

# La Regionalización

## Una alternativa para el área metropolitana Buenos Aires

“Si miramos el mundo de noche desde un satélite veremos una constelación de puntos luminosos, no vemos fronteras estatales ni regionales, éstas no existen desde el satélite. Estas constelaciones son las culturas reales, construidas, físicamente existentes. Tan sólo mirando esta imagen ya aprendemos algo útil sobre el mundo, algo que no nos dice el concepto de aldea global. La organización de los puntos luminosos, reflejos de las ciudades, dibujan recorridos, señalan concentraciones y evidencian vacíos. De vez en cuando aparecen estrellas solitarias que normalmente corresponden a capitales estatales, puntos que son producto, no tanto de la aleatoria y libre distribución de las poblaciones en valles y montes, en costas y llanuras, sino más bien producto de la voluntad racional de un país constituido en estado o de su monarca, de ubicar la capital en un determinado punto de la geografía. (...) Es posible que en ciertos casos sea la propia desertización del entorno, provocada por una capital potente más allá de los límites de la zona metropolitana de influencia, la que produce la estrella solitaria; también esto sería posible. En todo caso la idea que les propongo es que el camino que conduce desde el actual mundo de estados al mundo global, al mundo abierto, al mundo sin fronteras, es una ruta que pasa por el mundo de las ciudades y de las regiones” Pasqual Maragall <sup>2</sup>

**R**EGION <sup>1</sup>  
(del latín *regio*. – *onis*)

1.f. *Porción de territorio determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno, etc.*

2.f. *Cada una de las grandes divisiones territoriales de una nación, definida por características geográficas e histórico – sociales, y que puede dividirse a su vez en provincias, departamentos, etc.*

### La regionalización

Para abordar la cuestión de la regionalización, es indispensable intentar contestar las preguntas preliminares QUE, QUIEN, PARA QUE, COMO y PARA QUIEN.

Respecto de la primera cuestión del “qué”, se toma como criterio general que la región es una construcción relacionada con aspectos comunes (geográficos, ecológicos, socio-culturales) vinculados con objetivos a alcanzar desde lo político o estratégico (regiones – objetivo) desde las actividades vinculadas a planes y programas (regiones – plan, regiones – programa) y por lo tanto con distintos proyectos y actividades resultantes de ellos, o a problemas

1-Diccionario de la Real Academia Española, edición 2001, en su versión digital ([www.rae.es](http://www.rae.es))

2-Gobernabilidad en la Región Metropolitana Buenos Aires: gobernabilidad a escala local, conferencia dictada por el Dr. Pasqual Maragall, Jornada UGYCAMBA (FADU / UBA) Buenos Aires, 30 y 31 de octubre de 2000.

comunes a enfrentar en un territorio concreto. En este sentido la “regionalización” se asimila a “territorialización”. Se puede decir también que la regionalización entonces es un intervalo espacio – temporal entre lo local y lo provincial, o regional mas amplio (la región pampeana, la Nación, la Cuenca del Plata, el Mercosur).

Se han realizado regionalizaciones en base a la idea de homogeneidad, continuidad, estática, y administrativa. Sin embargo en la realidad se da una articulación económico-espacial tanto continua como discontinua, y se presenta una integración jerárquica de territorios en las cadenas de producción y distribución.

Sobre el tema algunas corrientes de pensamiento más recientes consideran la idea de redes, nodos, ejes y corredores como superadora de la de región para el ordenamiento territorial. Habría una tensión o diferencia entre la lógica espacial de los flujos frente a la lógica de los lugares. La primera, vinculada al mundo global (a través de las redes) y la segunda con lo local (a partir de los lugares). Otra forma de verlo sería a través del “cristal” o prisma de lo “estático” y lo “dinámico” en lo micro y lo macro, que podrían ser complementarios y no antagónicos dado que serían “momentos” de una mirada de más larga duración, donde los flujos se dan a partir de lugares, y en esos lugares, a su vez, se dan “flujos en lo micro”. De todos modos pareciera que la visión que irá prevaleciendo, en un contexto de globalización, será la del “global-local” o “redes-lugares” más que el enfoque “internacional nacional-regional-provincial” para el análisis territorial futuro.

En términos puramente territoriales, el Comité de Asuntos Regionales de Consejo de Europa (CEMRE) conceptualiza a la región como la unidad

territorial más extensa del interior de cada nación situada inmediatamente a nivel inferior del gobierno central, dotada o no de personalidad jurídica.<sup>3</sup> En ese mismo sentido, la arquitecta Odilia Suárez define la región “como una porción de territorio de apreciable extensión que se define por rasgos comunes (físico – geográficos, étnicos, lingüísticos, productivos, administrativos, etc.) que, en cada caso se reconozcan como parámetros y que se juzgen lo suficientemente distintivos, con respecto al universo de referencia, como para justificar su agrupamiento. Así dentro de cada país, se encuentran diferentes regiones muchas veces no coincidentes entre sí. Cada clasificación, no obstante suele basarse en varios rasgos superpuestos por lo cual también es frecuente que diversos tipos de regiones sean bastante coincidentes entre sí”<sup>4</sup>.

Referente a la cuestión de “*Quién/es*” una primera respuesta sería la de la población o los sujetos demandantes. Es posible que la región para cada uno de nosotros sea el lugar que “excediendo” lo local se presenta como más próximo, lo cual variará en función de la temática y la mirada más específica. Esto último se aplica, por ejemplo, a la población que debe satisfacer sus necesidades básicas (educación, salud, programas alimentarios o de vivienda) donde “su región” estará comprendida básicamente en el ámbito de lo local o de lo microregional. En el caso de la población involucrada en eslabonamientos o encadenamientos productivos, si bien partirá desde lo local y lo microregional, de todos modos “su región” tendrá alcances mayores en función de las características propias del sector o rama de actividad.

Mientras que el “qué” y “quiénes” también hacen referencia al “desde dónde”, el “para qué” y “para quié-

nes” está vinculado con el “sentido” y modalidades de ejercicio del poder en la región.

Al respecto, Jordi Borja plantea y contesta el siguiente interrogante: “¿*Cuál es hoy el espacio económico más significativo? Ya no es el Estado – Nación, cuyo márgenes para hacer políticas autónomas que marquen la especificidad del ‘territorio nacional’ son cada vez más reducidos. Tampoco la empresa puede determinar su competitividad sin un entorno favorable (...) las sinergias determinan hoy la productividad y la capacidad de innovación y se producen en la ciudad, o mejor dicho en el sistema urbano – regional, mas o menos polarizado por una gran ciudad (aunque no siempre) que a su vez forma parte de un sistema de ciudades que pueden constituir un eje o una macro región. Hoy se revaloriza la ciudad región como espacio económico mas significativo. Pero, es un espacio de geometría variable, de límites difusos y sometido a fuertes tensiones por los desequilibrios territoriales y sociales que en él se producen. Es un espacio, no un territorio, lo cual plantea problemas de cohesión social, identidad cultural y gobernabilidad*”<sup>5</sup>.

Una definición posible entonces, para la regionalización, en un enfoque general es “la referida a una escala adecuada para concertar, articular, coordinar y/o emprender el accionar de las políticas públicas” y en el caso de la de Buenos Aires “en el marco de un Plan Estratégico de la Región Metropolitana donde intervienen los distintos actores sociales y los Programas, Proyectos y Actividades resultantes de dicho Plan”<sup>6</sup>.

## Las regiones en la Argentina

Según el trabajo realizado por la arquitecta Odilia Suárez, quien divide a

3-Región Metropolitana de Buenos Aires: aporte jurídico institucional para su construcción, D. Sabsay, M. García, A. Napoli, D. Ryan, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires 2002.

4-El territorio argentino, O. Suárez, UGYCAMBA (FADU / UBA) Buenos Aires noviembre 1999.

5-La construcción del territorio nacional: estrategia metropolitana, conferencia del Arq. Jordi Borja, Jornadas UGYCAMBA (FADU / UBA) Buenos Aires julio de 1999.

6-La cuestión de la Región Metropolitana. Documento de trabajo N°1 Fundación Metropolitana, Buenos Aires septiembre de 2002.

las regiones entre interiores y exteriores, de acuerdo a los elementos que las conforman (en el caso de interiores se refiere a las que se dan en un mismo país, en el caso de las exteriores a la agrupación que se da entre países en pos de un objetivo/s común/es) es posible trazar la siguiente evolución histórica de las regiones en la Argentina, que antecieron a las provincias y las originaron. “La constitución de 1853/60 no se había pronunciado en forma expresa sobre la región y si bien se admitieron criterios de asociación y hasta de fusión territorial en provincias, no se autorizó la regionalización política. Similar criterio fue seguido en la última reforma constitucional de 1994, aunque la misma prevé que las provincias puedan integrar regiones para un mejor desarrollo económico y social. Nuestros gobiernos, nunca fueron proclives a la creación de regiones como nivel político al modo como fueron creadas en España las Comunidades Autónomas o en el Reino Unido la reciente casi - autonomía concedida a Escocia y a Gales. La idea de una asociación de provincias integrando regiones interiores surgió por la década de 1960 como una iniciativa desarrollista. Por ese entonces ya había transcurrido más de un siglo desde que culminó la Organización Nacional y diferentes gobiernos habían consolidado una red de infraestructura de conexión interprovincial; había sido resuelto el lastre que, para el Gobierno Nacional, representaban los grandes territorios nacionales y el país aspiraba a industrializarse bajo el lema de sustitución de importaciones promovido por la CEPAL. Se trataba, entonces, de encontrar alguna fórmula para lograr un desarrollo nacional más parejo que actuara como contrapeso de la hegemonía que ejercía Buenos Aires. Con mayor equidad en el desarrollo, también se pretendía lograr una expresión más genuina del

*sistema federal de gobierno que había adoptado por la Constitución Nacional de 1853. En esa época existía la convicción de que los sistemas de planificación en sus diversas escalas constituían una herramienta útil para el gobierno así que desde 1947 en adelante fue frecuente (aunque con algunas interrupciones) la formulación de planes nacionales que fijaban las prioridades políticas para el desarrollo del país en el conjunto. Bajo este contexto se consideró que la fórmula operativa podía ser la división del país en regiones para lo cual el Consejo Federal de Inversiones junto con la Fundación Di Tella dieron a conocer los estudios que determinaron siete regiones: Patagonia, Comahue, Centro, Cuyo, Noroeste, Noreste y Pampeana”<sup>7</sup>.*

En 1961 se creó el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y cinco años después el gobierno del Tte. Gral. Onganía instituyó, por ley, el “Sistema Nacional de Planeamiento y Acción por el Desarrollo” que dividió al país en ocho regiones nacionales: Patagonia, Comahue, Cuyo, Centro, Noroeste, Noreste, Pampeana y Area Metropolitana. “Este sistema creó para cada región una junta de Gobernadores y una Oficina Regional de Desarrollo. Estas últimas no trabajaron demasiado armónicamente con las Oficinas Sectoriales que tenía cada Ministerio Nacional ya que estas últimas resultaban ser las verdaderamente operativas desde que les correspondía el manejo del presupuesto nacional en el sector correspondiente. Algunas Oficinas Regionales hicieron trabajos propositivos interesantes como la del Area Metropolitana (ORDAM) que, en 1969, publicó el Esquema Director Año 2000 para el área metropolitana de Buenos Aires. Otras, en cambio, nunca llegaron a constituirse”<sup>8</sup>.

Una vez derrocado el gobierno de Onganía el Sistema Nacional de Pla-

neamiento no fue mantenido y de allí en más las iniciativas en el tema de regionalización fueron parciales “en casi todos los casos, las estrategias aconsejadas se orientaron a revertir los flujos convergentes sobre el Area Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) en un intento teórico por disminuir el grado de centralidad de la misma”.

A partir de 1991, el tema de la regionalización toma nuevo impulso. El entonces presidente Dr. Carlos Menem convocó al Dr. Roberto Dromi para que constituyera un equipo capaz de proponer una nueva regionalización nacional. En 1997 Dromi y Eduardo Menem publicaron *Argentina por regiones*, donde detallan una nueva regionalización posible.

Paralelamente, la reforma constitucional de 1994 introdujo, en la Constitución Nacional, la noción de región. El artículo 124 del Título Segundo, faculta a las provincias a “crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines...”. Si bien esta modificación institucionaliza la regionalización, varios son los autores que han dado su opinión sobre sus alcances. En el Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, el abogado constitucionalista Germán Bidart Campos sostiene que “El regionalismo – si así cabe llamarlo – que escuetamente esboza la nueva norma incorporada por la reforma... no intercala una nueva estructura política en la organización tradicional de nuestro régimen, en el que se mantiene la dualidad distributiva del poder entre el Estado federal y las provincias (...) las eventuales regiones no vienen a sumarse ni a interponerse (...) la regionalización prevista solamente implica un sistema de relaciones interprovinciales para la promoción del desarrollo que el artí-

7-“El territorio argentino”, obra citada.

8-“El territorio argentino”, obra citada.

culo califica como económico y social y por faltar el nivel de decisión política, tales relaciones entre provincias regionalizadas habrán de ser; en rigor, relaciones intergubernamentales, que no podrán producir desmembramientos en la autonomía política de las provincias”<sup>9</sup>.

En el mismo sentido, el Dr. Daniel Sabsay sostiene que del análisis de la norma constitucional “se desprende claramente que nuestro constituyente no está creando un nuevo nivel político de gobierno sino que la provincia sigue siendo el centro de redistribución territorial del poder y la región está acotada al logro de objetivos de carácter económico y social”<sup>10</sup>.

Se entiende entonces, en el contexto del sistema federal que rige a la Argentina, a la noción de regionalización como una nueva facultad que detentan las provincias y que para hacer efectiva requiere la celebración de un convenio con el conocimiento del Congreso.

### **Algunas experiencias de organismos regionales nacionales**

Detalle de algunas experiencias de creación de organismos regionales.<sup>11</sup>

#### **Comisión Regional del Río Bermejo**

Fue creada en 1981, con el fin de llevar adelante un proyecto regional para promover y ejecutar acciones tendientes a lograr el aprovechamiento hídrico integral de la Cuenca del Río Bermejo. Involucró a las provincias de Chaco, Formosa, Jujuy, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero y su estatuto previó su duración en el tiempo necesario para el cumplimiento del objetivo.

#### **La Región Central**

Se constituyó a través de un Tratado suscripto por las provincias de Córdoba y Santa Fe (posteriormente se incorporó Entre Ríos), ya introducida la reforma de 1994 a la Constitución Nacional y su objetivo es “lograr la integración para el fortalecimiento del desarrollo económico, social y humano de la región”<sup>12</sup>.

#### **Acuerdo regional para la Ejecución del acta ambiental del NOA**

Con el objetivo de defender el medio ambiente y promover el desarrollo sustentable de la Región del Noroeste Argentino, se suscribió el Acta Ambiental del NOA. Una de las acciones de este acta es la concreción de un Plan

de Gestión Ambiental Regional en las provincias del noroeste.

#### **Tratado de la creación de la Región Patagónica**

Fue suscripto en junio de 1996 por los gobernadores de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén y La Pampa, para fortalecer la integración en la búsqueda de soluciones a las problemáticas comunes.

Analizando estas experiencias, la publicación de FARN concluye: “los últimos acuerdos para la creación de regiones muestran algunos elementos comunes. En primer lugar se establecen determinados fines que las Provincias acuerdan lograr con contenidos y prioridades de acuerdo a políticas definidas en cada una de las regiones, referidos a integración territorial, realización conjunta de proyectos, cooperación y complementación para la realización de objetivos específicos. En ninguno se otorga personalidad jurídica a la región, por aquel principio básico por el cual la región no es un nuevo nivel de gobierno, ni se delegan o atribuyen competencias propias de las Provincias a la Región”<sup>13</sup>.

### **La Región Metropolitana Buenos Aires**

La Región Metropolitana se extiende, de hecho, de cara al Río de la Plata, alrededor de la Ciudad de Buenos Aires y nuclea en una gran mancha urbana a la ciudad misma, a los 24 partidos del conurbano bonaerense y - crecimiento urbano mediante - a La Plata, Gran La Plata y demás partidos que rodean la ciudad de las diagonales. En la Región metropolitana Buenos Aires conviven cuatro instancias jurisdiccionales diferentes - la Nación, la Provincia de Buenos Aires, los Municipios y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires - con sus correspondientes poderes judiciales, legislativos, ejecutivos y fuerzas de seguridad. Abarca un territorio de 8000 km<sup>2</sup> (aproximadamente) en el que viven 12 millones de habitantes que producen el 40% del Producto Bruto Nacional y cuya primera fotografía evidencia - tomando en cuenta los indicadores que en esta nota se publican- una diversidad tal que abarca desde la contraposición norte/sur hasta una diferenciación - que se acentuó en los últimos años - en términos de calidad de vida entre quienes viven en la Ciudad y quienes viven alrededor de ella, sin que en ninguno de los casos se pueda hablar de una calidad de vida urbana óptima.

9-Región Metropolitana de Buenos Aires: aporte jurídico institucional para su construcción, obra citada.  
10-Región Metropolitana de Buenos Aires: aporte jurídico institucional para su construcción, obra citada.  
11-Región Metropolitana de Buenos Aires: aporte jurídico institucional para su construcción, obra citada.  
12-Región Metropolitana de Buenos Aires: aporte jurídico institucional para su construcción, obra citada.  
13-Región Metropolitana de Buenos Aires: aporte jurídico institucional para su construcción, obra citada.

"(...) Para un observador externo como yo, una de las características más llamativas sobre la vida en Buenos Aires es no escuchar decir lo que llamo la palabra "M", la palabra metropolitana. Pareciera que esta palabra no es parte del vocabulario de esta ciudad. En un sentido, Buenos Aires como un todo ha sido inferior a la suma de sus partes. O dicho de otra manera, Buenos Aires metropolitana es una historia de potencial no cumplido. Si los ciudadanos de esta superficie, y del país en su totalidad, pudieran recibir los beneficios plenos de la Buenos Aires metropolitana yo diría que el porvenir que fue concebido a comienzos de siglo, sería muy distinto, y sería muy distinto desde ahora hacia el futuro. Permítanme intentar defender este planteo en alguna medida. Creo que los costos de no tener una gestión metropolitana organizada y coordinada son muchos. En primer lugar, Buenos Aires no cuenta con una coherente gestión medioambiental (...) en segundo lugar, Buenos Aires, aparentemente, no cuenta con una política global de infraestructura (...) En tercer lugar, al tiempo que la Capital Federal provee beneficios para la población metropolitana, no existen mecanismos para captar los ingresos de la gente que utiliza la ciudad, para poder financiar la gestión y el mejoramiento de las instalaciones que se requieren (...) en cuarto lugar, el equilibrio de las inversiones y el mantenimiento es un problema creciente en Buenos Aires porque el material de inversión es relativamente antiguo y requiere más atención en su mantenimiento y rehabilitación. Es notable que no haya habido más problemas de infraestructura, tales como el apagón de Edesur durante el verano (el autor se refiere al apagón que se registró en la Ciudad de Buenos Aires en febrero de 1999) (...) Un quinto problema es que el área metropolitana se ve creciendo en desigualdad entre los residentes de la Capital Federal y las jurisdicciones aledañas. Las visitas a los municipios aledaños a la Capital Federal muestran que hay enormes diferencias en las calidades de vida de ambos lados, diferencias entre los ingresos per cápita (...) por último, las restricciones a nivel metropolitano en cuanto a la productividad de los hogares, las empresas y los mercados se ha ido incrementando seriamente en un mundo de condiciones cambiantes del mercado y de crisis económica regional. (...) ¿de qué manera podrá ser Buenos Aires competitiva en el mundo en el que Argentina quiere competir?"<sup>14</sup>, señala al respecto Michael Cohen, senior adviser del Banco Mundial.

En términos concretos territoriales, existen tantas definiciones posibles de Región Metropolitana Buenos Aires como autores se han exployado sobre el tema. Al respecto Silvia González y Claudia Natenzon definen área, zona y región metropolitana (v. Gráfico).

"El **Area Metropolitana** es la mancha urbana que cubre más de una circunscripción político-administrativa. Se trata entonces de una unidad desde el punto de vista de los límites físicos, basada en la continuidad de sus componentes materiales; en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, el Area Metropolitana ocupa, siguiendo este criterio, el territorio de la Capital Federal y de varios municipios de la Provincia de Buenos Aires que han quedado conurbados con ella.

La **Zona Metropolitana** se verifica cuando la mancha urbana ocupa en forma parcial un territorio municipal, existiendo población que está fuera de la ciudad pero dentro de un municipio metropolitano. La Zona Metropolitana no se refiere a la mancha urbana (es decir que no se sigue un criterio funcionalista de definición) sino a la totalidad de las unidades político-administrativas ocupadas, total o parcialmente, por ella. Una Zona Metropolitana es, desde el punto de vista territorial, económico y social, un fenómeno mayor que el Area Metropolitana. En el caso de Buenos Aires, la Zona Metropolitana abarca la Ciudad de Buenos Aires y los 19 Municipios"<sup>15</sup>. Los 19 municipios que las autoras nombran hoy son 24, en función del Proyecto Génesis 2002 que derivó en la creación de cinco nuevas instancias municipales: Esteban Echeverría se convirtió en Ezeiza y Esteban Echeverría residual, General Sarmiento se convirtió en José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel, y Morón se convirtió en Hurlingham, Ituzaingó y Morón residual.

"Podríamos decir que el proceso de urbanización en América Latina se ha caracterizado por un crecimiento muy significativo a nivel de los grandes centros urbanos, en particular, podríamos decir que América Latina cuenta hoy con un 75% de su población asentada en centros urbanos de distinta dimensión. La región ha aportado cerca de 9.500.000 nuevos habitantes por año en la década anterior y aportará más de 11.000.000 de habitantes por año en esta década que está culminando. La mayoría de estos nuevos habitantes se ha concentrado en grandes áreas metropolitanas y, fundamentalmente, en sus periferias. La tendencia a esta concentración en las periferias es de aumento y esto será así mientras se sigan retrayendo las economías regionales en muchos de estos países y mientras los grandes centros urbanos, como es el caso del Area Metropolitana de Buenos Aires con ya más de 13.000.000 de habitantes o San Pablo con más de 16.000.000 de habitantes y una tasa de crecimiento del 2.02% anual, o las ciudades de México o Río de Janeiro, continúen dominando política y económicamente la dinámica de sus países y sigan concentrando las mejores oportunidades de empleo y de sobrevivencia"<sup>16</sup>. Siguiendo con las definiciones académicas, las autoras explican el concepto de **Región Metropolitana**: "se refiere a

14-La construcción del territorio nacional: infraestructura y metrópolis en el próximo siglo, conferencia de Michael Cohen, Jornadas UGYCAMBA (FADU / UBA) Buenos Aires, julio de 1999.

15-Area Metropolitana de Buenos Aires. Definición y Definiciones, S. González y C. Natenzon, Documento de trabajo 4/95, PIRNA.

16-La construcción del territorio nacional: estrategia urbano ambiental, conferencia del Lic. Sergio Mazzucchelli, Jornadas UGYCAMBA (FADU / UBA) Buenos Aires,

un ámbito territorial mayor; en este caso, se incluye a la mancha urbana y centros de diferente tamaño que se encuentran ubicados dentro de una línea imaginaria delimitada por niveles de interacción presentes o potenciales. En este caso, entonces, el criterio seguido para la definición también es funcional, entendiéndose al ámbito territorial como una unidad que genera una cobertura de flujos y relaciones cuyo eje es un área metropolitana. Para el caso de Buenos Aires, la Región Metropolitana, incluye además de los 19 Municipios (hoy 24, tal como se indica anteriormente) de la zona metropolitana, por lo menos a otros ocho más (La Plata, Berisso, Ensenada, Luján, Marcos Paz, Pilar, General Rodríguez y San Vicente)<sup>17</sup>.

Cabe destacar que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos al momento de presentar indicadores toma como definición de Región Metropolitana a la Ciudad de Buenos Aires más los 24 partidos del Conurbano Bonaerense.

En *La cuestión de la Región Metropolitana*, se consigna la siguiente definición: “La Región Metropolitana se refiere a un ámbito territorial mayor; en este caso, se incluye a la mancha urbana y centros de diferente tamaño que se encuentran ubicados dentro de una línea imaginaria delimitada por niveles de interacción presentes o potenciales”<sup>18</sup>. Y detalla las jurisdicciones que la integran, a las que hay que sumar (en términos político – institucionales) a la Nación (v. Gráfico).

Sobre la relación de la ciudad de Buenos Aires con la Región, vale destacar las palabras del arquitecto Enrique García Espil, en el marco de una conferencia dictada en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo: “La ciudad de Buenos Aires no existe si no la pensamos en la región metropolitana. No existe la ciudad de Buenos Aires como el Distrito Federal. La gente que

trabaja en Buenos Aires vive afuera de la ciudad, del distrito, y la que vive en el distrito trabaja afuera en una enorme cantidad de casos. La economía entra y sale, el ambiente entra y sale, la producción entra y sale, el puerto de la ciudad de Buenos Aires no es de la ciudad, es de la región, el futuro del puerto no se puede pensar en función del distrito federal sino de la región, como el futuro del aeroparque o el completamiento de las redes de autopistas. Estamos pensando en la necesidad de hacer una región metropolitana. (...) En primer lugar una región metropolitana sustentable en términos ambientales, para después pasar a los temas de transporte y tránsito, después a los temas de organización física y de organización del territorio (...) Los niveles socio habitacionales, que están muy vinculados con lo socio – económico, dan una visión clara de que el distrito federal es la zona privilegiada en este sentido. El sur de la ciudad se parece más a la región metropolitana (...). Necesitamos entender muy bien las densidades de la región para poder operar en las densidades internas de la ciudad. (...) Nuevamente, la ciudad define sus roles, el país tiene que definirlos. La ciudad define su integración en la región metropolitana, el país tiene que definir su integración en el Mercosur. Nosotros pensamos el tránsito de la ciudad en función de la región metropolitana, el país tiene que pensar el tránsito y las autopistas en función de su integración regional”<sup>19</sup>.

## La institucionalidad de la Región Metropolitana Buenos Aires

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires considera – a la ciudad misma – como parte integrante del área metropolitana, especialmente para

las temáticas relativas al medio ambiente, a la promoción de políticas comunes y al aprovechamiento racional de los recursos. Además, en este último caso prevé la realización de acuerdos inter jurisdiccionales específicos. En tanto la ley 71 de la Legislatura de la Ciudad, establece entre las funciones del Consejo del Plan Urbano Ambiental la promoción de instancias de coordinación y acuerdo con el gobierno nacional, con los gobiernos provinciales y con los municipales.

En cuanto a los municipios de la Provincia de Buenos Aires, si bien la Constitución provincial no se ha adecuado a la nacional en materia de reconocimiento de la autonomía municipal, por diversos carriles se puede arribar al reconocimiento de la competencia municipal en materia ambiental y para la conformación de la región metropolitana.

En primer lugar, la Constitución bonaerense delega en la ley de municipalidades el arreglo de las competencias para que puedan atender eficazmente los intereses y servicios locales. Luego, la referida ley les otorga a éstos amplias facultades en materia de calidad y protección ambiental, prestación de servicios públicos y poder de policía. Si bien no es muy clara la Constitución en materia de capacidad asociativa de los municipios con otros niveles de gobierno, la Ley Orgánica los autoriza a formar consorcios intermunicipales y con el Estado nacional o provincial o jurisdicciones vecinas para la prestación de servicios públicos y realización de obras públicas. Un ejemplo lo constituye el régimen de consorcio adoptado por la Región Metropolitana Norte (v. Recuadro La Región Metropolitana Norte).

“La problemática de los fenómenos metropolitanos se ha convertido en una cuestión central en la agenda de

17- Área Metropolitana de Buenos Aires. Definición y Definiciones, obra citada.

18 - La cuestión de la Región Metropolitana, obra citada.

19- La construcción del territorio nacional: estrategia urbano ambiental, conferencia del Arq. Enrique García Espil, Jornadas UGYCAMBA (FADU / UBA) Buenos Aires, julio de 1999.

las políticas públicas. Las aglomeraciones urbanas son el resultado de procesos de crecimiento económico y demográfico que han generado la concentración de la población en espacios urbanos donde las actividades y las expectativas de crecimiento económico y mejores condiciones de vida son mayores; esta circunstancia ha causado graves problemas de desequilibrios territoriales, sociales y ambientales. La realidad económica, social y cultural de los conglomerados metropolitanos desborda los límites de la ciudad entendida como municipio, transformándose en una realidad territorial no contenida por los órdenes jurídicos locales. La existencia

de una multiplicidad de jurisdicciones en el espacio metropolitano, no coordinadas o insuficientemente coordinadas, sumada a una atomización de la autoridad estatal en diversos niveles de gobierno (...) se plantea como uno de los elementos más conflictivos para la gobernabilidad de este tipo de territorios. En ese escenario, complejo y fragmentado, es necesario imaginar respuestas institucionales para hacer frente a diferentes desafíos del fenómeno metropolitano, tales como la prestación de servicios comunes, la coordinación en la formulación y ejecución de políticas públicas, la planificación del uso del suelo, la promoción de la calidad de vida, la supera-

## La Región Metropolitana Norte

La Región Metropolitana Norte comprende los municipios de San Fernando, Tigre, San Isidro y Vicente López y fue creada el 10 de abril de 2000 mediante un convenio suscrip-

to entre los intendentes municipales - Enrique García, Gerardo Amieiro, Ricardo Ubieto y Gustavo Posse - y posteriormente ratificado por los Consejos Deliberantes de cada municipio

ra lo que han suscripto un acuerdo con el gobierno provincial y otro con el CEAMSE. También firmaron otro acuerdo para implementar un programa de recolección diferenciada de los desechos resultantes de la poda de árboles y orgánicos vegetales en general y un sistema de recolección de residuos de tratamiento específico y además desde septiembre de 2002, los cuatro municipios reciben patacones como moneda de pago de tasas e impuestos municipales.



Superficie Continental: 257 Km<sup>2</sup>

Superficie Insular: 1140 Km<sup>2</sup>

Población: 1.118.000 Hab

Presupuesto Global: 327 Millones

Hospitales y Centros de salud: 74

Establecimientos Educativos: 536

Universidades: 6

Establecida bajo un régimen legal de consorcio intermunicipal, la RMN posee plena capacidad jurídica y personalidad propia y tiene como objetivo promover la autonomía y el desarrollo de los municipios que la integran y la calidad de vida de sus habitantes. Su conformación no incluye la creación de una nueva estructura institucional, sino que funciona adaptando las estructuras propias de cada municipio, ya que se rige por un Consejo Ejecutivo formado por los intendentes de los cuatro partidos y cuenta con el apoyo de un Consejo Técnico y de Planeamiento integrado por los secretarios municipales.

Varias son las iniciativas que, desde su conformación, la RMN lleva adelante como tal. Entre otras, se destaca el proyecto de construcción de una alcaldía para encausados, en el marco del Plan de Seguridad Provincial, pa-

Frente a otras cuestiones generales, como la disolución de la Unidad Ejecutora del Río Reconquista o la posibilidad de rellenar el Río de la Plata para efectuar la construcción de un nuevo aeroparque metropolitano, los intendentes se manifestaron en forma conjunta, a través de sugerencias, cartas o reuniones puntuales con autoridades provinciales y nacionales. Sobre la situación institucional de los municipios, los intendentes regionales del norte expresaron, en mas de una oportunidad, su apoyo manifiesto a la descentralización de servicios y al fortalecimiento de la autonomía municipal.

+ info

[www.sfernando.mun.gba.gov.ar](http://www.sfernando.mun.gba.gov.ar) / [www.sanisidro.gov.ar](http://www.sanisidro.gov.ar) / [www.tigre.gov.ar](http://www.tigre.gov.ar) / [www.mvl.gov.ar](http://www.mvl.gov.ar)

*ción de los desequilibrios regionales, entre otros. La realidad de la Región Metropolitana Buenos Aires no escapa a la caracterización referenciada, y tal circunstancia ha ido generando a lo largo del tiempo una serie de conflictos desde el punto de vista jurisdiccional, que han repercutido negativamente en la búsqueda de soluciones concertadas y que han hecho sumamente dificultoso el avance de un proceso de articulación jurisdiccional para la gestión metropolitana. (...)*

*Lamentablemente, las respuestas institucionales encaminadas a brindar soluciones a problemáticas claramente metropolitanas (como es el caso de los residuos patogénicos o tóxicos, el transporte o el manejo de las cuencas hídricas) han carecido de una visión de conjunto regional y de la necesaria coordinación interjurisdiccional e intersectorial, elementos esenciales para una gestión eficiente”<sup>20</sup>.*

## **Organismos Metropolitanos**

Descripción de algunas experiencias y antecedentes de organismos metropolitanos de la Región Buenos Aires.<sup>21</sup>

### **Ente para la Regulación del Transporte en el Área Metropolitana (ECOTAM)**

Fue creado en noviembre de 1998, a través de la ley 25.031, su objetivo es planificar y coordinar el sistema de transporte urbano e interurbano interjurisdiccional para el área metropolitana de Buenos Aires. Cuenta con una serie de atribuciones para llevar a cabo su objetivo y está integrado por el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los municipios del área metropolitana de Buenos Aires.

### **Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)**

Fue creado a través de un convenio suscripto entre la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires en enero de 1977. Posteriormente fue ratificado en mayo de 1977, por medio de otro convenio. Originalmente se lo denominó Cinturón Ecológico y si bien su objetivo es concretar una política regional común para la creación de un sistema regional de parques recreativos, con el tiempo centró sus tareas en la responsabilidad por los residuos sólidos y la coordinación ambiental en esta materia con aplicación transjurisdiccional, capaz de abarcar la región metropolitana. El CEAMSE se constituyó como Sociedad del Estado, previéndose la integración de sus órganos directivos con funcionarios de las jurisdicciones involucradas a nivel municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires y la integración del órgano de fiscalización por funcionarios del Banco de la Ciudad y del Banco de la Provincia.

### **Corporación del Mercado Central de Buenos Aires**

La Corporación del Mercado Central de Buenos Aires fue creada a través de un Convenio suscrito por el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, con fecha 10 de agosto de 1967. Dicho Convenio fue ratificado por Ley Nacional 17.422, Ley 7.310 de la Provincia de Buenos Aires y Ordenanza 22.817 de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Se creó con el objetivo de proyectar, construir y administrar un Mercado Central concentrador de frutos y productos alimenticios y que interviniera en los diferentes aspectos que rodean la distribución de estos productos en la región.

### **Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS)**

El Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios es el organismo encargado de regular la provisión del servicio de agua potable y desagües cloacales, prestado actualmente por la empresa Aguas Argentinas y que abarca la Ciudad de Buenos Aires y 13 partidos del conurbano bonaerense. El Ente ha sido creado por medio de la Ley 23.696, que estableció el marco regulatorio del llamado proceso de privatizaciones.

### **Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo**

Por medio del Dto. 1093/93 se creó en el ámbito de la Presidencia de la Nación el Comité Ejecutivo para el Saneamiento de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo. El mismo estaba integrado por representantes de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNyAH), la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación (SOPyC) y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

### **El AMBA**

En 1984, la Provincia de Buenos Aires, el Municipio de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional suscribieron un acuerdo denominado Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) que constituye el antecedente más firme en términos de regionalización, si bien anteriormente el Estado Nacional había realizado una serie de intentos de organización de la región (por ejemplo la creación de la Oficina Regional Metropolitana en la década del '60).

Su objetivo principal fue “la mejora de la calidad ambiental del área metropolitana a través de la desconcentración económica, la descentralización política y administrativa y el desarrollo social”. Entre los objetivos y funciones a desarrollar cabe mencionar:

- Efectuar la recopilación y sistematización de la información relacionada con el territorio.

20-Región Metropolitana de Buenos Aires: aporte jurídico institucional para su construcción, obra citada.

21-Región Metropolitana de Buenos Aires: aporte jurídico institucional para su construcción, obra citada.

## "La tarea pendiente es crear espacios de gestión para lograr la gobernabilidad de la Región Metropolitana Buenos Aires"

Arquitecto Rodolfo Macera\*

La FADU desde su rol de institución académica comprometida con la realidad metropolitana asume el desafío de constituirse en un espacio de articulación y coordinación para la gestión de la Región Metropolitana de Buenos Aires, siendo uno de los ámbitos que más se ha dedicado a estudiar, investigar y conocer la problemática metropolitana en las últimas décadas.

Si consideramos a la ciudad real en términos de su unidad funcional, podemos comprender que inevitablemente nos tenemos que referir al Área Metropolitana de Buenos Aires como a un mismo complejo sistema urbano. La Región Metropolitana es una realidad que puede verificarse cotidianamente, y resulta indiscutible la relevancia significativa que detenta en el contexto nacional, de hecho aglutina a algo más de la tercera parte de su población y produce cerca de la mitad del PBI total. Por este motivo podemos entender la importancia que tiene la necesidad de elaborar y desarrollar proyectos y acciones que tiendan a solucionar las diversas dificultades operativas y de gestión que actualmente presenta la región.

En este sentido, entendemos que la tarea pendiente es crear espacios de gestión para lograr la gobernabilidad de la RMBA. Esta gobernabilidad sólo es posible en la medida en que se tome en cuenta la compleja y diversa realidad que debe afrontarse, por lo que debe ser social, económica y políticamente viable y ambientalmente sustentable. Entendemos que la respuesta a esta necesidad cuenta con un consenso generalizado, pero que resulta de una enorme dificultad configurar un espacio institucional y de gestión capaz de llevar a cabo la tarea. Asumiendo la complejidad que involucra - y también la conveniencia de no conformar un nuevo nivel institucional que se yuxtaponga a los existentes e intensifique los problemas en vez de simplificarlos- en

definitiva se trata de constituir espacios articulados entre los diversos actores sociales, con el objetivo de lograr la configuración de programas que determinen un diseño de gestión concertada entre los distintos niveles jurisdiccionales, conjuntamente con un plan de intervenciones integrales.

Desde esta perspectiva UGYCAMBA plantea la necesidad de centrarse en el desarrollo de una agenda que proponga como principales cuestiones las relacionadas con la calidad del hábitat, el transporte y el medioambiente enfocándose principalmente en la gestión de residuos y tratamiento y desarrollo de cuencas; entendiendo que la articulación de las dimensiones tecnológica y urbano-ambiental constituye la base de la productividad económica de la aglomeración.

Resulta claro que en la conformación de este espacio de articulación - gestión concertada una de las cuestiones que primariamente debe definirse es el ámbito general de su coordinación. Es en este sentido trabajamos desde UGYCAMBA por considerarla el ámbito propicio para el desarrollo de esta coordinación porque ha sido un permanente espacio de referencia en el debate y reflexión de los principales técnicos y especialistas nacionales e internacionales a través de las diversas jornadas y seminarios realizados sobre temas que hacen a la cuestión metropolitana. Asimismo, la realización de distintos programas de asistencia técnica a los Municipios del Gran Buenos Aires y el desarrollo de diversos convenios con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, han posibilitado a la FADU tener una permanente y fluida relación con las diversas áreas de gobierno que conforman a la Región metropolitana y también, a través de éstas, conocer más profundamente la realidad de la gestión y gobernabilidad de este territorio.

\* Coordinador de UGYCAMBA (Unidad de Gestión y Coordinación del Área Metropolitana Buenos Aires) dependiente de la FADU (UBA)

- Realizar estudios de problemáticas comunes por parte de las jurisdicciones involucradas.
- Proponer lineamientos para las políticas comunes, en especial para el área de infraestructura.
- Elaborar programas particularizados cuya área de influencia exceda la jurisdicción de cada municipalidad involucrada.
- Elaborar normas de uso, ocupación, subdivisión y desarrollo de suelo, referidas a criterios básicos comunes entre las jurisdicciones.

Los mandatarios solicitaron al Gobierno Nacional su adhesión al AMBA y una participación activa en los Entes que el organismo crearía para llevar a cabo sus objetivos. Tal como reseña la publicación de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, el Poder Ejecutivo Nacional en fecha 22 de Abril de 1987 y mediante Dto. N° 577/87, adhirió a las acciones mancomunadas establecidas en el acuerdo, asignando al Ministerio del Interior la responsabilidad de dirigir las acciones. A partir de allí se constituyó el Comité Político del AMBA, que estaba integrado por un representante del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el Secretario de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Subsecretario de Asuntos Institucionales del Ministerio del Interior. Además contaba con la asistencia de un Comité Técnico.

Finalmente, el Poder Ejecutivo Nacional sancionó el 22 de diciembre de 1987 el decreto de creación de la Comisión Nacional del Area Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA).

Objetivos de CONAMBA:

- Asistir al Poder Ejecutivo Nacional en todas las cuestiones concernientes a la política metropolitana y en particular en la implementación del acuerdo de creación del AMBA.
- Ejercer las tareas de dirección y coordinación de las diferentes jurisdicciones, organismos y empresas del Estado involucrados en el AMBA.

Entre las distintas tareas llevadas a cabo por la CONAMBA, vale destacar el anteproyecto de ley para el AMBA, presentado públicamente el 4 de mayo de 1989, que nunca llegó a ser tratado por los órganos legislativos pertinentes. En términos territoriales, este proyecto establecía la Ciudad de Buenos Aires y 14 partidos del conurbano bonaerense, entre los que se encuentran: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General San Martín, General Sarmiento, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López como campo de acción.

## A modo de conclusión

Según el Dr. Daniel Sabsay<sup>22</sup> es posible extraer de la existencia e intentos de diversos organismos regionales las siguientes conclusiones generales:

- El escenario de la Región Metropolitana Buenos Aires exhibe una serie de instituciones que actúan a nivel metropolitano (aún con distinto alcance territorial y de competencia) que tienen por objetivos atender cuestiones concretas y específicas. Sin embargo, se carece de todo acuerdo o instancia que fije lineamientos políticos e institucionales comunes. La excepción la constituye la experiencia del AMBA, que pretendió configurar una cierta unidad institucional a nivel metropolitano.
- En segundo término, y en referencia al alcance territorial de las distintas experiencias, es claro que no hay uniformidad absoluta al respecto. Si bien hay un núcleo “tradicional” (dado por el territorio que abarca el acuerdo de creación del AMBA) la definición de lo “metropolitano” varía en función de cada temática en particular.
- Es clara la atomización y fragmentación del escenario institucional metropolitano. Los distintos diseños señalan la carencia de una estrategia institucional compartida que abarque el espacio territorial metropolitano.

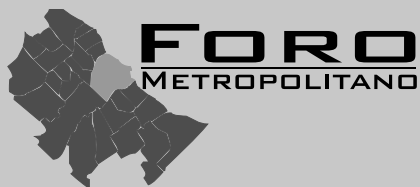
*“La pregunta es cómo se receptan jurídicamente estas diferentes conceptualizaciones de los espacios metropolitanos. El orden jurídico argentino no prevé, a diferencia de otras legislaciones, instrumentos específicos para el ordenamiento de fenómenos metropolitanos, y por lo tanto, estas diferencias no han sido consideradas. El término región receptado en el artículo 124 de la Constitución Nacional no se refiere específicamente a fenómenos metropolitanos. Lo característico de esta cláusula constitucional es la posibilidad de institucionalizar mecanismos ínter jurisdiccionales a fines del desarrollo económico y social de un territorio compartido por varias jurisdicciones provinciales.”<sup>23</sup>*

Y al respecto Sabsay plantea, como elementos para un modelo de gobernabilidad del espacio metropolitano, los siguientes ejes o cuestiones centrales que todo acuerdo metropolitano debería intentar abordar:

- a) *Delimitación del ámbito material de las competencias metropolitanas.* Es necesario fijar los círculos materiales que constituyen el sustrato de la acción metropolitana, el “qué” de la acción a nivel metropolitano. A tal fin es necesario tener en cuenta que los contenidos, así como la naturaleza de las competencias metropolitanas, se hallan íntimamente relacionados con el propio ámbito y carácter de las competencias pertenecientes a las administraciones de las que provengan. A los fines de definir el ámbito material de acción metropolitana, se debe par-

22-La trama institucional en la Región Metropolitana, obra citada.

23-Región Metropolitana de Buenos Aires: aporte jurídico institucional para su construcción, obra citada.



## “Construyendo capital social para la Gran Buenos Aires”

Durante los días 10 y 11 de septiembre de 2001 se llevó a cabo, en el Golden Center de Parque Norte (Ciudad de Buenos Aires) el I Foro Metropolitano “Construyendo capital social para la Gran Buenos Aires” organizado por la Fundación Metropolitana. En el Foro participaron más de 200 líderes de la región, con el propósito de inaugurar un espacio anual de intercambio de experiencias, delinear diagnósticos y elaborar una Agenda Prioritaria Metropolitana. Para llevar a cabo esta tarea, los concurrentes trabajaron en seis comisiones temáticas: Desarrollo Económico, Seguridad y Justicia, Educación y Cultura, Salud y Ac-

ción Social, Ambiente y Urbanismo e Infraestructura y Tránsito. Durante el Foro se realizó el panel plenario La Competitividad en la economía global, en el que disertaron el Lic. Juan José Llach, la Lic. Beatriz Nofal y el Dr. Arnaldo Bocco. Además el Dr. Daniel Sabsay, director ejecutivo de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, expuso sobre la trama institucional en la Región Metropolitana Buenos Aires.

Las conclusiones del Foro pueden consultarse en la página web de la Fundación Metropolitana.

+ info [www.metropolitana.org.ar](http://www.metropolitana.org.ar)

tir de las materias que son competencia de las jurisdicciones que crean la Región Metropolitana.

b) *Las funciones.* Una vez delimitados los ámbitos materiales sobre los que actuará la región, es preciso definir el elenco de funciones a desarrollar a nivel metropolitano; en otras palabras, es necesario plantear qué tipo de papel se prevé para la región. Este rol no tiene porqué ser idéntico en cada materia, y se pueden prever esquemas funcionales distintos ante campos competenciales diferentes. En abstracto, se puede hablar de dos modelos de funciones de la administración metropolitana. Por un lado, aquellas organizaciones prestadoras de servicios públicos. El segundo modelo comprende los casos de instituciones de índole esencialmente coordinadora; en este caso, las funciones metropolitanas consisten fun-

damentalmente en fijar el marco en que han de moverse los respectivos actores políticos en el ejercicio de sus competencias.

c) *El tipo y el modo de organización de la Región Metropolitana.* En este sentido, la fijación del núcleo de competencias metropolitanas condiciona de manera significativa el aspecto institucional de la región. En efecto, la organización es, en última instancia, la forma de instrumentar las competencias reconocidas. La configuración de la región metropolitana como una administración (o un conjunto de administraciones) prestadora de servicios públicos múltiples o como un ente o instancia de coordinación y planificación conjunta, es una diferencia sustancial que tiene un fuerte impacto en el plano organizativo.

A partir de lo señalado en cuanto al impacto del tipo de competencias

metropolitanas en el diseño institucional de la región, se podría hablar de dos grandes modelos de organización metropolitana. Por un lado, la configuración de una cierta unidad institucional que articule y gestione las competencias delegadas o reconocidas a nivel metropolitano; por el otro lado, una multiplicidad de instituciones de carácter metropolitano adscriptas a la satisfacción de necesidades concretas y específicas.

*“Nuestra región metropolitana funciona como una gran ciudad, que tiene el área central en la ciudad de Buenos Aires. Esto le da un carácter de unidad funcional a toda la región metropolitana que establece relaciones complicadas y relaciones que deberían ser tratadas en ámbitos específicos. El carácter interjurisdiccional de las problemáticas es complejo porque intervienen la Nación, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires y los municipios, dificultando el tratamiento y resolución de ciertos temas que deberían ser tratados en forma conjunta como por ejemplo el transporte, la disposición de residuos, los equipamientos urbanos a escala regional, la infraestructura y el saneamiento. En algún momento, para evitar tantos problemas se barajó la posibilidad de institucionalizar la región como tal. Esta situación hubiera generado una concentración de poder muy fuerte, y por eso la idea no prosperó, sin embargo hay ciertos aspectos que deben ser manejados como si se tratara de una región. Para ello habrá que superar una serie de trabas, de barreras y dificultades. Hoy nos encontramos con municipios que trabajan con sistemas de planificación tradicional, otros que trabajan con planes estratégicos, otros que no tienen planes en funcionamiento y aquellos casos donde se superpone la gestión de la Nación, sobre todo en servicios e infraestructura, proyectos que tienen que ver con la escala de la región y que exceden a cualquiera de los gobiernos locales como los relativos a estrategias sobre el puerto, el aeropuerto*

o el transporte en general. Por eso es necesario crear ciertos escenarios donde se puedan empezar a generar acuerdos para trabajar en forma conjunta”, explicó el Decano de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo Berardo Dujovne.<sup>24</sup>

Sobre el tema, Pasqual Maragall en una de sus visitas a Buenos Aires planteó la devolución de poderes a los ciudadanos como piedra de toque que asegura la gobernabilidad del territorio metropolitano, “en definitiva, una vez planteados los problemas de acceso y sus soluciones, las claves de la gobernabilidad están en la devolución de poderes. Se le puede exigir a una ciudad que se conecte bien, que funcione bien y a costos bajos, se le puede exigir

que se autofinancie con impuestos establecidos por la propia ciudad, sobre los propios ciudadanos, pero hay que saber devolverles poderes para ello”.<sup>25</sup>

Y, en el mismo sentido, el documento La cuestión de la Región Metropolitana, afirma que “Finalmente, un aspecto central a tener en cuenta en el diseño organizacional de la región metropolitana es la existencia de mecanismos institucionalizados de participación pública. Institucionalizar la participación importa diseñar instancias que posibiliten la presencia y la contribución de los distintos sectores sociales en el proceso de toma de decisiones públicas, y que no dependa de la voluntad del funcionario para que dichas instancias existan como tales. Es claro que la par-

ticipación se institucionaliza sólo sobre la base de un criterio de legalidad y no de oportunidad o discrecionalidad estatal. Cualquiera sea el tipo de diseño organizacional que se lleve adelante para la conformación de la Región Metropolitana Buenos Aires, debe preverse la institucionalización de mecanismos de participación pública de forma tal que la ciudadanía cuente con canales efectivos para tal fin”.<sup>26</sup>

Hasta aquí, una primera aproximación a la cuestión de la Regionalización del Área Metropolitana Buenos Aires, algunos enfoques posibles de tema a cargo de diversos especialistas, y la presentación de algunos elementos que contribuyan a enriquecer el debate.

24-Arq. Berardo Dujovne, apertura Jornadas UGYCAMBA (FADU / UBA) Buenos Aires 18 y 19 de noviembre de 1998.

25-Gobernabilidad en la Región Metropolitana Buenos Aires: gobernabilidad a escala local, conferencia dictada por el Dr. Pasqual Maragall, Jornadas UGYCAMBA (FADU / UBA) Buenos Aires 30 y 31 de octubre de 2000.

26-La cuestión de la Región Metropolitana, obra citada.

## La conformación institucional de la Región Metropolitana\*

### Conclusiones generales a partir de la existencia de organismos regionales

- Las instituciones que actúan a nivel metropolitano detentan objetivos específicos pero sin lineamientos comunes
- No hay una uniformidad sobre el alcance territorial de “lo metropolitano”
- No existe una estrategia institucional común que abarque el espacio territorial metropolitano

### Ejes centrales que deben ser abordados para elaborar un modelo de gobernabilidad del espacio metropolitano

- Delimitación del ámbito material de las competencias metropolitanas
- Definición de funciones a desarrollar a nivel metropolitano
- Definición de un tipo y modo de organización de la región metropolitana.

\* Región Metropolitana Buenos Aires: aporte jurídico-institucional para su construcción- D. Sabsay, M. García, A. Napoli, D. Ryan. FARN, Buenos Aires 2002.