a nivel gubernamental como social, dificultando al mismo tiempo la agregación de actores regionales o locales (gubernamentales y sociales) en forma autónoma.

Ambas modalidades determinaron el desarrollo de una "política metropolitana" orientada al crecimiento, que puso en evidencia la relación particular con los actores económicos. Al mismo tiempo, la centralización jurisdiccional ha sido el mecanismo usualmente empleado para garantizar condiciones de gobernabilidad metropolitana.

En la medida que esos procesos se soportan en una estructura de acumulación política en la que interviene todos los niveles gubernamentales presentes (municipios, gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, GF y gobierno provincial), se integran orientaciones de distribución que articulan a los gobiernos locales (municipios o GCABA) con las instancias de centralización, para dar respuesta a las necesidades de reproducción social los grupos de menores recursos.

Conclusiones

La estructura interjurisdiccional marca tres niveles de toma de decisiones gubernamentales y, por lo tanto, de articulación de relaciones de gobernabilidad. En primer lugar, por medio de la resolución (adecuada/no adecuada) local de asuntos de atribución municipal o por acuerdos intermunicipales, como sumatoria o articulación de localidades "intrametropolitanas"; en segundo lugar, como definición de lo intermunicipal como asunto provincial en razón de las atribuciones y recursos del GP; en tercer término, por medio de la definición de lo interprovincial como asunto federal.

Esa configuración en términos institucionales implica una resolución por medio de la "centralización jurisdiccional" en la que encarna la gobernabilidad metropolitana y que se basa en el predominio de la definición federal. En consecuencia, implica una política que, como tendencia, lleva al predominio de una orientación política burocrática-empresarial o tecno-burocrática que se concreta en garantizar las condiciones de funcionamiento urbano metropolitano más generales, fundamentalmente como lugar de la producción y, en segundo lugar, como lugar de la reproducción de la población. El peso relativo de cada una de esas orientaciones está asociado al papel estatal dentro de los diferentes tiempos de significación, entendiendo por tales el predominio de distintos modelos de acumulación. Así, durante la industrialización por sustitución de importaciones la configuración y el funcionamiento metropolitanos estuvieron relacionados con el papel federal en la construcción de las principales infraestructuras (redes de agua y saneamiento, electricidad, gas y ferrocarriles) que fueron estatizadas con esa finalidad. Igualmente, en relación a la función de "democratización del bienestar" las condiciones que permitieron consolidar el asentamiento de la población migrante

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

que se insertaba en los nuevos puestos de trabajo urbanos (tarifas de los servicios y permisividad en la clandestinidad de los grupos de menores recursos, control de alquileres, regulación de la compra de suelo, etc.). Con la reestructuración económica, tanto en su inicio de 1976 como en su consolidación en los años noventa, el papel federal se concentró en las condiciones de reproducción del capital. Por un lado al entregar la producción de infraestructuras y servicios a empresas privadas, como por la regulación que solamente atiende las necesidades de la población de bajos ingresos en la medida que se generan conflictos políticos y a la emergencia de protestas sociales.[12]

La configuración que explica esas orientaciones consiste en la cristalización de un sistema de relaciones particular en la "disputa" por el espacio urbano metropolitano, caracterizada por su articulación desde el GF. Esa cristalización otorga "personería" a algunos actores y sienta las bases de sus relaciones jerárquicas como resultado del uso del poder gubernamental. El resultado, que sin duda reconoce las relaciones sociales de poder, "define" lo que puede ser considerado un sistema social metropolitano para las políticas federales en el área.

La disputa por el espacio metropolitano tiene un ámbito reconocido y fuera de él queda la protesta como procedimiento para entrar cuando no se ha sido "invitado". Como consecuencia se configuran dos circuitos de la disputa por el espacio metropolitano: el circuito formal entre los actores que han sido "invitados" y el informal conformado por la presión de los no invitados para entrar en ese espacio.

En términos territoriales ello supuso la diferenciación dentro de la RMBA de los siguientes territorios: a) la ciudad de Buenos Aires, sede de los aparatos del GF y de los grupos más poderosos social y económicamente; b) el "conurbano bonaerense", diferenciado en sus "coronas", siendo la segunda y tercera tanto las áreas de expansión como de mayor asentamiento de la población de menores recursos y la de los territorios de peor calidad urbana. Se define un modelo centro-periferia que se sustenta en la construcción diferencial, tanto de la infraestructura como de las políticas de asentamiento de los distintos grupos sociales. La presencia de las redes construidas por el GF, y subsidiariamente por el GP, son la trama de incorporación del territorio. Fuera de ellas crece la ciudad de la exclusión.

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

Bibliografía

Auyero, Javier (2001), *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Manantial.

Clarín (2003), "Demoras de hasta un año para hospitales del GBA", 9 de diciembre.

Cormik, Hugo (1997), "Algunos problemas de gobierno y gestión en los municipios del conurbano bonaerense", en García Delgado, Daniel (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, 1997.

[12] Es el caso de la aplicación de un mecanismo para regularizar el consumo clandestino de electricidad a partir de 1994.

Escolar, M. y P. Pírez (2004), "¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en la Argentina", en Badía, G. y E. Pereyra (organizadores), *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Ediciones Al Margen, Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 31-114.

Natanson, José (2008), *Página/12*, 30/03.

Pírez, Pedro (2005), "Lo público metropolitano y la gobernabilidad. Reflexiones inacabadas sobre Buenos Aires", en De Mattos, C. *et al.* (editores), *Gobernanza, competitividad y redes: la gestión en las ciudades del siglo XXI*, Santiago de Chile, EURE Libros, Colección Rideal, pp. 323-341.

—— (2006), "La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires", *Economía, Sociedad y Territorio*, VI, Nº 21, México.

Torre, J. C. y E. Pastoriza (2002), "La democratización del bienestar", en Torre, J. C. (director), *Los años peronistas (1943-1955). Tomo VII*, Buenos Aires, Sudamericana, Nueva Historia Argentina.

Torres, Pablo (2002), *Votos, chapas y fideos. Clientelismo político y ayuda social*, La Plata, Editorial de la Campana-Antista.

(Evaluado el 18 de junio de 2009.)

Autores

Facundo Labanca es licenciado en Ciencia Política, por la Universidad de Buenos Aires, master en Sociología Económica por el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional General San Martín (UNSAM), y doctorando en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Pedro Pírez es Investigador principal del CONICET en la UNSAM y profesor titular en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

Publicación reciente:

Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Buenos Aires, Eudeba, 2009.

Universidad Nacional de Quilmes
MATERIAL DE DIFUSIÓN

Cómo citar este artículo:

Pírez, P. y F. Labanca, "La ciudad metropolitana de Buenos Aires tiene gobierno", *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*, Nº 16, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, primavera de 2009, pp. 217-232.