

## Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET. Buenos Aires

### LA CIUDAD METROPOLITANA DE BUENOS AIRES: ESTUDIOS Y PROPUESTAS PARA SU ORGANIZACIÓN

La ciudad metropolitana de Buenos Aires también denominada Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) está constituida actualmente por la Ciudad autónoma de Buenos Aires (o Capital Federal) y 31 partidos o municipios de la Provincia de Buenos Aires, cuyas superficies se integran parcial o totalmente al AMBA, según la definición del Instituto Nacional de Estadística y Censos —INDEC— desde 1991 y posee una población de alrededor de 13 millones de habitantes distribuidos diferencialmente tanto en densidad como en nivel socio económico de la población. Como la mayoría de las grandes ciudades del mundo en general, y de América Latina en particular, desde hace alrededor de 30 años, y con mayor agudización en la última década, las políticas macroeconómicas han significado para el AMBA una agudización de la polarización social que se expresa en su territorio cada vez más segmentado.

Las investigaciones y estudios sobre las modificaciones socio territoriales desde una concepción interpretativa del AMBA como un todo, durante los últimos años, han sido escasos; en los años noventa se ha focalizado más en estudios de caso sobre algunos de los fenómenos que más han impactado el espacio metropolitano, como las llamadas urbanizaciones exclusivas (clubes de campo, barrios cerrados, náuticas, etc) así como en los años ochenta, los trabajos sobre las nuevas formas de hábitat informal, como los asentamientos y las casas tomadas, como las viejas formas de villas e inquilinatos, dominaban los estudios socio espaciales sobre el AMBA.

Desde los organismos técnicos de planificación urbana a nivel local (sea de la ciudad de Buenos Aires como de los municipios de la Provincia de Buenos Aires

que integra el AMBA), se han desarrollado diagnósticos, que han servido o servirían como insumos de políticas urbanas; tal es el caso del realizado para la ciudad de Buenos Aires en el marco del Plan Urbano Ambiental, instrumento aun no aprobado por la Legislatura de la ciudad desde el año 2001, fecha de finalización del mismo.

Desde el punto de vista administrativo, no existe un organismo a nivel del AMBA, si bien los proyectos para institucionalizarlo son de larga data (desde fines de la década del sesenta del siglo pasado). La experiencia de gestión metropolitana más abarcativa en cuanto a la amplitud de sus propósitos ocurrió en los años '80 del siglo XX, con la firma del Acuerdo Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) por parte del Gobierno Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad homónima (la Municipalidad de Buenos Aires cambia de status a Ciudad autónoma en 1994, con la Reforma Constitucional de dicho año; el primer gobierno autónomo fue electo en 1996). Le sucedió la creación de la Comisión Nacional del Area Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA) por parte del Gobierno Nacional, que produjo un anteproyecto de ley que no llegó a ser tratado por el Legislativo. La CONAMBA solo realizó una serie de estudios sobre transporte, centralidades, normativa urbana y servicios, dejando prácticamente de funcionar en 1995 debido a cambios políticos.

Hubo otras experiencias, con objetivos más particularizados, que tuvieron mayores niveles de éxito, como Obras Sanitarias de la Nación (OSN) destinada a atender los servicios sanitarios y Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) destinada a la provisión de energía eléctrica, ambos casos superados por la privatización de los respectivos servicios. Actualmente se halla vigente legalmente, pero sin funcionamiento efectivo por falta de la adhesión requerida por parte de todas las jurisdicciones involucradas, el Ente para la Regulación del

Transporte en el Area Metropolitana (ECOTAM).

Este déficit en la gestión del espacio metropolitano dio por resultado, para intentar superarlo, un acuerdo interparlamentario suscrito en 2001 entre las respectivas Legislaturas de la Ciudad y de la Provincia de Buenos Aires, concurrente a procurar niveles crecientes de concertación de políticas metropolitanas. También, en un ámbito más específico, es un avance el Acuerdo para coordinar acciones en la Ribera del Río de la Plata, alcanzado por los Consejos e Intendentes de los municipios de San Isidro, Vicente López, Avellaneda y Quilmes y la Legislatura y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. También se han firmado acuerdos entre comunas tanto del norte del AMBA como del sur de la aglomeración, para mejor resolver problemas comunes y negociar con distintos sectores del área. Aunque aun, luego de más de dos años de haberse suscrito tales acuerdos, los resultados aun no se han visualizado.

También es de destacar la fragmentación institucional que existe en el espacio metropolitano pues, además de los 32 gobiernos locales y de la ciudad autónoma, poseen competencia regulatoria sobre el mismo ocho organismos de nivel nacional, cuatro provinciales, tres de la ciudad autónoma de Buenos Aires, cinco organismos interjurisdiccionales, además de los órganos legislativos nacionales, provinciales, de la ciudad de Buenos Aires y los Consejos deliberantes de cada uno de los municipios que integran el AMBA. Ello, evidentemente, entorpece cualquier proyecto de gestionar el espacio metropolitano desde un solo organismo de gestión.

Dentro de los avances realizados al respecto en la ciudad de Buenos Aires se ha considerado indispensable plantear un conjunto de cuestiones denominadas «Agenda para la articulación metropolitana», tendiente a promover y facilitar el debate entre los diversos actores institucionales y sociales con competencias e intereses concretos en el ámbito territorial. Con el objeto de iniciar un proceso de gestión metropolitana lo más abarcativo posible, se han identificado temas básicos cuya resolución podría generar condiciones de competitividad en el territorio metropolitano

y regional para su inserción en la economía global. Esto supone, por un lado, el desarrollo de tecnología adecuada y de un sistema de comunicaciones eficiente que asegure la conectividad del territorio a los flujos globales de personas, mercancías e información. Por el otro, requiere la promoción de condiciones de vida satisfactorias para el conjunto de la población en lo que respecta al acceso a la vivienda, servicios, equipamientos urbanos y calidad ambiental.

En paralelo, se ha elaborado documentos y se han realizado talleres y seminarios tendientes a tener consenso para la creación de la «Región Metropolitana de Buenos Aires», ente que se constituye como un ámbito de coordinación y concertación de políticas y acciones que promuevan el desarrollo sustentable en todo el ámbito regional. Para ello se suscribiría un convenio entre el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y el Ministro del Interior, en representación del Poder Ejecutivo Nacional. Tendría como objetivos:

- a) Promover la generación, coordinación y concertación de políticas que tiendan al desarrollo sustentable.
- b) Facilitar la gestión y puesta en marcha de programas, planes, proyectos, actividades y emprendimientos públicos y privados hacia el logro del desarrollo sustentable.
- c) Implementar mecanismos de coordinación de los distintos organismos y/o empresas prestadoras de servicios públicos que cuenten con competencia en su ámbito territorial.
- d) Impulsar la compatibilización normativa y la armonización de estándares ambientales en el ámbito regional.
- e) Alentar la coordinación interjurisdiccional en la gestión de los recursos naturales compartidos y en la promoción y protección del ambiente.
- f) Promover la integración, el intercambio y la asociación con otras regiones del país, con fines de desarrollo humano, económico y social.
- g) Consolidar el fortalecimiento institucional de los organismos responsables de la formulación, aplicación y control de políticas de desarrollo sustentable, procurando la integración interinstitucional de los mismos.
- h) Propiciar la participación pública en todas las instancias de formulación, concertación y coordinación de

políticas regionales. i) Llevar a cabo tareas que promuevan la concientización de la problemática del desarrollo sustentable en el ámbito de la Región Metropolitana de Buenos Aires. j) Promover la negociación y la concreción de acuerdos, entre las diferentes jurisdicciones comprendidas por la Región.

El órgano de Gobierno de la Región Metropolitana de Buenos Aires sería un Consejo Directivo, compuesto por el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el Ministro del Interior del Gobierno Nacional, un Intendente municipal, elegido en forma rotativa, por los municipios que integran la región, el Presidente de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Presidente de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Habría asimismo un Consejo Consultivo, conformado por un equipo multidisciplinario

de expertos y representantes de instituciones públicas y privadas con trayectoria reconocida en la investigación, gestión y participación.

Pero esta iniciativa, formulada en febrero del año 2000, aun no ha pasado de ser un proyecto más de los tantos que ha habido para intentar gestionar el AMBA. Mientras tanto, sigue habiendo escasos estudios sobre la situación de la ciudad metropolitana, y las decisiones se continúan tomando tanto desde el sector privado como público, de manera fragmentaria, agudizando los problemas socio urbano ambientales existentes en la misma desde hace décadas y que se han agudizado aun en los últimos años. Se tendrá que esperar gobiernos con real voluntad política como para llevar a cabo una gestión del territorio metropolitano no solo más integral sino más equitativo.

Buenos Aires, junio de 2004.

## Rubén PESCI

Presidente RED FLACAM

### PERIPECIAS DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Las áreas metropolitanas son una acuciante realidad en todo el mundo, pero en especial en Latinoamérica, donde prácticamente ningún país ha escapado de la eclosión de una o más de sus ciudades, en forma de verdaderas megalópolis repletas de graves problemas.

Varias ciudades de México y de Brasil, y no menos de una gran metrópolis en el resto de los países latinoamericanos, demuestran la recurrencia de este fenómeno. Sus causas son muy claras (falta de políticas claras y firmes de desarrollo, pobreza, emigración del campo a la ciudad). Sus efectos también (migrantes rurales en la ciudad, que hacen crecer su población a tasas de hasta el 10% anual, y que se instalan como pueden, aumentando día a día las situaciones de exclusión social, económica y territorial).

Este fenómeno está muy bien diagnosticado, porque el nivel de los estudios sobre la cuestión metropolitana es muy alto en Latinoamérica, y tiene una tradición ya de medio siglo.

En cambio, son muy pocas estas metrópolis que han encontrado un mejor presente, para cambiar esas causas y/o atenuar sus efectos negativos, y mucho menos los que han trazado un futuro sustentable.

Un clásico latinoamericano en esta materia es el contraste entre la calidad lograda por Curitiba dentro de su territorio municipal, y la falta de control sobre el territorio circundante: la atracción de Curitiba promovió asentamientos económicos y emigración social del campo hacia los municipios linderos, y la realidad de una incipiente área metropolitana actual, muestra indicadores muy negativos de insustentabilidad ambiental y social en estos municipios aledaños. A tal punto que Curitiba ya ha iniciado una muy fuerte