



FLACSO
ARGENTINA

REVISTA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Nº 26, Año XIV, mayo-septiembre de 2026

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ARGENTINA**

**TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA**

Revista Académica Estado y Políticas Públicas

ISSN : 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas N° 26, Año XIV, mayo – septiembre de 2026.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

Área Estado y
Políticas Públicas.



Directora
Dra. Valentina Delich

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

**Área Estado y
Políticas Públicas.**

Coordinador
Mg. Alejandro Casalis

Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales, funcionarias y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación originales e inéditos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política y de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**, en **CLASE México** y en la **European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPLUS)**.



Por su parte, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra catalogada en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**, en los **repositorios digitales BDU, BDU2 del SIU**, en **MALENA**, en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES** y en el catálogo de la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**.



Asimismo, el **Área Estado y Políticas Públicas** y la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**, han sido los creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



Las opiniones vertidas en este número corresponden exclusivamente a sus autoras/es y no necesariamente por el equipo de esta revista.

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

CONTACTO DE LA REVISTA

Teléfono:

(54) (11) 5238-9361

Correo electrónico:

revistaeypp@flacso.org.ar

Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

CONTACTO PRINCIPAL

Cristina Ruiz del Ferrier

Teléfono: (54) (11) 5238-9361

Correo electrónico:

cruiz@flacso.org.ar

Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Equipo Editorial

DIRECTORA Y EDITORA

Cristina Ruiz del Ferrier

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORA DE EDICIÓN

Manuela Viana Trincherio

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede

Académica Argentina, Argentina.

Comité de Redacción

Julieta Campana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Sede Académica Argentina - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires (FCE - UBA).

Alejandro Casalis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina. Instituto de Investigaciones sociales en América Latina (IICSAL FLACSO CONICET), Argentina.

Jessica Fajardo Carrillo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina - Instituto de Investigaciones sociales en América Latina (IICSAL FLACSO CONICET)

Cynthia Ferrari Mango, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Agustina Gradín, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina - Instituto de Investigaciones sociales en América Latina (IICSAL FLACSO CONICET)

Analía Martínez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina

Roxana Mazzola, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina – Instituto de Investigación “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – CEDEP.

Alejandra Racovschik, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Matías Reiri, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina - Instituto de Investigaciones sociales en América Latina (IICSAL FLACSO CONICET).

Verónica Soto Pimentel, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Jorge Tirenni, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Arturo Trinelli, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Consejo Editorial

Claudia Bernazza, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

María Isabel Bertolotto, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

Alberto Bonifacio, Universidad de Buenos Aires (UBA). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina. Argentina.

Horacio Cao, Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA).– Argentina.

Alfredo Carballeda, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Raquel Castronovo, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Daniel Cravacuore, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

Eduardo Crespo, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

Claudia Danani, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Sergio De Piero, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Universidad de Buenos Aires, FLACSO Argentina.

Julio De Zan, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Víctor Ramiro Fernández, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Daniel García Delgado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA), Argentina. (†)

Bernardo Kosacoff, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

Arturo Laguado Duca, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Carlos Leyba, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio César Neffa, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL).
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET),
Argentina.

Nerio Neirotti, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Luciano Nosetto, Universidad de Buenos Aires (UBA).

Alejandro Pelfini, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Javier Pereira, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

Luis Alberto Quevedo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO) Argentina, Argentina.

María Cristina Reigadas, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alberto Riella, Universidad de la República, Uruguay.

Eduardo Rinesi, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS),
Argentina.

Adriana Rofman, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO) sede Académica Argentina.

Carlos M. Vilas, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

Cristina Zurbruggen, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la
República Montevideo, Uruguay.

Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 como iniciativa del Dr. Daniel García Delgado en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática.

En este sentido, nos complace invitarles a la lectura del número 26 de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que se constituye paulatinamente en un espacio que construiremos entre todas y todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas ocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista siga contribuyendo a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el número 26 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitadas a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

Sumario

EDITORIAL	13
La gobernanza metropolitana en estos tiempos extraños Por Adriana Rofman	
DOSSIER	17
Gobernanza metropolitana. Los desafíos de gobierno y gestión de las ciudades metropolitanas Coordinadora: Adriana Rofman	
Gobernanza metropolitana, enfoques conceptuales y agendas de investigación Por Víctor Mazzalay	19
A metropolização brasileira nas primeiras décadas do século XXI: Desafios da governança metropolitana Por Luiz Cesar de Queiroz y Juciano Martins Rodrigues	37
La institucionalidad metropolitana en la Argentina: Avances y desafíos Por Claudio Marcelo Augugliaro	55
Contribuciones sobre la gobernanza metropolitana: Un puente entre los debates teóricos y el escenario argentino actual Por Adriana Rofman	75
Búsqueda de una arquitectura institucional para mejorar la gobernanza de la Región Metropolitana de Buenos Aires Por Alfredo Garay	97
Gobernanza participativa en el AMBA: Experiencias, desafíos y algunos aprendizajes Por Cecilia Schneider	125
ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN	149
<i>Research Articles</i>	
Liderar en tiempos de quiebre: Emociones, subjetividades y nuevas maneras de hacer en el Estado Por María Soledad Cantero	151
“Küme tünngün ta niemün”: <i>Análisis del discurso del Papa Francisco sobre los pueblos indígenas</i> Por Martín Eugenio Astigueta, Damián Andrada y Ana Kenny	163

El “elenco estable” del empresariado de la salud en la Argentina: Las empresas de medicina prepaga (des-re)reguladas (1990-2024) Por María José Luzuriaga	185
La IA en el Sur Global: Sobre el uso de la Teoría de la Dependencia como marco para la autonomía tecnológica Por Pedro Khauaja	213
RESEÑA DE LIBRO <i>Book Review</i>	227
Salas, M. (2023). <i>Transferencias condicionadas de ingresos bajo la lupa: análisis de su proceso de legitimación y homogeneización</i>. Buenos Aires: ExLibris TeseoPress. Por Agustina Tagliabue	229
SOBRE LES AUTORES <i>About the Authors</i>	233
CONVOCATORIA: NÚMERO XXVII <i>Call for Contributions</i> Tema del <i>Dossier</i> : Administraciones Públicas Provinciales y forma federal de Estado. Coordinadora: Horacio Cao. Fecha límite: 01 de junio de 2026.	237
NORMAS DE PUBLICACIÓN <i>Author Guidelines</i>	243

Editorial

La gobernanza metropolitana en estos tiempos extraños

Quizás puede sonar algo anacrónico, para la Argentina del 2026, editar una publicación que proponga jerarquizar la agenda de la gobernanza metropolitana. En momentos en que pareciera instalarse una nueva hegemonía ultraliberal que promueve la reducción al mínimo de la intervención y de la regulación estatal, convocar a debatir la necesidad de generar nuevas instituciones públicas puede percibirse como una iniciativa contracultural. Sin embargo, la intensa narrativa antiinstitucional que circula actualmente no alcanza a ocultar la complejidad real de las ciudades, que siguen creciendo de manera sostenida, y plantean desafíos de gestión desconocidos hasta el momento. Las grandes ciudades actuales, tanto en la Argentina como en el resto de los países de América Latina, enfrentan una creciente desigualdad y segregación socioespacial, que trae como consecuencia la fragmentación de la experiencia urbana, el debilitamiento de la cohesión social y el consiguiente incremento de la violencia social. Fenómenos que hablan de una crisis social y urbana que se superpone con una creciente crisis climática que impacta dramáticamente en espacios de elevada densidad poblacional. Además, a la histórica fragmentación político-institucional de los gobiernos de las áreas metropolitanas se le suma ahora la crisis de representación política, lo que debilita la capacidad de gestión del Estado sobre estas problemáticas. Así, las repercusiones de la tan mencionada “policrisis” se vuelven más agudas en las ciudades metropolitanas y no parecería que la sola lógica del mercado sea capaz de proveer alguna salida a

los difíciles desafíos que enfrentan las grandes aglomeraciones urbanas.

Este escenario reclama, indiscutiblemente, diagnósticos, propuestas y acciones que contribuyan a crear y a fortalecer instancias públicas de gobierno y de gestión. Un desafío que no solamente propone un camino opuesto a las orientaciones hoy dominantes, sino que además enfrenta obstáculos de larga data ya que pone en tensión el diseño jurisdiccional de la mayoría de los Estados nacionales. Por ello, abordar el tema metropolitano desde la perspectiva de la gobernanza cobra mucha actualidad, ya que ofrece una respuesta diferente al nudo problemático de las grandes ciudades: modelos nuevos de coordinación social y urbana que contribuyan a superar la fragmentación político institucional.

Entonces, proponemos jerarquizar el análisis de esta dimensión político-institucional, tomando como objeto de reflexión la complejidad de estructura de gobernanza pública de las ciudades metropolitanas. Una estructura que involucra a gobiernos locales, subnacionales y nacional, además de actores sociales y económicos de diversa escala de actuación. El paradigma de la gobernanza, un abordaje que permite mirar más allá de las estructuras verticales de los gobiernos y los esquemas sectoriales de la gestión pública, ofrece una perspectiva prometedora para diseñar y evaluar modos alternativos de coordinación entre esos actores e instancias institucionales.

El artículo de investigación que presenta Mazzalay en el *dossier* que aquí presentamos, titulado “Gobernanza metropolitana, enfoques

conceptuales y agendas de investigación”, se apoya en este punto, ya que el autor se propone revisar las potencialidades de los diferentes enfoques teóricos y propositivos para atender la complejidad metropolitana. En primer lugar, plantea que es necesario desarmar la extendida confusión entre los términos “gobierno” y “gobernanza”, un solapamiento conceptual que resulta necesario distinguir en las distintas corrientes que abordan la cuestión de la gobernanza metropolitana. También cabe distinguir entre dos conceptualizaciones diferentes sobre el tema: una que apunta a formular modelos de gobernanza coordinada de lo metropolitano y otra que reconoce la pluralidad de asuntos, actores y modos de gobernanza que operan en un territorio metropolitano. Para comparar estos dos modelos, Mazzalay propone tres entradas posibles: la primera apunta a la estructuración institucional de gobernanza propuesta, en segundo lugar, refiere a la visión sobre la dinámica y agenda de las redes de actores que coordinan la vida metropolitana y, en tercer instancia, una aproximación innovadora: la construcción discursiva e imaginaria sobre “lo metropolitano.” El artículo concluye con la propuesta de una agenda de investigación: buscar clarificar las múltiples aristas del concepto de gobernanza, para así avanzar en el análisis de los diseños institucionales metropolitanos y de las modalidades efectivas de gobierno actual de estos territorios. Desde este abordaje teórico, entonces, se evidencia mejor que la gobernanza metropolitana es una construcción aún en marcha.

En diversas ciudades del mundo se están creando novedosas estructuras estatales que intentan acompañar las aceleradas transformaciones sociourbanas, dando lugar a través de experiencias de muy diversa configuración institucional y variable grado de consolidación. Como insiste Ricard Gomà (2018), los ámbitos metropolitanos muestran todavía grandes fragilidades en su arquitectura institucional. Ya vivimos en la era de las metrópolis, pero

estas arrastran debilidades de agenda y democráticas. En América Latina este fenómeno adquiere rasgos particulares, porque la ya larga historia de urbanización no planificada ha dado por resultado el desarrollo de enormes áreas metropolitanas, marcadas por condiciones de desigualdad socioespacial y vulnerabilidad ambiental especialmente críticas. Según *Metrópolis.org* (2022), América es el continente más urbanizado del mundo y donde se ubican algunas de las ciudades metropolitanas de mayor magnitud, como México D.F. y San Pablo. Ello se conjuga con un desarrollo institucional relativamente débil, de gobernanza fragmentada entre municipios, limitada coordinación y escaso financiamiento, situación que no contribuye a mejorar esas problemáticas sociales y ambientales.

Dentro del panorama latinoamericano, la experiencia de Brasil aparece como una referencia clave, puesto que se trata del país con mayor cantidad de ciudades metropolitanas de la región y que ha sido pionero en la construcción de legislación e instituciones de gobierno y gestión. El artículo de investigación que Queiroz y Rodrigues publican en este número, titulado “A metropolização brasileira nas primeiras décadas do século XXI: desafios da governança metropolitana”, describe la magnitud y complejidad del fenómeno metropolitano brasileño. Los autores detallan el crecimiento demográfico y la centralidad económica de las regiones metropolitanas de ese país, para luego poner de manifiesto las principales problemáticas sociales que están enfrentando esas aglomeraciones: en un contexto de marcada segregación socioespacial y agudización de la desigualdad, se instala la crisis de la movilidad y del hábitat popular y la amenaza de la violencia social como resultado de la ruptura de la sociabilidad urbana. En síntesis, la creciente fragilización de la cohesión social de estos grandes espacios resulta en un conjunto de pasivos urbanos que restringen sus posibilidades de desarrollo. Una problemática,

señalan los autores, que demanda una nueva reforma urbana y esquemas de gobernanza a escala metropolitana que ofrezcan canales de representación política a estos territorios metropolitanos y superen la fragmentación sectorial de las políticas públicas.

La realidad argentina en este campo muestra un panorama más endeble, dado el evidente rezago en la constitución de estructuras de gobierno o gestión para las ciudades metropolitanas de nuestro país. Como presenta muy pormenorizadamente Augugliaro en su artículo de investigación “La institucionalidad metropolitana en Argentina: avances y desafíos” presente en este *dossier*, la realidad argentina se caracteriza por la anomia: ausencia de marco normativo federal y escasos instrumentos jurídicos a nivel subnacional. En este escenario, las experiencias concretas de construcción institucional han recorrido una trayectoria inestable y sumamente heterogénea. El artículo de investigación presenta un panorama preciso y muy actualizado sobre los avances y los desafíos de ocho iniciativas de creación institucional metropolitana en República Argentina, analizándolas en relación con las tipologías de gobernanza metropolitana que ofrece la literatura internacional. Como resultado de este balance, el análisis cierra con un conjunto de propuestas concretas que apuntan a los nudos críticos del desarrollo de la institucionalidad metropolitana argentina.

El propósito del artículo de Rofman, titulado “Contribuciones sobre la gobernanza metropolitana: un puente entre los debates teóricos y el escenario argentino actual” que se presenta en esta publicación, consiste justamente en construir un diálogo entre las elaboraciones teóricas que nutren el debate internacional sobre la gobernanza metropolitana y los avances y limitaciones que presenta la realidad actual del escenario argentino. Para ello, se sintetiza buena parte de la vasta producción analítica sobre esta perspectiva, a fin de fundamentar su productividad para la com-

prensión de la dinámica político institucional metropolitana en sus dos planos: la dimensión multinivel y la participativa. Surge de allí una matriz relevante para elaborar un diagnóstico sobre el desarrollo institucional de nuestro país en este plano y concluir con algunas hipótesis que pueden ayudar a comprender la brecha que presenta la situación argentina en comparación con otros países latinoamericanos y del resto del mundo.

Si se mira el panorama argentino, resulta ineludible detenerse en la situación de la Región Metropolitana de Buenos Aires, la principal área metropolitana del país que contiene, además, a su ciudad capital. A pesar de su centralidad económica y política, esta ciudad registra muy pocas iniciativas de institucionalidad metropolitana, mayormente acotadas a la gestión de sectores específicos. En este vacío, se destaca un plan estratégico elaborado en el año 2006 por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, que integraba los ejes principales de desarrollo para la región, denominado “Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana”. El artículo de investigación de Garay titulado “Búsqueda de una arquitectura institucional para mejorar la gobernanza de la Región Metropolitana de Buenos Aires” publicado en este *dossier*, busca recuperar ese trabajo como referencia para una evaluación de las transformaciones efectivamente sucedidas desde su elaboración. El abordaje que despliega Garay sobre la producción de ese documento plan recorre varias aristas, presentando así una reflexión que aporta mucha información precisa, además de análisis de contexto que ayuda a comprender las posibilidades y las limitaciones del plan. Inicia analizando la experiencia en el marco de las condiciones concretas, de índole histórico políticas en que se inscribió esa iniciativa. Luego, sigue con el aporte más sustantivo: tomando como referencia la matriz de doce ejes prioritarios que proponía dicho plan, realiza una evaluación detallada de los avances y frenos que recorrieron las políticas

públicas de orden nacional, provincial y municipal en cada uno de esos campos en los veinte años que transcurrieron entre su elaboración y la actualidad. Por último, expone la propuesta de andamiaje institucional que se había elaborado en esta instancia, desgranando con detenimiento su viabilidad en el contexto de intereses políticos y económicos que mueve efectivamente a la región.

El foco en la región metropolitana de Buenos Aires delimita también el ámbito de referencia del artículo de investigación de Schneider en esta publicación, titulado “Gobernanza participativa en el AMBA: experiencias, desafíos y algunos aprendizajes”, que jerarquiza la dimensión participativa de la gobernanza. Una sintética pero precisa caracterización de esta ciudad metropolitana donde se describe su compleja configuración socioeconómica, la fragmentación de la autoridad estatal y sus desequilibrios internos, sirve a la autora para poner en evidencia la relevancia de los espacios de participación en su precaria gobernanza. El artículo de investigación describe y analiza en detalle dos grupos de experiencias: los consejos de políticas sociales que operan a escala local o provincial, y tres iniciativas de “ambición” metropolitana: dos instancias participativas vinculadas a la gestión de cuencas y un plan elaborado colaborativamente desde la Ciudad de Buenos Aires. El análisis contribuye a visibilizar la existencia de instancias institucionalizadas de interacción en el territorio metropolitano y a dar cuenta de las potencialidades y las restricciones de las mismas. La consolidación de actores y de agendas metropolitanas resulta, concluye la autora, un desafío ineludible.

Con este abanico de contribuciones, el *dossier* del presente número de la *Revista Estado y Políticas Públicas* aspira a jerarquizar los debates tanto académicos como políticos sobre la cuestión de la gobernanza metropolitana. El contenido de los artículos de investigación da cuenta tanto de la riqueza de los debates y

de los marcos analíticos actuales, como de su potencialidad para identificar los problemas, delinear modelos de acción y caracterizar los retos que aparecen en la construcción de instituciones capaces de responder a las acuciantes problemáticas de las ciudades metropolitanas actuales. Un conocimiento que puede servir de apoyo para sostener argumentos e intervenciones que pongan en valor las soluciones públicas y colaborativas a los desafíos urbanos que presenta la intrincada realidad de nuestros días.

Adriana Rofman

Buenos Aires, abril de 2026

Referencias bibliográficas

- Gomá, R. (2018). Retos y fragilidades de la gobernanza metropolitana en la era de las metrópolis. *Estado abierto*. Vol. 2, Núm. 2: 31-48.
- Metropolis.org. (2022). *Informe metropolitano panamericano*.



DOSSIER:

Gobernanza metropolitana.
Los desafíos de gobierno y gestión
de las ciudades metropolitanas

Coordinadora: Adriana Rofman

Gobernanza metropolitana, enfoques conceptuales y agendas de investigación

Metropolitan governance, conceptual approaches and research agendas

Por Víctor Mazzalay*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2026.

Fecha de Aceptación: 10 de abril de 2026.

RESUMEN

Este artículo de investigación tiene como objetivo principal realizar una aproximación conceptual a la gobernanza metropolitana. Para ello, realizamos una revisión de enfoques y conceptos en torno a la problemática de lo metropolitano y de la gobernanza, dando cuenta de una diversidad de perspectivas teóricas y metodológicas. En segundo lugar, sugerimos dos enfoques de investigación posibles en virtud del objeto de estudio: por un lado, aquellos estudios que se enfocan en la “gobernanza del área/región metropolitana”, en los cuales lo metropolitano se convierte en un objeto de gobernanza; y otros enfoques que estudian la “gobernanza en el área o región metropolitana”, en los cuales diversos asuntos son objetos de gobernanza en un territorio metropolitano. Finalmente, sugerimos una agenda de investigación para ambos enfoques de estudio.

Palabras clave: *Gobernanza, Metropolitana, Coordinación, Redes, Instituciones.*

ABSTRACT

This article aims to provide a conceptual framework for understanding metropolitan governance. To this end, we review approaches and concepts related to metropolitan issues and governance, highlighting a diversity of theoretical and methodological perspectives. Secondly, we suggest two possible research approaches based on the object of study: firstly, studies that focus on the “governance of the metropolitan area/region,” in which the metropolitan itself becomes an object of governance; and secondly, approaches that study “governance in the metropolitan area or region,” in which various issues are objects of governance within a metropolitan territory. Finally, we propose a research agenda for the study of metropolitan governance.

Keywords: *Governance, Metropolitan, Coordination, Networks, Institutions.*

Introducción

El término metropolitano tiene una marcada polisemia y ha tomado la atención de muchos

* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba. Magister en Dirección y Gestión Pública Local por la Universidad Carlos III de Madrid. Doctor en Ciencias Sociales, con mención en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo. Correo electrónico: victor.mazzalay@ucc.edu.ar

estudiosos de diversas disciplinas, principalmente de la demografía y de los estudiosos sobre la urbanización. En un estudio previo sobre el fenómeno en Argentina (Mazzalay, 2023) advertíamos sobre lo problemático que resulta hablar de lo metropolitano debido a las diversas definiciones que adoptan los estudiosos y las organizaciones. En el mismo sentido, en documento de 2020, la OCDE señalaba que “las definiciones de ciudades, aglomeraciones urbanas y áreas metropolitanas varían según los criterios legales, administrativos, políticos, económicos o culturales en los respectivos países y regiones”; y que, a fin de lograr una comparabilidad internacional, necesaria para la descripción y análisis del fenómeno, decidía adoptar el método Áreas Urbanas Funcionales (FUA)¹.

El método FUA parece acercarnos a un consenso ya que permitió la realización de estudios comparados sobre la aglomeración metropolitana a nivel internacional en la última década. Sin embargo, aun utilizando el mismo método FUA, persisten diferencias entre los diversos informes descriptivos del fenómeno; particularmente sobre el tamaño de lo considerado metropolitano y su clasificación. Por ejemplo, según un informe de OECD y European Commission (2020), en el año 2015 se habían identificado 9.028 áreas metropolitanas en el mundo; y en ellas vive el 54% de la población mundial. De estas, 6.271 tenían entre 50.000 y 250.000 habitantes, 2088 entre 250.000 y 1.000.000 de habitantes, 575 entre 1 y 6 millones, y 94 de ellas tenían más de 5 millones

de habitantes. Por su lado, y diferente a la clasificación anterior, UN-Habitat señala que en el año 2020 había 34 metrópolis que superaban los 10 millones de habitantes, 51 tenían una población de entre 5 a 10 millones, 494 tenían entre 1 y 5 millones y había 1.355 metrópolis de entre 300.000 y 1 millón de habitantes². Otro consenso de los estudiosos del fenómeno demográfico es que las aglomeraciones metropolitanas están en expansión. El informe de OECD de 2015, señala que en el período de 1975-2015 surgieron aproximadamente 4.000 nuevas áreas metropolitanas, por lo cual, más del 40 % de las áreas actuales surgieron durante este período de los últimos 40 años. Por su lado, el informe UN-Habitat de 2020, estima que en 1950 había 300 millones de personas viviendo en áreas metropolitanas, en el año 2000 había 1.553 millones, en 2020 estima 2.591 millones y proyecta que para 2035 habrá 3.470 millones de personas viviendo en metrópolis; esto será el 39% de la población global y el 62,5% de la población urbana del mundo.

Pero lo metropolitano como objeto de estudio, además de abordar y describir el aspecto demográfico de la concentración poblacional en grandes centros urbanos, implica un conjunto de asuntos y problemáticas de orden social, económico y político que se desprenden de este fenómeno. Estudiosos de diversas disciplinas han abordado múltiples problemáticas en territorios considerados metropolitanos; entre otras, la cuestión fiscal (Yinger, 1986; Bahl, 1994; Slack, 2006), la prestación de servicios públicos (Schneider y Ok Park, 1989; Joassart-Marcelli y Musso, 2005; Bahl y Linn, 2015), la segregación social (Massey, 2001; Musterd y Ostendorf, 2013) y el planeamiento urbano (Sorensen, 1999; Carsjens y Ligtenberg, 2007). El factor común de esta diversidad de estudios

1 Este método había sido tomado por los institutos nacionales de estadística europeos en 2012 y luego se incluyó en el Reglamento de la Unión Europea (UE) 2017/2391. Posteriormente fue adoptado por la OCDE en coordinación con las agencias nacionales de estadística de sus países. Para una definición de Áreas Urbanas funcionales, véase Dijkstra, Poelman & Veneri (2019).

2 Véase: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/08/gsm_-_folleto_de_datos_pobla-cionales_2020_0.pdf

ha sido claramente identificado y definido en el seminal trabajo de Ostrom, Tiebout y Warren (1961), en el cual se señala que las regiones metropolitanas se caracterizan por ser sistemas policéntricos, caracterizados por: i- múltiples y solapados centros de decisión con cierto grado de autonomía, ii- una toma de decisiones que tiene en cuenta a otros actores a través de procesos de cooperación, competencia, conflicto y resolución de asuntos comunes.

Así, en general, aunque el objeto de estudio sea un servicio público, por ejemplo, de agua corriente, la problemática excede lo técnico -como volumen de agua necesaria y tuberías para su transporte-, y comienza a ser el de cómo es la manera más efectiva y eficientemente de prestar ese servicio público por diversas unidades jurisdiccionales relativamente autónomas. Aquí es donde emerge el problema de la interdependencia para la resolución de lo común, descrita en las últimas décadas por la literatura como la trampa de las decisiones conjuntas (Scharpf, 1988; 2006) o bien como problemas de acción colectiva institucional (Feiock, 2009).

El segundo término del complejo conceptual es “gobernanza”. Gobernanza no es gobierno, ni administración, ni gestión. El concepto de gobernanza pretende captar la complejidad de los sistemas políticos contemporáneos (Ostrom, 2010), y para ello se extiende más allá de las organizaciones gubernamentales, y de las relaciones intergubernamentales horizontales y verticales (Mayntz, 2000; 2003). Como sostiene Jessop (2013) la gobernanza implica jerarquías estatales enredadas y, además, una compleja interdependencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Por eso, por ejemplo, en los estudios sobre la gobernanza europea la cuestión clave es cómo los actores estatales y no estatales organizan sus intereses comunes en varios niveles territoriales y/o dominios funcionales diversos (Bernner, 2003).

Los estudios de la gobernanza, en general no sólo metropolitana, han abordado diversos objetos -desarrollo económico, agua, recursos

naturales, servicios públicos, etcétera- y diversos niveles -local, regional, nacional, global-. La característica central de este paradigma es que advierte que la resolución de las problemáticas, objetos o bienes comunes, depende tanto de los diseños institucionales como de la manera en que se articulan las relaciones entre actores interdependientes. Esto es así tanto en las miradas que sugieren la emergencia de una gobernanza sin gobierno (Rhodes, 1996), como en aquellos que sostienen que es imposible una gobernanza sin ningún rol del gobierno (Peters y Pierre, 1998), y para quienes sostienen un rol siempre central del gobierno, asimilándolo a un *primus inter pares*. Entre estos últimos, Jessop, por ejemplo, incorpora el concepto de metagobernanza para indicar la centralidad del marco institucional en el cual se configuran las relaciones entre los actores y reserva el concepto gobernanza para referir a dos acepciones, una restringida que refiere a la heterarquía de redes colaborativas y un sentido más amplio en el cual gobernanza es el modo de coordinación social en el cual la heterarquía se combina con la jerarquía de los gobiernos, la anarquía del mercado y la solidaridad. Así, la gobernanza es diferente a gobierno, aunque complementaria en el ejercicio del poder del estado (Jessop, 2007; 2010). Otra perspectiva de la gobernanza, más bien derivada del estudio de los procesos de políticas públicas (Berardo, Heikkilä & Ingold, en prensa; Bousema *et al.*, 2025), focaliza en el proceso de interacción de los actores y las redes de relaciones entre ellos. Con más foco en la agencia y las condiciones estructurales relacionales de la misma, pretende captar las características y dinámicas de los sistemas políticos complejos (Ostrom, 2010).

Entonces, ¿a qué referimos cuando procuramos analizar la gobernanza metropolitana? Ciertamente la polisemia que caracteriza al término gobernanza, y gobernanza metropolitana en particular (Rebelo, 2019) impide una respuesta única. Por tanto, este artículo de investigación no se propone construir una

definición de gobernanza metropolitana, sino mostrar algunas aproximaciones conceptuales de la dimensión política del fenómeno de la metropolización. No es nuestra pretensión encontrar el concepto verdadero de gobernanza metropolitana, ni resolver las diferencias en una perspectiva integradora única, ya que los diversos enfoques parten de supuestos ontológicos y epistemológicos distintos, y a veces contradictorios. Pensamos que, partir de una revisión no exhaustiva de la literatura sobre lo metropolitano, la gobernanza y gobernanza metropolitana, podremos advertir cómo distintas perspectivas teóricas permiten abordar diversos aspectos de un fenómeno extremadamente complejo, y cuyo abordaje analítico ha sido a través de dos términos marcadamente polisémicos. Así, este artículo pretende identificar y distinguir enfoques de abordaje, a la vez que sugerir algunas líneas de trabajo que puedan ser inspiradoras para una agenda de investigación, para quienes les interese el estudio de la complejidad metropolitana.

Este artículo de investigación, en primer lugar, hace una presentación del estudio de lo político-institucional en el fenómeno metropolitano, diferenciando gobierno metropolitano de gobernanza metropolitana. En segundo lugar, procura presentar una diferenciación entre dos perspectivas de los estudios de la gobernanza metropolitana, por un lado, la gobernanza de lo metropolitano, donde metropolitano se convierte en un objeto de gobernanza, y, por otro lado, una perspectiva en la cual lo metropolitano es un territorio donde se resuelve la gobernanza de diversos asuntos. Finalmente, en el apartado de las conclusiones procuramos identificar algunas líneas de trabajo con el fin de contribuir a la agenda de investigación de la gobernanza metropolitana.

Gobierno metropolitano y gobernanza metropolitana

Si bien el interés por el fenómeno metropolitano y sus problemáticas se remonta a las pri-

meras décadas del siglo XX, la preocupación por la gobernanza, como paradigma y como objeto de estudio, emerge en las últimas décadas del siglo XX y coincide con una nueva etapa de interés por lo metropolitanos (Brenner, 2003). La convergencia de ambos intereses en las últimas cuatro décadas, ha conducido a numerosos estudios de la gobernanza metropolitana a un marcado uso polisémico (Rebello, 2019), que abordan objetos de estudio diferentes, o parcialmente diferentes, y sin embargo todos refieren igualmente a gobernanza metropolitana. Si bien no hay un contenido esencial en la gobernanza, y por tanto ninguna definición identifica una verdadera esencia de la misma, es importante advertir algunos consensos respecto a qué es, y qué no es, la gobernanza, a fin de convertirla en una categoría útil para el estudio de la dimensión política del fenómeno metropolitano. Para este fin creemos que, así como Jessop (2013) sugiere distinguir entre gobierno multinivel y gobernanza multinivel, podemos partir distinguiendo entre gobernanza metropolitana y gobierno metropolitano (Mazzalay, 2023).

Gobierno metropolitano generalmente refiere a una estructura institucional o arreglos institucionales para el gobierno de las áreas metropolitanas (Lefevre, 1998). Gran parte de la literatura sobre las cuestiones metropolitanas ha debatido en orden a comprender cuál de los formatos de gobierno metropolitano (un nivel o multinivel) es mejor (Slack, 2007), o cuáles son los modos de gestión más eficiente y/o más transparente para resolver los problemas comunes. El aspecto político-institucional gubernamental ha sido el eje central del debate metropolitano del siglo XX, entre dos principales corrientes teóricas: la elección pública y los enfoques de reforma metropolitana (Lefevre, 1998; Zimmermann y Getimis, 2017). En esa etapa, previa a la emergencia del interés por la gobernanza, la cuestión central refiere principalmente a cómo gobernar territorios afectados por la metropolización y, en

tal sentido, cuestiona el tamaño óptimo de las jurisdicciones político-gubernamentales.

Por un lado, los teóricos de la reforma metropolitana, principalmente los estudiosos del planeamiento, promovían la concentración y consolidación de la autoridad jurisdiccional mediante mecanismos como anexión o fusión de gobiernos locales y el establecimiento de gobiernos metropolitanos, o bien un segundo nivel de gobierno entre lo local y lo provincial (o estadual). Este enfoque sostiene que estas reformas generan economías de escala y evitan una fragmentación que afecte negativamente la eficacia y eficiencia, tanto en la planificación como en la prestación de servicios (Davidoff, 1965; Wood y Almendinger, 1961). La propuesta de consolidación sigue siendo una alternativa sostenida por muchos estudiosos de lo metropolitano en los últimos años del siglo pasado y en el siglo presente, (Downs, 1994; Vogel y Harrigan, 2007; Frug y Barron, 2008; Rusk, 2006, 2013), convergiendo con la creciente preocupación por la gobernanza.

Por otro lado, un conjunto de teóricos con base en las ideas de la elección pública, proponían la fragmentación institucional con el argumento de que la adaptación local y focalizada de los problemas, mejoraría la eficiencia mediante sistemas más óptimos y, también, se respetarían las identidades históricas locales promoviendo la democracia mediante la participación cívica y la cercanía de los líderes a la ciudadanía. Así, a diferencia de la propuesta de consolidación en una única instancia de decisión político-administrativa, estos sistemas fragmentados y policéntricos (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961; Bish, 1971; 1996) permitirían la emergencia de cooperación *ad hoc* voluntaria, más flexibles y eficientes. Al igual que la mirada consolidacionista, en las últimas décadas la propuesta de la fragmentación sigue siendo defendida con sólidos argumentos por muchos estudiosos, principalmente por la dificultad de lograr acuerdos sobre la fusión o anexión, y también por la complejidad de las

relaciones intergubernamentales y entre niveles de gobierno. Por ejemplo, Andrew Sancton (2001; 2005) realiza una crítica muy aguda de las experiencias de consolidación en Canadá y los Estados Unidos, diferenciando los efectos de los sistemas de gobierno multinivel y comparando los roles de las provincias en Canadá y los estados en los Estados Unidos.

Las experiencias de consolidación mediante la creación de gobiernos metropolitanos han implicado una diversidad de acuerdos institucionales que van de la creación de organismos supramunicipales o intermunicipales, con diversas características (Lefevre, 1998). Según Lefevre (1998) los modelos supramunicipales constituyen el tipo más puro de modelo metropolitano y suelen gozar de legitimidad política directa, autonomía financiera y poderes ejercidos sobre un territorio funcional, mientras que los diseños de gobierno intermunicipal configuran formas variadas que rara vez gozan de autonomía financiera porque sus recursos provienen de las autoridades miembros y/o de niveles superiores, y sus competencias sobre el territorio son difusas y suelen confundirse con las que ejercen las autoridades locales básicas que nunca se han eliminado por completo.

En los últimos años, la literatura ha abordado esta cuestión con evaluaciones diversas y variadas clasificaciones sobre los modelos institucionales metropolitanos. Por ejemplo, Vogel y Harrigan (2007) sostienen que los gobiernos metropolitanos únicos, producto de la consolidación, han tenido más éxito abordando los problemas de mantenimiento de los sistemas que el obtenido en materia social; pero que, no obstante, esos logros, pocos intentos de implementar modelos consolidados han tenido éxito debido a razones políticas y electorales. Mientras que, por otro lado, las experiencias de gobernanza sin gobierno mediante los consejos de planificación, han mostrado varias debilidades para producir cambios estructurales y profundos porque los gobiernos locales

pueden paralizarlos amenazando con retirar o retener sus aportes financieros voluntarios.

En la literatura de las últimas tres décadas, resulta difícil diferenciar cuando se refiere a gobierno y cuándo a gobernanza porque se configuran sistemas institucionales intrincados, y porque los términos suelen utilizarse como sinónimos. Por ejemplo, el caso de Vogel y Harrigan (2007) quienes refieren a gobernanza como redes o entidades intergubernamentales; o también en el informe de Ahrend, Gamper y Schumann (2014) de la encuesta de OCDE sobre gobernanza metropolitana, señala que de 263 áreas metropolitana relevadas en 178 había organismos de gobernanza metropolitana³, y que sólo 48 de ellos tenían atribuciones para imponer leyes o reglamentos vinculantes, por tanto casi un tercio de las áreas relevadas carecían de un organismo de escala metropolitana. También, como otro ejemplo, Enid Slack (2019) sugiere cinco modelos de gobernanza metropolitana para referir a modelos político-institucionales de gobierno: un nivel fragmentado (por ejemplo, Los Ángeles), un solo nivel consolidado (por ejemplo, Toronto), dos niveles (por ejemplo, Londres), ciudades Estado

(por ejemplo, Berlín) y cooperación voluntaria (por ejemplo, Sao Paulo)⁴.

Para nosotros, el aspecto institucional gubernamental en los territorios metropolitanos, como objeto de estudio, refiere al gobierno. Aunque no exista un único organismo de gobierno metropolitano, y la acción de gobernar sea desarrollada por múltiples gobiernos locales y supralocales, coordinados o no, la cuestión sigue siendo el modo en que se realizan las funciones de gobierno. Si bien parte de la literatura refiere al estudio de este fenómeno como gobernanza, sugerimos que el análisis de la fragmentación de la autoridad y la multiplicidad de unidades político administrativas de múltiples niveles, y sus relaciones, refleja una parte del fenómeno de la gobernanza de los sistemas socio-políticos complejos, pero no es una observación exhaustiva del mismo.

Cuando Zimmermann y Getimis (2017) advierten acerca de un nuevo interés y una tercera visión sobre la problemática metropolitana que proviene del nuevo regionalismo de la década de 1990, es porque el resurgimiento del debate acerca de lo metropolitano está inducido por los cambios contextuales del vaciamiento del Estado nación que genera la globalización, la internacionalización y el regionalismo supranacional. Este es justamente el contexto de la emergencia del interés por la gobernanza. En los espacios metropolitanos el nuevo regionalismo implicó un re-escalamiento en diversos diseños institucionales regionales más flexibles que los de la primera ola de consolidación del reformismo, e incluso algunos implican actores no gubernamentales (Sancton, 2005). En esta etapa del pensamiento político, y social en general, el nivel local del estado además de prestar servicios -aspecto sobre el que se centra el debate anterior-

3 En este estudio (Ahrend, Gamper y Schumann, 2014), para ser considerado un Organismo de Gobernanza Metropolitana, debía ser una organización que abarque la ciudad central y gran parte del resto del área metropolitana, involucre actores gubernamentales como actores dominantes dentro de la organización o la propia organización debe tener la categoría de gobierno subnacional, aborde principalmente temas que sean directa y predominantemente relevantes para el área metropolitana y, además, debe tener un mandato que le permita trabajar en más de un tema relacionado con la gobernanza del área metropolitana.

4 Otras formas de clasificar los modelos pueden verse en: Bahl (2010), Klink (2008) y Lefevre (2008).

las ciudades y metrópolis deben propiciar su propio desarrollo. La escala local se ve en la necesidad de promover su potencial endógeno y competir con otras ciudades y regiones para lograr inversiones (Norris, 2001). También Keating (1998), destaca el resurgimiento de las regiones como unidades administrativas territoriales y políticas subnacionales que emergen como actores ante el vaciamiento del Estado nación. Por su lado, algunos autores de la perspectiva crítica vinculan el nuevo regionalismo metropolitano al avance del neoliberalismo; en cuya concepción el desarrollo es impulsado por el mercado, y el gobierno de la escala local y/o metropolitana tiene como rol brindar ventajas extraeconómicas para esta nueva fase de acumulación del capital (Jessop, 2007; Brenner, 2003). Esta simultaneidad entre el nuevo interés por lo metropolitano, el nuevo regionalismo y el creciente interés por la perspectiva de la gobernanza, es producto del mismo proceso histórico de reconfiguración y reescalamiento infraestructural socio-económico y supra estructural o institucional.

Ante la polisemia del término gobernanza, que ha conducido a que el mismo término refiera a fenómenos diferentes o bien a que se use como sinónimo de gobierno, sugerimos que puede ser analíticamente útil diferenciarlo de gobierno; asumiendo que tanto gobierno como gobernanza son dos aspectos del mismo fenómeno, la coordinación social. Gran parte de la literatura de fines del siglo pasado ha sugerido que la gobernanza es un modo de coordinación social. La coordinación social se realiza mediante la conjunción de diversos mecanismos, la jerarquía del estado (gobierno), la anarquía del mercado, la heterarquía de las redes (Lechner, 1997), más la solidaridad (Jessop, 2016)⁵.

Así, la resolución de cada asunto se realiza con uno o varios de estos mecanismos, que pueden presentarse de manera conjunta y yuxtapuesta, en una forma de interacción compleja.

La gobernanza puede ser entendida de dos maneras, por un lado, como la existencia de redes de cooperación o colaboración -gobernanza en sentido restringido- (Jessop, 2016). Esta perspectiva es la más generalizada y considera, en su versión analítica, que gobernanza es un modo particular de gestionar o gobernar con relaciones público-privadas mediante redes de cooperación o colaboración en el marco de la administración, véanse por ejemplo los trabajos de John Pierre y Guy Peters (1998; 2020). Una versión prescriptiva de esta perspectiva es la de organismos internacionales para los cuales la cooperación pública privada es de señal de buena gobernanza. La otra manera de entender gobernanza es en un sentido amplio que asimila gobernanza a coordinación, y por tanto hay un modo de gobernanza está definido por la combinatoria de los mecanismos de coordinación, prestando especial atención a la colaboración público privada (Jessop, 2016). Así, la existencia de estos mecanismos, por ejemplo, la existencia de redes de colaboración, y la manera en que se combinan, definirían el *modo de gobernanza*; por ejemplo, más socio-céntrica o estado-céntrica.

En los últimos años, ha emergido otra mirada de la gobernanza, en la cual ésta es vista principalmente como un proceso de políticas (Pierre y Peters, 2020; Berardo, Heikkila & Ingold, en prensa; Bousema *et al.*, 2025). El foco está puesto en la red de actores y sus relaciones. Hay dos tipos de relaciones que suelen observarse para advertir la gobernanza: por un lado, la versión predominante, asimila gobernanza a cooperación o colaboración entre gobierno y actores no gubernamentales; y, por tanto, hay

5 Para representar el aporte de este mecanismo a la resolución de la problemática común, podría pensarse en una persona o un grupo de ellas que proveen agua a una vivienda familiar

por solidaridad sin que implique una operación comercial.

que observar las redes de relaciones de colaboración con sus condicionantes y efectos. La otra relación donde observar la gobernanza es la interdependencia, este enfoque sugiere que la gobernanza es el proceso mediante el cual una constelación de actores interdependientes resuelve algo común, y donde la cooperación entre ellos es una posibilidad. Aquí las redes colaborativas son una parte del proceso, siempre hay gobernanza porque hay interdependencia de la cual emerge un resultado común. Esta perspectiva focaliza más bien en el proceso de resolución, de uno o varios asuntos comunes, entre actores interdependientes que forman parte de una constelación, red o sistema. Se trata de observar una constelación de actores interdependientes, gubernamentales y no gubernamentales -del mercado y de la sociedad civil-, de diversos niveles -supranacional, nacional, provincial y local- y con variados grados de autonomía y poder, entre los cuales hay relaciones de cooperación, pero también de conflicto e indiferencia (Mazzalay, 2016).

Un concepto central en la perspectiva de la gobernanza como proceso es la policentralidad, que emergiera como una característica de los sistemas metropolitanos con fragmentación de la autoridad jurisdiccional, y que resultó propicia para describir la gobernanza de bienes comunes en sistemas políticos complejos (Ostrom, 2010). En los últimos años han sido diversos los estudios sobre los sistemas de gobernanza policéntrica (Berardo y Lubell, 2016; McGinnis y Ostrom, 2012; Carlisle y Gruby, 2019; Ostrom, 2010). McGinnis y Ostrom (2012), señalan que la gobernanza policéntrica implica a una combinación compleja de actores de múltiples niveles y diversos tipos de organizaciones públicas, privadas del mercado y del sector público no gubernamental, que tienen responsabilidades y capacidades funcionales superpuestas. Así, ante un asunto, problema o bien común, se configura una constelación de actores interdependientes

cuyas acciones y relaciones (no acciones y no relaciones) condicionan el resultado común.

Derivados de la perspectiva del análisis del proceso de las políticas en sistemas políticos complejos y policéntricos, han emergido dos marcos conceptuales que resultan prometedores para profundizar en el estudio de la gobernanza metropolitana (Arias, Retamal y Mazzalay, en prensa). Por un lado, el estudio de la acción colectiva institucional (ICA Framework) ha sido aplicado al estudio de mecanismos de gobernanza metropolitana como las redes autoorganizadas y las instituciones implementadas a escala regional. Así, los actores utilizan diversos mecanismos institucionales como, por ejemplo, contratos, acuerdos específicos, entes u organismos intergubernamentales o incluso empresas conjuntas para resolver dilemas de acción colectiva (Feiock, 2009). La elección de los actores respecto a cuál de estos tipos de instituciones adoptar, depende de la evaluación de los beneficios netos esperados de la colaboración frente a los costos de transacción. Así, en la escala metropolitana, el surgimiento de instituciones de gobernanza regional está condicionada por las barreras de los costos de transacción que enfrentan los actores, para mitigar los dilemas de acción colectiva en la resolución de asuntos o problemas comunes.

Por otro lado, la ecología de los juegos (Berardo y Lubell, 2019; McLaughlin y Mewhirter, en prensa.) resulta complementaria con relación a ICA Framework. Por un lado, las decisiones de los actores son más complejas porque, además de su cálculo estratégico, las creencias y aspectos de su subjetividad como la identidad afectan sus decisiones. Parte de supuesto que la gobernanza es un sistema policéntrico de “juegos” interconectados, simultáneos que se afectan mutuamente. Así, los actores participan en diferentes foros o espacios de decisión colectiva sobre múltiples asuntos y, entonces, toman decisiones sobre cuestiones diversas pero interdependientes. De tal modo, en la dinámica de la gobernanza policéntrica,

la capacidad de los actores para auto-organizarse y resolver dilemas, depende de la estructura de las redes de interacción y la forma en que se conectan los diferentes “juegos”.

Recapitulando, una primera distinción que quisiéramos hacer es entre gobierno metropolitano y gobernanza metropolitana. El primero refiere a los diseños institucionales que ordenan la distribución de jerarquías y competencias estatales entre diversas unidades, organismos y agencias gubernamentales, que configuran sistemas complejos con autoridad, competencias y jerarquías fragmentadas, y a veces solapadas. Además, en el marco de este fenómeno, las relaciones intergubernamentales verticales y horizontales y, dentro de ellas, tanto los acuerdos de colaboración para fines determinados como la configuración de asociaciones intergubernamentales que tienen fines más amplios. Si bien parte de la literatura refiere a este aspecto de los sistemas socio-políticos complejos como gobernanza, y muchos de estos con énfasis en el análisis de la dimensión multinivel del fenómeno, es necesario distinguirlo de aquellos otros estudios que reservan el concepto de gobernanza para referir a las relaciones estado-sociedad en sistemas políticos complejos. Tanto para la perspectiva de la gobernanza como modo de coordinación social, como para la perspectiva que entiende la gobernanza como procesos de decisión y resolución entre actores interdependientes, gubernamentales y no gubernamentales. Ambas perspectivas de la gobernanza refieren a cómo en los sistemas políticos complejos, se coordina el todo social y se definen los resultados colectivos. Para ello hay que observar los diseños institucionales, las políticas y los actores gubernamentales, pero también es necesario incluir en el análisis otros actores con poder, las relaciones estado-sociedad y los vínculos entre actores gubernamentales, del mercado y de la sociedad civil organizada.

La gobernanza en la metrópolis y la gobernanza de lo metropolitano

Despejada la diferencia entre, los estudios que abordan el gobierno metropolitano y aquellos que refieren a gobernanza, como modo de coordinación o como proceso, aún queda una multiplicidad de estudios sobre la gobernanza metropolitana que abordan cuestiones parcialmente similares pero diferentes en muchos aspectos. Sugerimos una segunda distinción en torno a qué refiere “metropolitano” cuando se habla de gobernanza metropolitana. Una primera significación refiere a la gobernanza de lo metropolitano, donde lo metropolitano es un objeto de resolución común entre múltiples actores interdependientes. Por otro lado, en una segunda significación, lo metropolitano podría referir a un territorio con características metropolitanas, en el cual se configura la gobernanza que resuelve uno o muchos asuntos comunes de resolución interdependiente; esto sería la gobernanza en un territorio metropolitano. Generalmente este último enfoque parte de asuntos, problemas u objetos comunes, y se problematiza en cómo se resuelven en los territorios que son considerados metropolitanos; y como la particularidad del fenómeno de metropolización afecta la gobernanza de los asuntos.

En el primer caso, gobernanza de lo metropolitano, lo metropolitano se convierte en un objeto de gobernanza. ¿De qué manera? El aumento de la complejidad social, política, económica, que producen los fenómenos de metropolización en un territorio, genera la necesidad a los actores de reducir esa complejidad para poder actuar en ese entorno interdependiente. Bob Jessop (2007; 2016) señala que para reducir la complejidad los actores utilizan dos herramientas: la representación discursiva y la construcción de instituciones. En tal sentido, lo metropolitano es definido y redefinido por los actores como un espacio, territorio y/o lugar, donde se resuelven asuntos comunes; y, por otro lado, al mismo tiempo, estos (los actores) definen qué asuntos, problemas u ob-

jetos son de resolución a escala metropolitana. De este modo, lo metropolitano es un objeto de gobernanza, a la vez que un espacio donde se produce la gobernanza de asuntos comunes.

En el campo de lo imaginario esto se produce mediante la significación de qué es aquello de carácter metropolitano, se definen cuáles asuntos deben tratarse en esa escala, y no en la local o provincial/estadual. Este es un asunto sumamente relevante en la medida en que, por un lado, el fenómeno de metropolización complejiza la resolución de las problemáticas por la creciente interdependencia funcional urbana y la fragmentación de la autoridad regulatoria entre niveles de gobierno y entre diversos gobiernos locales. Y, por otro lado, los actores también definen quiénes son parte de esta nueva escala metropolitana (por ejemplo, hasta donde llega el territorio metropolitano, que municipios están incluidos -asunto sumamente relevante en el caso de las regiones metropolitanas sin conurbación-). La dimensión de la representación imaginaria es crucial en la medida en que las acciones, y por ende las relaciones, están precedidas por una subjetividad que implica creencias que dan sentido a la acción. En un estudio sobre la cooperación intermunicipal en Comunidades Regionales, que son parte de la Región Metropolitana de Córdoba (Mazzalay, 2011), observamos que la interdependencia subjetiva, vista como identificación de problemas o bienes comunes por parte de los funcionarios locales, era una variable importante para explicar la cooperación intermunicipal. Así, la representación imaginaria de que existe una escala regional metropolitana y, luego, que ésta es la más propicia para resolver ciertos problemas o asuntos, es el primer paso para que lo metropolitano se convierta en un objeto de gobernanza. Esto, quizás, pueda explicar, en parte, por qué algunos territorios con alta interdependencia urbana funcional entre varios municipios, no cuestionan, no debaten, ni institucionalizan instancias de escala metropolitana.

La segunda herramienta que utilizan los actores para reducir la complejidad es la estructuración de fijaciones institucionales para la acción; por ejemplo, la configuración de organismos o acuerdos colaborativos entre actores gubernamentales y no gubernamentales, que operan en esa nueva escala. Si bien, en principio, lo metropolitano se comprende como un asunto de re-escalamiento de lo local, no debe descuidarse la intervención de niveles supra locales, provincial y nacional, configurando una estructura multinivel. Por ejemplo, la conformación de organismos metropolitanos suele ser un proceso de auto organización de los gobiernos locales, pero también puede derivar de un ordenamiento legal supra local, provincial o nacional -coordinación jerárquica-; y a veces por una política de incentivos, principalmente financieros, como los del programa DAMI del BID -coordinación bajo la sombra de la jerarquía-. Por otro lado, a veces se produce una fijación institucional sobre una problemática específica por parte de organismos gubernamentales supra locales como las provincias; como por ejemplo, la Ley de uso del suelo en Córdoba, la Unidad de transporte Metropolitano en Salta, o la gestión de residuos urbanos en San Juan. Por tanto, la fijación institucional en la gobernanza de lo metropolitano implica la emergencia de una institución, como organismo y/o como regla, cuyo objeto de regulación sea lo metropolitano, en sentido genérico o sobre un asunto en una escala metropolitana.

Un tercer elemento que debería añadirse es que los actores no significan y representan discursivamente, ni tampoco institucionalizan, de manera aislada sino en contextos de interacción, o mejor dicho de interdependencia; lo que sería una especie de ecología relacional. Por tanto, la construcción de lo metropolitano como un objeto de gobernanza se produce en contextos que tienen formas estructurales reticulares (redes) de interdependencia. Así, por ejemplo, la definición de qué asuntos son de resolución metropolitana y quiénes son

parte, se produce en el marco de la interacción que se da en una constelación de actores que tienen relaciones de cooperación, conflicto e indiferencia. De tal modo, la cooperación, que es tomada como gobernanza en sentido estricto por parte de la literatura, no termina de definir el resultado común, sino que éste está condicionado, también, por relaciones de conflicto y/o indiferencia entre todos actores de la estructura de interdependencia. Además, esas relaciones de la estructura de interdependencia, están mutuamente condicionadas con la significación de lo metropolitano y una institucionalización determinada.⁶

Cuando metropolitano refiere al territorio donde se produce la gobernanza, gobernanza en la metrópolis, el objeto de estudio es la gobernanza de uno o varios asuntos. El supuesto en esta perspectiva, es que siempre hay una resolución de los asuntos o problemas comunes, y por ende un modo y/o proceso de gobernanza, aun cuando no exista la escala metropolitana en el imaginario de los actores, ni tampoco una institucionalización mediante algún organismo, política pública o arreglo colaborativo. Por tanto, hay un modo y un

proceso de gobernanza. Pensemos, por ejemplo, en el uso de un río para la provisión de agua, o la seguridad, el transporte, la cultura; todos esos asuntos tienen una resolución interdependiente en la medida que el resultado colectivo depende de lo que todos hagan, independientemente de que lo metropolitano se imagine o se institucionalice en un organismo.

Imaginemos que en un territorio metropolitano tenemos como asunto a resolver, o como problema social, la provisión de agua potable a las viviendas. Esto puede ser resuelto por un único sistema metropolitano o bien por cada gobierno local de manera independiente, o bien por una combinación que incluye una manera asociada por parte algunos gobiernos en una parte del territorio y de manera solitaria por otros gobiernos locales. Pero incluso podría pensarse que, en última instancia, el asunto o problema a resolver sería la disponibilidad de agua por parte de las personas que habitan y/o transitan en ese territorio; entonces, además de los mecanismos antes descritos para solucionar la distribución de agua corriente en las viviendas, es posible que queden algunas viviendas rurales sin servicio de agua corriente y que resuelven su necesidad mediante una cisterna que llenan con agua de un camión y/o agua de lluvia.⁷

Este caso sugiere pensar que la resolución de este asunto o problemática en una región metropolitana, implica no sólo los mecanismos de institucionalización de un único ente metropolitano, ni de acuerdos entre gobiernos

6 Quizás un ejemplo puede ayudar a explicar este punto. En situación de una entrevista de investigación, a un intendente de una ciudad ubicada en una región metropolitana, se le pidió que identificara qué otras localidades y ciudades eran parte de su región y cuáles asuntos o problemas debían ser abordados en la escala regional. Para nuestra sorpresa, en sus definiciones excluía una ciudad vecina con la cual los delimitaba un río y estaba comunicada unida por dos puentes, y cuyas poblaciones tenían alta integración funcional urbana. Y, además, entre los objetos comunes de abordaje regional, no incluía al río pese a ser éste un claro objeto o asunto común que excede la escala local en cuanto al cuidado de contaminación y el uso del agua.

7 Quizás a algunos lectores esta situación les parezca extrema y poco probable; sin embargo, en gobiernos locales de las regiones metropolitanas con ejido municipal que incluye partes rurales, es una situación frecuente que la población rural se provea de agua mediante camiones cisterna públicos y privados, dado que a sus viviendas no llega la red de distribución de agua potable.

locales, ni de acciones de los gobiernos locales y/o niveles superiores, sino por una conjunción de mecanismos superpuestos que incluye también el accionar de actores no gubernamentales públicos (como las cooperativas de provisión de agua) y del mercado (empresas privadas prestadoras del servicio o distribuidores). La cuestión es más compleja cuando el asunto común a resolver no es de competencia y responsabilidad jurisdiccional exclusiva del gobierno local, como puede ser el servicio de alumbrado público, recolección de residuos domiciliarios o distribución de agua corriente (en algunos casos). En algunos asuntos, como por ejemplo el desarrollo económico o las actividades artístico-culturales, actúan diversos niveles de gobierno y también actores no gubernamentales, de manera concurrente y superpuesta.

Si bien esta idea da una impresión de complejidad teórica, en la cual se describen todos los elementos que intervienen en el fenómeno de cómo se resuelve un asunto común de manera interdependiente, resulta extremadamente difícil una observación empírica completa, tanto del “modo de gobernanza” como del “proceso de gobernanza”. Entonces, ¿qué podemos ver o conocer de este sistema socio-político complejo en el cual se produce la gobernanza metropolitana?, solo una parte. Por eso los estudiosos han focalizado en lo observable, las instituciones y las relaciones entre organizaciones públicas, y entre públicas y privadas, focalizando particularmente en redes y relaciones colaborativas. Pero, como vimos en nuestro ejemplo anterior, estos mecanismos no terminan de explicar el resultado común y, por tanto, muchas acciones y relaciones que se dan en el marco de la anarquía del mercado o de la solidaridad, y que contribuyen a la resolución de lo común afectando el resultado colectivo, quedan sin observar en nuestros análisis de la gobernanza. Sería algo así como una especie de “materia y energía oscura” para la astrofísica, sabemos que existe y que afecta el sistema, pero queda inobservado.

Por otro lado, un elemento más para pensar la gobernanza en la metrópolis, si la gobernanza refiere a resolver un asunto común entre un conjunto de actores interdependientes, ¿qué pasa cuando hay muchos asuntos y objetos comunes? La respuesta es que hay muchas gobernanzas, una para cada asunto. Así el agua, la seguridad, el desarrollo, el tránsito, el transporte, el hábitat, la cultura, etcétera, son problemáticas y asuntos que se presentan en el territorio metropolitano y los resultados son producto de las acciones (y no acciones) que realizan múltiples actores interdependientes, y donde la colaboración es una relación posible. Por lo tanto, la segunda acepción de gobernanza metropolitana, gobernanza en la metrópolis, refiere a la gobernanza de múltiples asuntos en el territorio metropolitano.

Con base en esta idea, en un estudio previo (Mazzalay, Giménez y Griguol, 2022) propusimos que en las regiones metropolitanas se configuran como sistemas socio-políticos complejos debido a la diversidad de problemáticas a escala metropolitana y a la existencia de diversas unidades de gestión política que implican múltiples centros de toma de decisiones, regulación y prestación de servicios; ubicados también en diversos niveles del estado. Por otro lado, cada problemática a resolver (servicios públicos, educación, seguridad, desarrollo, turismo, medio ambiente, etcétera) puede tener una distribución de competencias institucionales diferente a la de otras. Del mismo modo, en un trabajo previo, Arias, Retamal y Mazzalay (en prensa), se propuso que las características únicas y los desafíos de gobernanza de los territorios metropolitanos, implican sistemas inherentemente policéntricos que involucran a múltiples actores y jurisdicciones en interacción con los problemas que se afectan mutuamente. Y, además, que una gobernanza metropolitana exitosa requiere acuerdos institucionales (estructuración institucional) que logren un ajuste adecuado con los problemas biofísicos (por ejemplo, cuencas

hidrográficas compartidas), las diversas preferencias y miradas de los actores (imaginario) y escalas apropiadas de acción colectiva (redes y relaciones de coordinación o cooperación).

En síntesis, hay tres focos donde observar el proceso de resolución de lo común para cada objeto de gobernanza, que son dimensiones complementarias del mismo fenómeno. Una

constelación de actores interdependientes o redes, una construcción discursiva o imaginaria de los asuntos y del espacio de resolución de los mismos, y una fijación o estructuración institucional que establece las reglas y los espacios de interacción para la resolución de los problemas o asuntos comunes. Véase la Tabla 1.

Tabla 1:
Focos de observación de la gobernanza metropolitana

	<i>Foco de observación y análisis</i>		
	<i>Redes</i>	<i>Imaginario</i>	<i>Estructuración institucional</i>
<i>Lo metropolitano como objeto de gobernanza</i>	Una constelación de actores interdependientes están implicados y establecen relaciones, de cooperación, conflicto o indiferencia, en torno al fenómeno de metropolización	Definición discursiva de que es lo metropolitano (asuntos) y hasta donde llega lo metropolitano (cuáles municipios y qué territorio)	Un conjunto de arreglos institucionales, por ejemplo, gobiernos metropolitanos, entes, acuerdos por asuntos, o regulaciones supra-locales. Sólo intergubernamentales o bien en conjunto con actores no gubernamentales.
<i>Lo metropolitano como territorio o sitio donde se produce la gobernanza de los asuntos comunes</i>	Una constelación de actores interdependientes, resuelven uno o varios asuntos comunes, solos o en colaboración con otros. El foco es en la gobernanza del asunto, estableciendo relaciones de cooperación, conflicto o indiferencia. Se distingue una gobernanza para cada asunto y el conjunto de asuntos configura la gobernanza en el territorio o región metropolitana	Definición discursiva sobre los diversos asuntos y su resolución, independientemente de la definición de la escala, local o metropolitana, en la cual se sitúan imaginariamente.	Se encuentran diferentes arreglos institucionales, en interacción con diversos mecanismos de coordinación social, para cada objeto de resolución común y gobernanza en el territorio metropolitano. Por ejemplo, un ente de turismo, y/o un convenio de colaboración entre algunos gobiernos locales, o un ente u organismo de toda la región. También una regulación supra-local, provincial o estadual.

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones y agendas de investigación

Abordar un objeto de análisis y estudio como la gobernanza metropolitana tiene una doble complejidad. Por un lado, la complejidad urbana sociofuncional de los fenómenos de metropolización que colisionan con la territorialidad de las jurisdicciones institucionales y las divisiones político-administrativas de las organizaciones gubernamentales encargadas de la regulación de las relaciones sociales, en la coordinación social. Esto ha dado un debate sobre las instituciones político-gubernamentales en los territorios metropolitanos, los procesos de re-escalamiento institucional, la redistribución de competencias y recursos; y las relaciones intergubernamentales horizontales y multinivel. Este análisis y estudio es, también, bastante intrincado debido a los diversos diseños institucionales de los distintos Estados nacionales, y, además, es particularmente relevante considerar la implicancia de los niveles sub-nacionales en los Estados federales.

La segunda complejidad que advertimos, proviene de la polisemia del término gobernanza. Esta polisemia ha sido característica desde la misma emergencia del concepto, producto de las distintas perspectivas teórico-epistemológicas de las que diversos autores se introdujeron en el debate, pero, sin embargo, hay una coincidencia en cuanto a que gobernanza no es lo mismo que gobierno. Gobernanza refiere al modo y o el proceso en que se resuelve un problema, un asunto o un objeto común, cuyo resultado es efecto de lo que múltiples actores interdependientes, gubernamentales y no gubernamentales, hacen y cómo se relacionan. Esto implica cambiar nuestra mirada desde los gobiernos hacia lo que podríamos denominar, en palabras de Elinor Ostrom, los sistemas políticos complejos. Pese a este consenso primario, encontramos una diversidad de enfoques sobre qué es y cómo observar la gobernanza. En principio, y a grandes rasgos, una línea de trabajo refiere a

gobernanza como un modo de coordinación social y otra como un proceso político. Y, en ambas miradas, hay un sentido restringido de gobernanza que remite a cooperación y/o redes de colaboración, y también un sentido más amplio en el que gobernanza es una estructura de interdependencia en la que múltiples mecanismos, más allá de la colaboración, definen un modo de gobernanza; o bien no sólo las relaciones de cooperación o redes colaborativas definen el resultado común sino que el conflicto y la indiferencia también afecta el proceso de interacción en una constelación de actores interdependientes.

La interacción entre los procesos de cambio socio-políticos del último cuarto del siglo XX, descrito como ahuecamiento del Estado nación (*hollowing out*), y re-escalamiento institucional sub y supranacional, por un lado; y, por otro lado, los intentos de muchos estudiosos provenientes de diversas corrientes teórico-epistemológicas, de comprender los cambios mediante la introducción del concepto gobernanza, aumenta la diversidad de estudios que bajo el mismo concepto de gobernanza metropolitana estudian fenómenos y casos parcialmente similares (y parcialmente diferentes).

Nuestra propuesta en este artículo de investigación ha sido que, asumiendo y partiendo de esta diversidad y polisemia, podemos comenzar a establecer un diálogo académico que nos permita avanzar en una mejor comprensión conjunta del fenómeno, y también en la búsqueda de mejores herramientas para resolver los problemas derivados de esta complejidad. En aras de este objetivo proponemos dos distinciones centrales; por un lado, diferenciar el gobierno metropolitano de la gobernanza metropolitana, refiriendo el primero a las organizaciones y organismos gubernamentales, sus competencias, relaciones y procesos de re-escalamiento institucional, y reservando el concepto gobernanza metropolitana para la observación de cómo el gobierno metropolitano se articula con lo no gubernamental, tanto

en la coordinación social (modo de gobernanza) como en el proceso de resolución de lo común (proceso de gobernanza). En segundo lugar, quizás la sugerencia central de este trabajo, proponemos diferenciar la “gobernanza de lo metropolitano” de la “gobernanza en el territorio metropolitano”. Esto aplica para ambas perspectivas de la gobernanza, como modo de coordinación y como proceso de resolución de lo común.

Con base en estas distinciones, podemos pensar en una propuesta de construcción de una agenda de investigación para nuestra comunidad académica, que en principio podría tener las siguientes líneas de trabajo:

El estudio del gobierno metropolitano. Implicaría: los diseños institucionales gubernamentales. Las competencias y relaciones entre niveles de gobierno, nacional, provincial y municipal. Los procesos de re-escalamiento, como la constitución de entes u organismos intergubernamentales, tanto los que son ordenados jerárquicamente mediante leyes provinciales o nacionales (según las competencias en cada estado), como también los entes o asociaciones intergubernamentales auto-organizadas horizontalmente entre gobiernos locales. Sus condicionantes y resultados, al igual que sus procesos de avance y retroceso.

Una parte de la agenda que focalice en la gobernanza metropolitana. Implicaría observar el gobierno en el territorio metropolitano, pero da cuenta principalmente de las relaciones estado sociedad. Así, por un lado, la observación de la gobernanza “de lo metropolitano”, lo que comprende el estudio de cómo el sistema socio-político reconfigura un nuevo espacio como territorio metropolitano, tanto en el plano imaginario-discursivo, como en fijaciones institucionales, donde lo metropolitano se constituye en un nuevo objeto de regulación, y también en las redes de interdependencia y/o colaboración multinivel y policéntrica. Asimismo, por otro lado, es muy importante el estudio de la gobernanza en el

territorio metropolitano. En esta parte de la agenda debemos procurar describir, explicar y/o comprender, el modo en que los problemas, asuntos o bienes comunes, son resueltos en el territorio, y cómo lo metropolitano afecta esa resolución.

Desde luego, como un tercer eje de esta agenda, deberíamos procurar comprender mejor las relaciones entre gobierno y gobernanza metropolitana. Esto, tanto en los modos de coordinación social, mediante diversas combinaciones de mecanismos (jerarquía, heterarquía, anarquía y solidaridad), como en los procesos de resolución de lo común entre actores interdependientes, incluyendo la cooperación, el conflicto y la indiferencia como relaciones que afectan el resultado colectivo. Además, las relaciones e interacciones entre el modo de gobernanza y los procesos de gobernanza. Finalmente, quizás una línea de integración general, las relaciones entre el gobierno y la gobernanza de lo metropolitano con la gobernanza en el territorio metropolitano.

Claramente es mucho trabajo y muy complejo. Pero, pensamos que una agenda, como un instrumento de construcción conjunta y continua, puede actuar como un maco y un espacio de dialogo, colaboración y acumulación de conocimientos, que nos permitan una mejor comprensión de los fenómenos y el diseño de mejores herramientas para la resolución de las problemáticas metropolitanas complejas.

Referencias bibliográficas

- Ahrend, R., Gamper, C., & Schumann, A. (2014). The OECD Metropolitan Governance Survey: A quantitative description of governance structures in large urban agglomerations. *OECD Regional Development Working Papers*. Núm. 04: 1-49.
- Arias, K., Retamal, K. & Mazzalay, V. (en prensa). *The complex governance of metropolitan areas*. In R. Berardo, T. Heikkilä & K. Ingold

- (Eds.). *Handbook of Complex Policy Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bahl, R. (1994). Metropolitan fiscal disparities. *Cityscape*. 1(1): 293-306.
- Bahl, R. W. & Linn, J. F. (2015). *Delivering and financing public services in metropolitan areas*. En E. Ahmad y G. Brosio (Eds.). *Handbook of Multilevel Finance* (pp. 334-361). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Berardo, R., & Lubell, M. (2016). Understanding what shapes a polycentric governance system. *Public Administration Review*. 76(5): 738-751.
- Berardo, R., Heikkila, T. & Ingold, K. (en prensa). *The study of complexity in policy making systems*. En R. Berardo, T. Heikkila & K. Ingold (Eds.). *Handbook of Complex Policy Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bish, R. L. (1971). *The public economy of metropolitan areas*. Chicago: Markham Publishing Company.
- Bish, R. L. (1996). *Amalgamation: Is it the solution?* Victoria: Local Government Institute, University of Victoria.
- Bousema, I., Busscher, T., Rauws, W. & Leenderse, W. (2025). How do polycentric governance systems adapt? The role of forums explored in Dutch metropolitan areas. *Public Administration Review*. 85 (3): 737-751.
- Brenner, N. (2003). Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe. *European urban and regional studies*. 10 (4): 297-324.
- Carlisle, K., & Gruby, R. L. (2019). Polycentric systems of governance: A theoretical model for the commons. *Policy Studies Journal*. 47(4): 927-952.
- Carsjens, G. J. & Ligtenberg, A. (2007). A GIS-based support tool for sustainable spatial planning in metropolitan areas. *Landscape and Urban Planning*. 80(1-2): 72-83.
- Davidoff, P. (1965). Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners*. 31(4): 331-338.
- Dijkstra, L., Poelman, H. & Veneri, P. (2019). The EU-OECD definition of a functional urban area. *Regional Development Policy Papers*. Núm. 11: 1-18.
- Downs, A. (1994). *New visions for metropolitan America*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Feiock, R. C. (2009). Metropolitan governance and institutional collective action. *Urban Affairs Review*. 44 (3): 356-377.
- Frug, G. E. & Barron, D. J. (2011). *City bound: How states stifle urban innovation*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Jessop, B. (2007). *State power: A strategic-relational approach*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, B. (2010). *The state: Government and governance*. En A. Pike, A. Rodríguez-Pose & J. Tomaney (Eds.). *Handbook of Local and Regional Development* (pp. 239-248). Londres: Routledge.
- Jessop, B. (2013). *Hollowing out the "nation-state" and multi-level governance*. En P. Kennett (Ed.). *A Handbook of Comparative Social Policy* (pp. 11-26). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Jessop, B. (2016). Territory, politics, governance and multispatial metagovernance. *Territory, politics, governance*. 4(1): 8-32.
- Joassart-Marcelli, P. & Musso, J. (2005). Municipal service provision choices within a metropolitan area. *Urban Affairs Review*. 40(4), 492-519.
- Keating, M. (1998). *The new regionalism in Western Europe: Territorial restructuring and political change*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Lechner, N. (1997). Tres formas de coordinación social. *Revista de la CEPAL*. (61): 7-17.
- Lefèvre, C. (1998). Metropolitan government and governance in western countries: A critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*. 22(1), 9-25.
- McGinnis, M. D. & Ostrom, E. (2012). Reflections on Vincent Ostrom, public administra-

- tion, and polycentricity. *Public Administration Review*. 72(1): 15-25.
- McLaughlin, D y Mewhirter, J. (en prensa). *Ecology of Games Framework*. In R. Berardo, Heikkila, T. & Ingold, K. (Eds.). *Handbook of Complex Policy Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Massey, D. S. (2001). *Residential segregation and neighborhood conditions in U.S. metropolitan areas*. En N. J. Smelser, W. J. Wilson & F. Mitchell (Eds.). *America Becoming: Racial Trends and Their Consequences*. Vol. 1: 391-434).
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de governance. *Instituciones y Desarrollo*. (7): 35-51.
- Mayntz, R. (2003). *New challenges to governance theory*. En H. P. Bang (Ed.). *Governance as social and political communication* (pp. 27-40). Manchester: Manchester University Press.
- Mazzalay, V. H. (2011). Subnational regionalisation in Argentina: The effects of subjective interdependence and the relationships between actors on intermunicipal cooperation. *Bulletin of Latin American Research*. 30(4): 453-472.
- Mazzalay, V. H. (2016). Redes de cooperación intermunicipal en contextos de autonomía local: Cambios y continuidades en el caso de la Región Metropolitana de Córdoba. *Studia Politicae*, (38): 65-96.
- Mazzalay, V. H. (2023). *Gobernanza en espacios metropolitanos de Argentina*. En A. Lazarini, E. Iglesias y S. Pereyra (Comps.). *En la nave de las metrópolis: Gobernabilidad, transformación urbana y el futuro de las ciudades* (pp. 147-171). Buenos Aires: UNSAM Editra.
- Mazzalay, V. H., Gimenez, B. D. y Griguol, D. (2022). Gobernanza metropolitana en el sur global: Coordinación multinivel y policéntrica en la Región Metropolitana de Córdoba, Argentina. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*. 20(39): 75-107.
- Musterd, S. & Ostendorf, W. (2013). *Segregation, polarisation and social exclusion in metropolitan areas*. In S. Musterd & W. Ostendorf (Eds.). *Urban Segregation and the Welfare State* (pp. 1-14). Londres: Routledge.
- Norris, D. F. (2001). Prospects for regional governance under the new regionalism: Economic imperatives versus political impediments. *Journal of Urban Affairs*. 23(5): 557-571.
- OECD y European Commission. (2020). *Cities in the World: A New Perspective on Urbanisation*. Paris: OECD Publishing.
- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*. 100(3): 641-672.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M. & Warren, R. (1961). The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry. *American Political Science Review*. 55(4): 831-842.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8(2), 223-243.
- Pierre, J., y Peters, B. G. (2020). *Governance, politics and the state*. Londres: Bloomsbury Publishing.
- Rebelo, E. M. (2019). *Metropolitan governance*. In A. M. Orum (Ed.). *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies* (pp. 1-7). Hoboken, NJ: Wiley.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*. 44(4): 652-667.
- Rusk, D. (2006). *Annexation and the fiscal fate of cities*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Rusk, D. (2013). *Cities without suburbs*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Sancton, A. (2001). Canadian cities and the new regionalism. *Journal of Urban Affairs*. 23(5), 543-555.
- Sancton, A. (2005). The governance of metropolitan areas in Canada. Public Administration and Development: *The International Journal of Management Research and Practice*. 25(4): 317-327.

- Schneider, M. & Ok Park, K. (1989). Metropolitan counties as service delivery agents: The still forgotten governments. *Public Administration Review*. 49(4): 345-352.
- Scharpf, F. W. (1988). The joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration. *Public Administration*. 66(3): 239-278.
- Scharpf, F. W. (2006). The joint-decision trap revisited. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 44(4): 845-864.
- Slack, E. (2006). *Fiscal aspects of alternative methods of governing large metropolitan areas*. En R. Bird y F. Vaillancourt (Eds.). *Perspectives on Fiscal Federalism* (pp. 101-122). Washington, D. C.: World Bank.
- Slack, E. (2007). Managing the coordination of service delivery in metropolitan cities: The role of metropolitan governance. *Policy Research Working Paper*. No. 4317: 1-45. World Bank. openknowledge.worldbank.org
- Slack, E. (2019). *Metropolitan governance: Principles and practice*. Nairobi: UN-Habitat.
- Sorensen, A. (1999). Land readjustment, urban planning and urban sprawl in the Tokyo metropolitan area. *Urban Studies*. 36(13): 2333-2360.
- Vogel, R. K. & Harrigan, J. J. (2007). *Political change in the metropolis*. Londres: Routledge.
- Wood, R. C. & Almendinger, V. V. (1961). *1400 governments: The political economy of the New York metropolitan region*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Yinger, J. (1986). On fiscal disparities across cities. *Journal of Urban Economics*. 19(3): 316-337.
- Zimmermann, K. & Getimis, P. (2017). Rescaling of metropolitan governance and spatial planning in Europe: An introduction to the special issue. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*. 75(3): 203-209.

A metropolização brasileira nas primeiras décadas do século XXI:

Desafios da governança metropolitana

*Brazilian metropolization in the early decades of the 21st century:
Challenges of metropolitan governance*

Por Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro* e Juciano Martins Rodrigues**

Fecha de Recepción: 01 de Febrero de 2026.

Fecha de Aceptación: 13 de abril de 2026.

RESUMO

No Brasil, cerca de 70 milhões de pessoas vivem nos 15 espaços urbanos identificados como metrópoles pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), concentrando em torno de 35% da população. O principal objetivo deste artigo é traçar um panorama transformações recentes das metrópoles brasileiras e suas implicações na governança desses territórios. O trabalho parte da discussão da incapacidade histórica das forças políticas, econômicas e sociais diante dos desafios colocados pela persistência crise social situada nessas metrópoles. Embora esses territórios ainda funcionem como centros econômicos, políticos e culturais, onde se localizam oportunidades de emprego, negócios e desenvolvimento profissional, são também onde

estão concentrados os problemas que mais afligem a sociedade brasileira: níveis elevados de desigualdade social, criminalidade violenta, domínio territorial de grupos armados, violência policial e as péssimas condições de oferta dos serviços coletivos, especialmente o transporte. O artigo, aborda o fenômeno metropolitano no Brasil, enfocando no desenvolvimento histórico das áreas metropolitanas e suas implicações em termos institucionais, nas mudanças sociais a partir dos níveis de desigualdade de renda e dos níveis de violência urbana, nas condições econômicas em termos da distribuição da riqueza e, por fim, nas transformações demográficas com foco na reversão de tendências históricas de distribuição da população no país. Com isso, pretendemos contribuir para a compreensão das dinâmicas recentes que moldam as metrópoles

* Graduado em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas de Rio de Janeiro. Mestrado em Développement Economique et Social - Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne), Francia. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo, Brasil. Correio eletrônico: lcqribeiro@gmail.com

** Graduado em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisa Social pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Doutorado em Urbanismos pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Correio eletrônico: juciano@ippur.ufrj.br.

brasileiras, articulando as dimensões histórica, institucional, social, econômica e demográfica, buscamos evidenciar como a trajetória das metrópoles reflete também as contradições estruturais do processo de urbanização no país e sua inserção na dinâmica global.

Palavras-chave: *Urbanização, Metrôpoles, Brasil, Dinâmica Social, Governança.*

ABSTRACT

In Brazil, around 70 million people live in the 15 urban areas identified as metropolises by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), accounting for approximately 35% of the country's population. The main objective of this article is to outline an overview of the recent transformations of Brazilian metropolises and their implications for the governance of these territories. The analysis starts from a discussion of the historical inability of political, economic, and social forces to address the challenges posed by the persistent social crisis concentrated in these metropolises. Although these territories continue to function as economic, political, and cultural centers—where employment opportunities, business activities, and professional development are concentrated—they are also the spaces where the problems that most afflict Brazilian society are concentrated: high levels of social inequality, violent crime, territorial control by armed groups, police violence, and the poor provision of collective services, especially transportation. The article examines the metropolitan phenomenon in Brazil by focusing on the historical development of metropolitan areas and its institutional implications; on social changes associated with income inequality and levels of urban violence; on economic conditions in terms of wealth distribution; and, finally, on demographic transformations, with particular emphasis on the reversal of historical trends in population distribution in the country. In doing so, we aim to contribute to a better understanding of the recent

dynamics shaping Brazilian metropolises. By articulating historical, institutional, social, economic, and demographic dimensions, we seek to show how the trajectory of metropolises also reflects the structural contradictions of Brazil's urbanization process and its insertion into global dynamics.

Keywords: *Urbanization, Metropolises, Brazil, Social Dynamics, Governance.*

Introdução

Ao examinar diversos episódios históricos em que governos adotaram políticas contrárias aos seus próprios interesses — da Guerra de Tróia à Guerra do Vietnã —, a historiadora Bárbara W. Tuchman, em obra de 2003, identificou situações em que uma espécie de cegueira coletiva levou governantes a decisões desastrosas, plenamente evitáveis caso a sensatez tivesse orientado o processo decisório. Como exemplo, a autora questiona por que os dirigentes de Tróia permitiram a entrada, em seus muros, de um cavalo de madeira que reunia todos os indícios de uma ameaça iminente.

A partir da análise de outros acontecimentos históricos, Tuchman observa que, apesar dos expressivos avanços científicos e tecnológicos que ampliaram a capacidade humana de controlar a natureza e de prever acontecimentos, e apesar do aumento das condições objetivas de governabilidade das sociedades, persistem inúmeros casos de desgoverno que frequentemente culminam em catástrofes que atingem os próprios detentores do poder. Por que, então, os governos são incapazes de tomar decisões mesmo quando elas são fundamentais para a preservação do poder? A autora aponta quatro razões principais: tirania ou opressão, ambição desmedida, incompetência e, por fim, a insensatez. Esta última se manifesta de duas formas: por meio de decisões equivocadas ou pela ausência de decisão diante de problemas reconhecidos pela coletividade, mesmo quando existem alternativas viáveis para enfrentá-los.

As reflexões desenvolvidas a partir dos resultados das pesquisas realizadas pela rede Observatório das Metrôpoles ao longo dos anos indicam sinais claros de cegueira das elites econômicas e políticas frente aos desafios impostos pelos inúmeros problemas acumulados nas metrôpoles brasileiras. Essas elites têm se mostrado incapazes de se mobilizar em torno de um projeto de construção institucional que seja capaz de aproveitar a força produtiva e o potencial concentrados em um sistema urbano-metropolitano complexo e diversificado como o brasileiro e, simultaneamente, de evitar sua neutralização pelos graves riscos sociais e ambientais que se manifestam de forma evidente nas metrôpoles do país.

No Brasil, cerca de 70 milhões de pessoas vivem nos 15 espaços urbanos identificados como metrôpoles pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o que corresponde a aproximadamente 35% da população nacional. O objetivo central deste artigo é traçar um panorama do fenômeno da metropolização no Brasil e de suas implicações para a governança desses territórios. Para tanto, parte-se da reflexão sobre a incapacidade histórica das forças políticas, econômicas e sociais de responder adequadamente aos desafios colocados pelas crises que se manifestam nesses espaços metropolitanos.

A era das metrôpoles

As metrôpoles ocupam hoje uma posição central nos dilemas societários contemporâneos. As transformações tecnológicas, sociais e econômicas em curso desde a segunda metade dos anos 1970, especialmente aquelas associadas à globalização e à reestruturação socioprodutiva, aprofundaram a dissociação, já presente no capitalismo industrial, entre progresso material e urbanização. De acordo com o mais recente relatório da ONU-Habitat, a população urbana dos países de baixa renda, que era de cerca de 100 milhões em 1975, deverá alcançar 700 milhões em 2070. As

projeções indicam ainda que, nesses países, o número de cidades com mais de cinco milhões de habitantes chegará a 15, reunindo aproximadamente 150 milhões de pessoas, frente aos 18 milhões registrados em 2020 (ONU-HABITAT, 2022).

Enquanto grande parte das metrôpoles do hemisfério sul tende a manter taxas aceleradas de crescimento demográfico, frequentemente dissociadas do correspondente progresso material, as metrôpoles que concentram funções de direção, comando e coordenação dos fluxos econômicos globais deverão apresentar redução relativa de seu peso demográfico. Assim, nesse contexto, podem-se distinguir duas condições urbanas: uma marcada pela intensa concentração populacional em grandes cidades de países submetidos a processos de desruralização associados à expansão das fronteiras do capital; e outra resultante da concentração de capital, poder e recursos de bem-estar social.

Paradoxalmente, mesmo diante do aprofundamento das assimetrias, as metrôpoles vêm reforçando seu papel como indutoras do desenvolvimento econômico, em função da concentração das forças produtivas e da intensificação de seu papel na inovação social e tecnológica. Esse argumento já foi amplamente sustentado por trabalhos clássicos, como os de Jacobs (1969; 1982) e Bairoch (1988), bem como por estudos mais recentes sobre a relação entre globalização e metrôpoles (Veltz, 1996; 2002; Storper & Venables, 2005).

Entretanto, para que as metrôpoles sejam mais do que simples plataformas de atração de capitais e se afirmem como territórios capazes de reterritorializar a economia e conter o aprofundamento da disjunção entre Estado e Nação, é necessário que incorporem os elementos centrais da nova economia de aglomeração da fase pós-fordista. Entre esses elementos, destacam-se aqueles associados aos meios sociais que favorecem a inovação, a confiança e a coesão social.

Com efeito, a redução dos custos da distância e das vantagens estritamente pecuniárias — decorrente da revolução nos transportes, nas comunicações e nos sistemas de gestão empresarial — tornou-se menos decisiva do que os efeitos de aglomeração produzidos pela densificação das relações sociais, intelectuais e culturais. Como observa Veltz (2002), as novas exigências competitivas repousam cada vez mais sobre recursos relacionais, e menos sobre o simples estoque de recursos materiais de baixo custo. É certo que, em setores organizados segundo rotinas produtivas voltadas à produção de commodities, frequentemente estruturados como enclaves de alta produtividade e com vínculos predominantemente físico-materiais com o entorno, a localização ainda se orienta pela disponibilidade desses recursos. Contudo, para os setores mais dinâmicos da economia globalizada, é decisivo que as grandes metrópoles disponham do que Veltz denomina um “ecossistema relacional”, tanto no interior das firmas quanto em suas interações com fornecedores, profissionais e consumidores.

Estudos indicam, nesse sentido, que as metrópoles com menores níveis de dualização e polarização do tecido social têm obtido vantagens na disputa pela atração dos fluxos econômicos. São, portanto, aquelas que recusaram a lógica estrita da competição baseada exclusivamente em governos locais empreendedores e na mercantilização da cidade. Ainda que não seja o único fator, o território — compreendido como espaço social — consolidou-se como um provedor estratégico desses recursos relacionais, em articulação com as formas organizacionais e os esquemas de comunicação das grandes empresas.

As metrópoles brasileiras no século XXI

O censo demográfico de 2022 revelou que a população brasileira superou os 203 milhões de pessoas. Ao mesmo tempo, seus resultados

reforçam a consolidação do Brasil como um país predominante urbano, com uma taxa de urbanização superior a 85%. Além do elevado grau de urbanização, a configuração espacial do país é marcada também por uma rede urbana que se organiza em multiescala e com elevado grau de heterogeneidade, se sobressaindo os espaços identificados como metropolitanos pelo IBGE. O Brasil se insere entre os países do mundo com mais cidades com população acima de um milhão de habitantes, o que expressa uma evolução da rede urbana brasileira marcada por uma elevada concentração de população e por articulação em rede hierarquizada a partir de suas metrópoles.

Mas, o que pode ser considerado metrópole no Brasil? Em primeiro lugar, é necessário distinguir este tipo de espaço da realidade institucional designada como regiões metropolitanas. Seguindo a Constituição Federal brasileira de 1967, foram criadas oficialmente as primeiras regiões metropolitanas, reunindo municípios dos entornos das cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Curitiba e Porto Alegre. Em 1974, foi criada a região metropolitana do Rio de Janeiro. Durante décadas, o conjunto desses nove recortes territoriais constituiu o quadro de referência metropolitano no país.

A partir de uma nova Constituição Federal, promulgada em 1988, a responsabilidade pela criação e organização das regiões metropolitanas no Brasil foi transferida do governo federal para os estados, inaugurando um novo e contínuo ciclo de institucionalização de novas unidades urbanas regionais. Até 27 de julho de 2024, o Brasil contava com 77 regiões metropolitanas (RMs). Embora a maioria dessas unidades regionais institucionalizadas seja nucleada por capitais estaduais ou por cidades que exercem peso populacional e funções regionais imediatas relevantes, grande parte delas é criada por força da lei sem considerar critérios que expressem de forma relevante o fenômeno metropolitano concreto.

Em muitos casos, a institucionalização dessas unidades inclui municípios alheios a qualquer relação com dinâmica metropolitana, sem refletir, inclusive, qualquer aderência a qualquer base conceitual consagrada (Moura *et al.*, 2007). Lidar com essa questão é um primeiro desafio para a gestão metropolitana no país, já que esses recortes institucionais não refletem a espacialidade econômica e físico-ambiental necessária para a produção de diagnósticos coerentes sobre os problemas que extrapolam limites municipais e para a elaboração de políticas públicas voltadas para as funções de interesse comum dos municípios, como nas áreas de saneamento, gestão de resíduos sólidos e transporte.

O caminho para contornar esse problema está na identificação do território funcional da metrópole, ou seja, aquele que de fato se aproxima de um recorte compreendido pelos municípios que efetivamente têm relações de interdependência no plano da produção, do mercado de trabalho, do ambiente construído, da natureza e da vida coletiva. Nesse contexto, diversos esforços empíricos têm procurado avançar na identificação dos pólos de irradiação de uma dinâmica metropolitana de fato, que se caracteriza tanto pelo compartilhamento de funções de interesse comum como pela ocorrência de intensos fluxos entre os municípios (IBGE, 2020; Ribeiro, 2012; OBSERVATÓRIO, 2014).

Embora muitos desses estudos forneçam elementos importantes para entendermos de quais objetos espaciais estamos falando quando acionamos o conceito de metrópole, a série de estudo Regiões de Influência de Cidades do IBGE tem se consolidado como a principal referência sobre a caracterização da rede urbana brasileira e a evolução do fenômeno urbano no país. Especificamente, sua edição de 2020 – com dados compilados até 2018 – oferece não só o estudo mais atual sobre a rede urbana, mas também o mais completo e bem fundamentado teórica e metodologicamente,

consolidando-se como o principal quadro de referência sobre a rede urbana brasileira e sobre o nível de metropolização do país.

Este estudo identifica 15 centros urbanos principais¹, que foram definidos por representarem pontos do território capazes de influenciar todas as cidades no país, formando grandes regiões de influência direta. Como metrópoles foram identificadas as áreas polarizadas por São Paulo, Brasília, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza, Salvador, Porto Alegre, Curitiba, Recife, Manaus, Goiânia, Belém, Florianópolis, Vitória e Campinas. Essas 15 Metrópoles são formadas por 214 municípios onde residem, segundo dado do Censo de 2022, mais de 70,3 milhões de pessoas, sendo 39 milhões em seus 15 municípios núcleos e 31,3 milhões nos municípios do entorno.

1 O IBGE define esses espaços como Centros Urbanos que concentram grande população e possuem região de influência ampla que cobre toda a extensão territorial do País, constituída tanto pela atração de pessoas de outras Cidades para acesso a bens e serviços, quanto pela gestão de empresas e instituições públicas espalhadas pelo território. Além desta categoria “Metrópole”, este estudo define outros níveis da hierarquia urbana: Capitais Regionais, Centros Sub-Regionais, Centros de Zona e Centros Locais. Essa hierarquia, por sua vez, é delimitada por meio de indicadores do nível de articulação que a Cidade tem com outros Centros Urbanos realizado por meio de atividades de gestão pública e empresarial (medido por um Índice de Centralidade de Gestão do Território), e do nível de atração que a Cidade possui para suprir bens e serviços para populações de outros Centros Urbanos (medido por um Índice de Atração), além de considerar o encadeamento das Cidades na relação de subordinação administrativa dentro do sistema federativo brasileiro (IBGE, 2020).

Além de suas diferenciações em termos de nível de concentração urbana que lhes permitem ser classificados como metrópole, esses 15 espaços têm enorme importância na concentração das forças produtivas nacionais. Em 2012, centralizavam 62% da capacidade tecnológica, medida pelo número de patentes, artigos científicos, população com mais de 12 anos de estudos e valor bruto da transformação industrial (VTI). Ribeiro (2025) encontrou que, em 2019, esses espaços também concentravam 77,3% do VTI das indústrias com alto nível de intensidade tecnológica. Quando utilizamos o termo metrópole, estamos tratando, portanto, de espaços urbanos de grande porte populacional (aglomerações com mais de um milhão de habitantes) e relevantes do ponto de vista econômico. Ao mesmo tempo, corresponde a porções do território onde se verifica a prevalência de uma mancha urbana geralmente contínua, que não permite sequer identificar as fronteiras políticas de unidades político-administrativas (municípios) vizinhas.

No aspecto demográfico, as metrópoles brasileiras seguem abarcando significativa parcela da população brasileira, embora com menores ritmos de crescimento (0,38% a.a). Segundo os resultados do Censo Demográfico de 2022, a participação da população metropolitana no total do país permanece constante, com uma sensível queda entre 2010 e 2022: 34,8% para 34,3%. Apesar disso, houve um aumento absoluto de aproximadamente 3,1 milhões de habitantes e, atualmente, mais de 69,6 milhões de brasileiros residem nas metrópoles – em 214 municípios de um universo de 5.570.

Do ponto de vista econômico, na virada do século XXI, transformações nos processos de articulação econômica-territorial do Brasil, que reconfiguraram a divisão socioespacial do trabalho no país, geraram também mudanças no papel econômico exercido pelos espaços metropolitanos. No âmbito dessas mudanças, três processos se destacam: a desindustriali-

zação da economia brasileira, a reprimarização da pauta exportadora e a desconcentração econômica-territorial, cuja maior expressão é a redução da participação das metrópoles no Produto Interno Bruto (PIB) do país (Ribeiro & Clementino, 2020).

Entre 2010 e 2023, a participação das 15 metrópoles passou de 50% para 45%. Com essa perda, espaços intermediários na rede urbana ganharam participação, com especial destaque para as Capitais Regionais B e os Centros de Zona A, representados sobretudo por cidades de porte médio, e os Centros Locais, categoria que reúne cidades menores, geralmente com população inferior a 100 mil habitantes. A mesma tendência é observada para produção industrial, medida através do valor adicionado bruto (VAB) da indústria, cuja participação das metrópoles no país passa de 41,8% para 38,5% entre 2010 e 2021. Enfrentar os efeitos decorrentes do relativo esvaziamento produtivo das metrópoles brasileiras (Ribeiro, 2025) é um desafio na medida que este processo pode enfraquecer seu papel articulador na dinâmica econômica nacional, tanto em relação ao interior do país como ao resto do mundo, e fragilizar o desempenho interno de suas atividades econômicas com consequências negativas no que se refere à geração de emprego e a distribuição de renda (Ribeiro, 2025, p. 259).

Em que pese os efeitos a médio e longo prazos dessas mudanças, o panorama da metropolização brasileira mostra que na região Sudeste, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte continuam mantendo suas importâncias econômicas e demográficas, enquanto Vitória exerce influência sobre uma extensa região, apesar de sua proximidade com os principais centros urbanos do país. No Sul, Curitiba, Porto Alegre e, mais recentemente, Florianópolis polarizam com grande força as redes urbanas regionais. No Centro-Oeste, além de Brasília, que já desempenha um importante papel na gestão do território nacio-

nal desde sua fundação como capital nacional, Goiânia desponta como uma metrópole em franco processo de consolidação e com alta capacidade para polarizar uma grande região organizada em torno da economia do agonegocio. As metrópoles da Região Nordeste (Fortaleza, Recife e Salvador), cada qual com suas especificidades, continuam se expandindo ainda com uma forte influência da industrialização e, nos últimos tempos, do chamado imobiliário turístico, levando alguns autores a criarem inclusive o conceito de “Metropolização Turística” (Dantas; Ferreira & Clementino, 2010). No Norte, Belém é um importante centro que abastece de serviços os numerosos projetos econômicos implantados no Estado do Pará e em outras áreas da Amazônia Legal. Manaus, por sua vez, além da primazia urbana sobre uma vasta área da Amazônia, constitui um importante polo econômico por conta da presença da Zona Franca.

Passivos metropolitanos

Nas metrópoles brasileiras estão concentrados também os históricos passivos decorrentes do nosso modelo desenvolvimento concentrador, desigual e com um Estado com frágil capacidade de planejamento. Dele resultou um modelo de urbanização organizado essencialmente pela combinação entre as forças de mercado e um Estado historicamente autoritários, mas flexível e permissivo com todas as formas de apropriação privatistas das cidades. Não se trata de constatar e procurar entender a ausência do planejamento governamental no intenso e acelerado processo de urbanização. A omissão planejadora do Estado decorreu da utilização da cidade como uma espécie de fronteira amortizadora dos conflitos sociais² inerentes

ao capitalismo concentrador e excludente que aqui se implantou.

Por este motivo, as metrópoles estão hoje despreparadas, material, social e institucionalmente para o crescimento econômico baseado na dinâmica da inovação e na economia do conhecimento, que demandam não apenas as forças produtivas geradas por relações mercantis, mas também aqueles que decorrem da densificação das relações sociais e de um ambiente institucional favorável. Nas metrópoles brasileiras está conformado um conjunto de passivos cujo enfrentamento é imperativo para que forças produtivas consteladas na complexidade de nossa rede urbana possam alavancar o desenvolvimento nacional. Examinaremos três dimensões desses passivos.

Crise da Mobilidade e Precariedade do *Habitat* Popular

Desde as grandes manifestações ocorridas nas grandes cidades brasileiras em junho de 2013,

com grande poder de síntese sobre os mecanismos que anularam as possibilidades da emergência do conflito de classes pela gestão política do território, Tavares assim se expressou: “O recurso periódico a uma ordem autoritária busca suas razões de Estado tanto na preservação do território nacional quanto ao apoio à expansão capitalista, em novas fronteiras de acumulação, onde lhe cabia impedir a luta de classes aberta, dos senhores da terra e do capital entre si, e garantir a submissão das populações locais ou emigradas, que se espalharam pelo vasto território brasileiro”. Por sua vez, o processo de deslocamentos espaciais maciços das migrações rural-urbanas das nossas populações e as mudanças radicais das condições de vida e de exploração da mão-de-obra não permitiram, até hoje, a formação de classes sociais mais homogêneas, capazes de um enfrentamento sistemático que pudesse levar a uma ordem burguesas sistemática”. (Tavares, 1985).

2 Esta ideia encontra amparo em trabalhos clássicos de autores que pensaram a formação do capitalismo brasileiro, como Maria Conceição Tavares. Em curto texto pouco conhecido, mas

ficou mais evidente a existência de uma crise de mobilidade urbana no país, cujo epicentro é as metrópoles. No entanto, para além do círculo acadêmico, pouco tem se discutido sobre o fato de estarmos diante dos efeitos de problemas estruturais e com forte conexão com a questão da moradia. Trata-se das consequências da política autoritária e permissiva na organização do território urbano das metrópoles articulada com a privatização dos serviços urbanos. Historicamente, inexistem sistemas públicos e coletivos de transportes nas metrópoles capazes de estruturar o uso e a ocupação do espaço e, ao mesmo tempo, se contrapor à submissão da dinâmica urbana à dominação do automóvel, hoje gerador de desigualdades de acesso às oportunidades urbanas e de enormes “deseconomias” e externalidades negativas. No conjunto das 15 metrópoles, os dados revelam que a frota de veículos automotores é composta majoritariamente por automóveis e motos: 74,2% são carros (somando automóveis, caminhonetes e camionetas) e 18,2% são motos (motocicletas, motonetas e ciclomotores); outros tipos veículos, incluindo ônibus, representam apenas 7,5%. O Brasil terminou o ano de 2024 com uma frota de 77,9 milhões de automóveis. Destes, 33 milhões estão nas 15 metrópoles brasileiras. A taxa de motorização (número de automóveis para cada 100 habitantes) nesses espaços é ainda maior do que a registrada no país: Em algumas delas, é superior a 50 carros para cada 100 habitantes, são os casos de Belo Horizonte (58,0), Campinas (55,6), Curitiba (59,0), Florianópolis (53,8) e São Paulo (51,8).

A imagem das cidades completamente tomadas por automóveis se materializa nos congestionamentos e é nitidamente refletida nos números: segundo dados do Censo de 2010, 30% da população leva mais de 1 hora no deslocamento casa-trabalho. Em 10 das principais regiões metropolitanas, entre 1992 e 2009, ocorreu aumento no tempo médio de deslocamento casa-trabalho, como mostra estudo do

Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). Segundo esse mesmo trabalho, diversos fatores podem ter contribuído para a piora nas condições de deslocamento, entre eles o aumento da frota de veículos.

Nas grandes cidades os congestionamentos não são novidade. Mas, como era de se esperar, as desigualdades também se manifestam quando se trata de problemas como esse. São Paulo, por exemplo, em 2013, ultrapassou Nova York e passou a ter a maior frota de helicópteros do mundo³. Enquanto os “players do mercado” circulam pelo ar, os trabalhadores enfrentam as piores consequências desse modelo de urbanização, buscando formas de estar próximos aos espaços onde se concentram os empregos e a renda, driblando as barreiras que se impõem à maioria da população.

Mas, além da qualidade, o problema da mobilidade também se releva os elevados preços dos transportes coletivos organizados sob o regime da concessão do poder público a empresas tradicionais familiares, geralmente organizadas em estrutura de oligopólio. Com a erosão da demanda decorrente da diminuição da atividade econômica, do desemprego, da queda da renda e da concorrência dos serviços oferecidos através dos aplicativos de celulares, as empresas concessionárias vêm sucateando frotas, diminuindo a frequência das linhas, e até mesmo abandonando concessões. Essa crise se agravou com a pandemia de COVID-19. Segundo estudo da Associação de Empresas de Transportes Urbanos (NTU), entre março de 2020 a abril de 2021, ocorreu a interrupção da prestação dos serviços por 25 operadoras e um consórcio operacional, além da demissão de 76.757 trabalhadores. No mesmo período, 13 operadoras e um consórcio suspenderam as atividades e duas operadoras, um consórcio

3 <https://veja.abril.com.br/economia/sao-paulo-ultrapassa-ny-e-tem-maior-frota-de-helicopteros-do-mundo/>

cio operacional e um sistema BRT (do Rio de Janeiro) sofreram intervenção na operação. Além disso, cinco operadoras simplesmente encerraram as atividades e quatro tiveram seus contratos suspensos. O mesmo estudo registrou também 238 movimentos grevistas atingindo 88 sistemas de transporte público por ônibus no país.

A este conjunto de problemas do lado da oferta dos serviços se somam os decorrentes da dissociação entre as tarifas e os claros sinais de empobrecimento da população em praticamente todas as metrópoles. O caráter proibitivo do valor das passagens do transporte público - atravessado pela desigualdade de renda, pela persistência do desemprego, da informalidade e da pobreza - agrava as dificuldades enfrentadas pela população para conectar a vida cotidiana ao exterior dos domicílios, bairros e comunidades, que, por sua vez, já são intensificadas por hierarquias sociais profundas e duradouras, expressas no território — uma combinação perversa entre distância física e social, como apontam Ribeiro e Ribeiro (2024, p. 1).

Dessa forma, a combinação entre condições de deslocamento, condições sociais e o alto custo das tarifas alimenta um círculo vicioso de empobrecimento e miséria urbana. Com um transporte público caro, imprevisível e insuficiente, esse serviço deixa de cumprir seu papel essencial de garantir o acesso da população às oportunidades de trabalho, educação, saúde, lazer etc. Diante dessas barreiras, em tempos recentes, parte significativa da população tem buscado soluções alternativas e, muitas vezes, precárias. O principal exemplo é a opção - muitas vezes forçada - pela motocicleta, seja de posse individual, seja por meio das plataformas de transporte individual. Trata-se de um veículo que oferece rapidez, menor custo imediato e maior flexibilidade de uso. No entanto, seu uso em massa vem acompanhado de riscos elevados: maior exposição a acidentes, endividamento relacionado à compra e manutenção do veículo, desgaste físico e

instabilidade econômica para quem depende do trabalho nos serviços de entregas.

Ao mesmo tempo, a grave crise de mobilidade vai ao encontro das permanências que marcam a organização interna das nossas metrópoles, que combinam movimentos complementares e contraditórios de concentração do emprego e dispersão da população. Nas últimas décadas, os municípios da periferia apresentam maiores taxas de crescimento populacional e uma imigração expressiva de pessoas que saíram dos núcleos metropolitanos, estes, por sua vez, também apresentam um estoque e incremento populacional absoluto que não pode ser desconsiderado, além, claro, de ainda concentrarem a maior parte dos postos de trabalho metropolitanos – o que ainda expressa a pressão sobre as áreas centrais, mais evidente especialmente pelo drama da mobilidade urbana, traduzido no que a literatura consagrou como movimento pendular.

A distribuição espacial do emprego na maioria das metrópoles é marcada por uma alta concentração nos núcleos, com uma tendência de estabilidade há pelo menos uma década. Esse aspecto da configuração espacial da metrópole gera efeitos importantes sobre o modo de vida de seus habitantes. Suas consequências são sentidas sobretudo na mobilidade cotidiana, já que a localização concentrada dos empregos resulta em deslocamento em massa das áreas mais distantes em direção às áreas mais centrais. Esse padrão de deslocamento exige da infraestrutura e dos serviços uma capacidade fora do comum e, diante da grave crise que se agravou com a pandemia, os efeitos dessa concentração podem se tornar ainda mais perversos.

Ao mesmo tempo, a pressão pela ocupação das áreas centrais resulta da combinação das transformações do mercado de trabalho, especialmente as ocorridas nos anos 1980 e 1990 – cujo principal traço foi o crescimento da ocupação informal, transitória ou precária, especialmente no setor de serviços, e, sobretudo

do, nos serviços pessoais e domésticos – com a reconhecida crise da mobilidade urbana e o colapso das formas de provisão de moradia. Como a renda e emprego continuam concentradas nos núcleos metropolitanos, pode-se concluir que uma das principais características da dinâmica socioterritorial nas metrópoles é também o conflito pela centralidade na ocupação e uso do solo urbano.

Observamos que nas 15 metrópoles quase três quartos dessas moradias consideradas subnormais pelo IBGE distribuem-se por um raio de até 10 quilômetros a partir dos seus Núcleos. As características destas moradias são a ilegalidade, a irregularidade, a construção em solos pouco propícios à função residencial, o adensamento da ocupação da moradia e, em muitos casos, o emprego de parcelas consideráveis da renda no aluguel.

Estas características não estão homogeneamente presentes em todas as metrópoles, pois são altamente influenciadas pela história das formas de produção da moradia popular e do regime político de gestão do território urbano. Em São Paulo, por exemplo, as favelas apresentam maior precariedade quanto ao tipo de terreno ocupado e maior afastamento das áreas centrais. Ermínia Maricato (1996) estima que 49,3% das favelas da cidade de São Paulo estão localizadas em beira de córrego, 32,2% em terrenos sujeitos a enchentes, 29,3% foram construídas em terrenos com declividade acentuada e 24,2% em terrenos sujeitos à erosão. Os mapas de localização das favelas de São Paulo evidenciam o seu distanciamento em relação ao núcleo econômico e social da metrópole, mas em áreas que permitem o acesso. Em compensação, os cortiços parecem constituir estratégia de proximidade, em razão de sua localização nas áreas mais centrais. Já na região metropolitana do Rio de Janeiro, o regime urbano permite um modelo de proximidade das favelas com os bairros que concentram as moradias dos segmentos superiores da estrutura social.

Crise da Sociabilidade Urbana

Ao lado deste conflito, as metrópoles brasileiras concentraram, durante décadas, os aspectos mais dramáticos da crise de sociabilidade, cujo lado mais evidente é a exacerbação da violência. Os índices da criminalidade violenta nas metrópoles brasileiras atingiram tais níveis que levaram o historiador Luiz Mir (2004) a cunhar a expressão “metrópoles da morte”: a taxa de homicídios dobrou em vinte anos; a média da taxa de vítimas de homicídio, entre 1998 e 2002, foi de 46,7 vítimas por 100 mil habitantes. Esse valor estava bem acima da média nacional, que, no mesmo período, foi de 28,6. Ou seja, a incidência de homicídios nas regiões metropolitanas chegou a ser duas vezes maior que a incidência nacional. E, como é sabido, as vítimas de homicídio concentram-se no segmento dos jovens do sexo masculino.

Nos últimos anos, os dados registram uma queda acentuada na taxa de homicídios. Nas metrópoles, a taxa caiu de 35,8 homicídios por 100 mil habitantes, em 2013, para 20,3, em 2023. Nos núcleos, a taxa passa de 32,7 homicídios/100 mil para 19,4, enquanto nos entornos, cai de 30,2 para 21,2, entre esses dois anos. Em que pese a diminuição geral desse índice no conjunto das metrópoles, a taxa de homicídios de pessoas entre 15 e 29 anos permanece alta. Nas metrópoles, apesar da queda em relação à 2010, quando foi registrado 70,3 homicídios por 100 mil habitantes, a taxa registrada em 2019 foi 51,2, muito superior aos demais níveis da hierarquia urbana.

São nas metrópoles onde também é mais evidente a presença de organizações criminosas que exercem controle armado sobre o território. O caso mais emblemático mais uma vez é o Rio de Janeiro. Segundo dados sistematizados pelo Grupo de Estudos dos Novos Illegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF), os chamados grupos milicianos controlam 56,8% do território da cidade do Rio de Janeiro, exercendo controle sobre uma população de mais de 2,1 milhões de pessoas.

Autores que estuda o tema vêm apontando que “as milícias são uma ameaça à democracia em todas as suas dimensões” (Hirata, *et. al.*, 2022). Como exemplo, podemos mencionar o controle que tais grupos exercem sobre o transporte clandestino através de vans e similares. Esta é uma realidade muito presente no cotidiano da população de muitas partes da metrópole do Rio de Janeiro, onde o transporte é expressão do controle agressivo que esses grupos armados exercem sobre o território e a vida das pessoas.

Nesse contexto, apesar também da queda geral na taxa de homicídios, é preciso sublinhar que algumas metrópoles ainda apresentam taxas superiores à média nacional. São os casos de Belém, Fortaleza, Goiânia, Porto Alegre, Recife, Vitória Manaus e Salvador. Nas duas últimas a taxa é mais que o dobro da média nacional, com 49,5 e 48,1 homicídios por 100 mil habitantes, respectivamente. Nessas duas metrópoles, juntamente com Recife, a taxa de homicídios de pessoas entre 15 e 29 anos é mais que o triplo da média nacional (32,9). Tais resultados têm colocado em discussão os nexos entre os processos de distanciamento territorial, social e simbólico entre as classes e grupos sociais, decorrentes da segregação residencial e da segmentação territorial das nossas metrópoles, aliados à fragilização dos mecanismos de coesão social e seus impactos na dimensão societária (Machado, 2004a; 2004b).

Segregação Residencial e Reprodução das Desigualdades Sociais

O terceiro aspecto decorre das conexões entre a segregação residencial e os mecanismos de reprodução das desigualdades sociais. A utilização da cidade como fronteira amortizadora dos conflitos implicou na instituição de um regime dual de bem-estar, combinando as variantes “famílistico-mercantil” (Esping-Anderson, 1995) com a atuação de um Estado de bem-estar social fortemente seletivo. Foram transferidas às famílias e comunidades as prin-

cipais funções de reprodução social, ao mesmo tempo em que se instaurou a mencionada política urbana perversa de tolerância total para com todas as formas e condições de ocupação da cidade, tanto pelo capital quanto pelo trabalho. A fisionomia, a organização do território, a vida social, enfim todos os aspectos de nossa realidade urbana expressam as várias facetas desse regime de reprodução social.

Ao longo dos anos, o Observatório das Metrópoles realizou diversos estudos que constataram a existência, nos grandes aglomerados urbanos, dos efeitos concentrados da crise social decorrente da mudança no modelo de desenvolvimento. Constatamos, por exemplo, que os contextos sociais conformados pelos processos de segregação residencial e segmentação territorial tem impactos no desempenho do sistema escolar municipal. Verificamos, por exemplo, como tais contextos de precariedade do habitat urbano e isolamento das conexões com o conjunto do espaço social explicam em grande medida os baixos índices de eficácia e de equidade das escolas públicas localizadas nas metrópoles, quando comparadas com aquelas que estão em outros municípios.⁴ Observou-se, com efeito, que os resultados educacionais (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2005 de 1ª e de 2ª fase) nos municípios localizados nas áreas metropolitanas foram sistematicamente mais baixos do que aqueles alcançados nos municípios não-metropolitanos. Essas constatações são surpreendentes, uma vez que as metrópoles concentram mais riqueza, renda e capacidade governamental. As diferenças são mais marcantes justamente nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Por exemplo, no Estado do Rio de Janeiro, a média de 2005 do IDEB de 1ª fase, ou seja, referente ao primeiro segmento do ensino fundamental, dos municípios fora

4 Ver Ribeiro e Kolinsky (2009) e Ribeiro *et al.* (2010).

essa economia paralela mobilize vultosas somas. Notícias já deram conta que as atividades econômicas exploradas pelas milícias gerem um faturamento de 280 milhões de reais por ano. No gatonet 120 milhões, no sistema de Vans 145 milhões e, gás clandestino, 16 milhões de reais.

A difusão de uma sociabilidade violenta como ordem social e suas consequências na vida coletiva prevalecente nestes territórios;

A tendência à concentração territorial dos segmentos vivendo relações instáveis com o mercado de trabalho e seu consequente isolamento sociocultural em relação ao conjunto da cidade.

Frágil Coesão Social

Os três mecanismos se reforçam mutuamente constituindo uma sociedade urbana com frágeis laços de coesão. Esta é uma das principais marcas atuais da ordem urbano-metropolitana. Observamos, em nossos estudos, evidências empíricas nesta direção. Além das já conhecidas tendências ao auto-isolamento das camadas superiores em cidadelas fortificadas – conhecidas como “condomínios fechados” –, constatamos a formação de territórios concentrando uma população que vive o acúmulo de vários processos de vulnerabilização social. São bairros periféricos e favelas onde habitam pessoas que mantêm laços instáveis com o mercado de trabalho e vivem sob condições de fragilização do universo familiar – territórios que tendem a concentrar uma espécie de “capital social negativo”, segundo a terminologia de Wacquant (1998).

Em estudo realizado pelo Observatório das Metrôpoles⁶, constatamos que o risco de jovens de 17 a 24 anos ficarem em situação de “desafiliação institucional” (ou seja, sem estudar, sem trabalhar, nem procurar ocupação) aumenta 30% se moram em bairros com forte

concentração de responsáveis por domicílios que mantenham frágeis e instáveis laços com o mercado de trabalho. E que o risco de “desproteção escolar-familiar” de crianças e jovens de 4 a 14 anos aumenta de 28%.

Conclusão: uma urgente Reforma Urbana

As metrôpoles são, portanto, ativos importantes para um projeto de desenvolvimento nacional que supere o estrutural padrão concentrador vigente até os anos 1970. Mas, elas também contêm os passivos (antigos e novos), cujas evidências mais expressivas apresentamos sinteticamente. Elas indicam prevalecerem em nossas metrôpoles uma dinâmica de fragilização da coesão social destes territórios, com impactos societários no plano da Nação. O quadro social vigente nas metrôpoles desencadeia, com efeito, mecanismos que limitam a diminuição durável das desigualdades e bloqueiam a necessária densificação das relações sociais. Podemos afirmar que as promessas de um padrão de crescimento inclusivo e homogeneizador da sociedade se confrontam como o mal-estar urbano e seus efeitos desiguais. Políticas econômicas de crescimento que se orientam apenas na utilização das metrôpoles em plataforma de exportação de *commodities* ou como palco da indústria global do entretenimento⁷ podem propiciar ciclos de expansão limitados porque condicionados a inserção volátil na divisão mundial da produção e do consumo. Estes prescindem da metrópole como espaço social e diversificado, com as suas potencialidades criativas e inovadoras. São circuitos de acumulação que demandam apenas territórios de produção ou de consumo

7 A indústria global do divertimento inclui o complexo de serviços associados ao turismo de todo o tipo, que atualmente contém os circuitos de acumulação que promovem os megaeventos como a forma mais organizada.

6 Ribeiro (2010).

delimitados, organizados e protegidos, podendo muito bem coexistirem com a crise social do conjunto metropolitano e seus passivos. Em nossa realidade metropolitana, isto pode significar eternizar, congelar, a dualidade do modelo urbano instaurado pela nossa industrialização subdesenvolvida.

O desafio é duplo: de um lado, construir a governabilidade das metrópoles e a política de reforma urbana que enfrente os mecanismos de des-coesão social nelas presentes. O primeiro tema implica na discussão dos seguintes temas:

Reforma Política e a Governabilidade das Metrópoles - Começemos pelo mais óbvio das razões da marcha da insensatez: a total dissociação entre o desenho da geografia política do Estado Brasileiro e as metrópoles. É imprescindível repensar o pacto federativo que inscreva as metrópoles no sistema de governo da nação. No atual quadro institucional, é pouco provável que os três níveis de governo empreendam ações de construção da governabilidade das metrópoles. O nível estadual terá pouco interesse em dotar os territórios metropolitanos de poder real, na medida em que a regra máxima é que poder somente existir se quem o detém tenha a capacidade de exercício e de acumulação de mais poder. Como disse Norbert Elias: o poder é um sistema hierárquico e quem não sobe, cai. Por outro lado, não se pode esperar dos governos municipais a capacidade de empreender ações de baixo para cima na direção de um sistema cooperativo que crie instituições públicas capazes de elaborar políticas públicas estáveis e eficientes que instaurem a governabilidade metropolitana na base da cooperação intergovernamental. A lei dos Consórcios Públicos é, sem dúvida, uma conquista jurídica recente da sociedade, mas ele apenas permite pensar ações cooperativas tópicas e temáticas, pois não cria uma autoridade pública com legitimidade para encarnar as funções de governança metropolitana. A Constituição de 1988 criou a figura do Mu-

nicípio como ente federativo, mas na prática constituiu um dilema político: os municípios não são suficientemente fortes para impor e negociar a cooperação com os governos federal e estaduais e, tampouco, suficientemente frágeis para serem objetos de políticas que prescindam na barganha político-eleitoral. O resultado é que a cooperação intergovernamental nas metrópoles depende do jogo da política de clientela e da sua racionalidade instrumental de curto prazo, incapazes de considerar interesses gerais. Também é necessário pensar como as metrópoles, como territórios economicamente relevantes e socialmente fundamentais, poderiam adquirir uma capacidade de representação no sistema político brasileiro. Prevalece no sistema político brasileiro, por diversas razões, uma dinâmica que não permite a representação deste território na Câmara Federal e nas Assembleias Legislativas. Duas expressões deste fato: a sub-representação das metrópoles nas bancadas de deputados federais e estaduais e a representação paroquial na escala municipal e interurbana, como vem mostrando várias pesquisas realizadas pelo Observatório das Metrópoles. (Rojas, 2009; Correa, 2011; Ribeiro e Correa, 2012). É importante assinalar que estamos diante de um desafio político que é próprio do fenômeno metropolitano em vários outros países. Com efeito, a pesquisa realizada por Lefèvre (2005), ao concluir um vasto balanço das experiências europeias de governança metropolitana, constatou que as "áreas metropolitanas não servem de "territórios de referência para a organização política da sociedade. Nenhum setor da sociedade, até agora, identificou as áreas metropolitanas como territórios para estruturação da representativa de seus membros. Os partidos políticos, por exemplo, têm sua base de representatividade no âmbito da província ou do Estado, mas não em nível metropolitano. Isto é claramente o que sucede na Europa e nos Estados Unidos" (Lefèvre, 2005: 222). A atrofia política das metrópoles como fenôme-

no generalizado nos Estados contemporâneos resulta de um complexo conjunto de fatores, que podem ser identificados em duas grandes categorias. Na primeira estariam os resultantes das forças de *rescaling of statehood* (Brenner, 2004) produzidas pela globalização e a neoliberalização das economias nacionais. As forças e os interesses econômicos, ao se estruturarem na dialética global-local, criam novas escalas de representação nos planos supranacional, ao mesmo tempo em que buscam se articularem com as forças presentes nas instâncias municipais. Observa-se, em consequência, a crescente incompatibilidade entre a dinâmica econômica e a dinâmica política constituída a partir da geografia institucional dos Estados Nacionais. As coalisões políticas tendem, neste quadro, a se realizarem em arenas informais e instáveis no âmbito das quais se constroem a representação política dos interesses econômicos e os pactos em torno de políticas territoriais. A segunda categoria de fatores decorre dos efeitos da dinâmica interna das metrópoles que bloqueiam a sua constituição como espaços políticos. As metrópoles são territórios marcados por dinâmicas de fragmentação social, cultural e territorial que bloqueiam o surgimento de instituições necessárias à sua transformação em comunidade política.

No médio prazo, seria virtuoso o debate das vantagens **da criação de um distrito eleitoral na escala metropolitana** que suscitasse a constituição da sua representação no sistema político brasileiro. Seria, talvez, um caminho para mobilizar forças em torno dos interesses metropolitanos e de enfrentamento da dinâmica fragmentadora resultante do clientelismo político e do seu par, a representação paroquial.

Superar o quadro da fragmentação das políticas públicas setoriais. A Marcha da Insensatez também é movida pela dinâmica da fragmentada e fragmentadora das políticas setoriais, resultado igualmente anacrônico do descompasso do desenho institucional da organização do Estado. É mais que evidente que

no quadro das metrópoles, nenhuma política pública é capaz de realizar os seus objetivos isoladamente em razão das conexões entre os objetos. Não há como realizar a provisão de moradias sem articulação com as ações públicas que se realizam no âmbito do saneamento, dos transportes, da educação etc. São muitos os exemplos de ineficácia e ineficiência das intervenções públicas pensadas e executadas na ótica da autarquia dos problemas das metrópoles para dispensar o desenvolvimento do argumento.

A médio prazo poder-se-ia repensar os **desenhos das políticas públicas setoriais** através da incorporação da dimensão territorial na fase da formulação e implementação. Ao mesmo tempo, poder-se-ia constituir instâncias de interações destas políticas, no estilo das câmaras intragovernamentais, que propiciasse a interlocução e coordenação das intervenções públicas nas metrópoles.

New Deal Metropolitano. Por último, o tema da reforma urbana. É necessário mudara o paradigma com o qual temos discutidos os problemas metropolitanos. Pelo que buscamos desenvolver no presente texto, trata-se de enfrentar os passivos acumulados nas metrópoles, mas também pensar as ações decorrentes na ótica do desenvolvimento nacional que assegurem as promessas de uma inflexão do padrão do desenvolvimento capitalista no país. Por que não pensar em um New Deal Metropolitano? Seria muito virtuoso no enfrentamento das ameaças de que nos fala Celso Furtado se pudéssemos desenhar um vigoroso programa de investimentos em habitação, transportes públicos eficientes e a baixo custo, saneamento ambiental, áreas de lazer, na reforma do habitat popular precário. Poderia responder aos imperativos colocados à sociedade brasileira de promover um novo ciclo de crescimento econômico, não mais fundado no efeito China e seu inevitável efeito perverso de reprimarização, como foi feito em ciclo recente, ou nas concessões de incentivos fiscais

aos empresários para promoverem o aprofundamento de endividamento das famílias, a exemplo dos amplos incentivos para a compra de carros.

Referências bibliográficas

- Bairoch, P. (1988). *Cities and economic development: From the dawn of history to the present*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bonduki, N. (2021). Crise pode levar a um apagão no sistema de transporte coletivo. *Folha de São Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nabil-bonduki/2021/09/crise-pode-levar-a-um-apagao-no-sistema-de-transporte-coletivo.shtml>
- Brenner, N. (2004). *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press.
- Correa, F. S. (2011). Conexões eleitorais, conexões territoriais: As bases socioterritoriais da representação política na metrópole fluminense. Rio de Janeiro: Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Dantas, E. W. C., Ferreira, A. L. & Clementino, M. L. M. (2010). *Turismo imobiliário nas metrópoles*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Diniz, C. C. (2006). *Dinâmica espacial e ordenamento do território*. Brasília: CEPAL/IPEA.
- Esping-Andersen, G. (1995). O futuro do welfare state na nova ordem mundial. *Lua Nova*. (35): 73-204.
- Faria, V. (1991). Cinquenta anos de urbanização no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*. (29): 98-119.
- Furtado, C. (1992). *Brasil: A construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Hirata, D. et al. (2022). *A questão dos ilegalismos: A crescente militarização e milicialização das cidades*. In L. C. Q. Ribeiro (Org.) (364-383). Rio de Janeiro: Letra Capital.
- IBGE. (2016). *Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE. (2020). *Regiões de influência das cidades 2018*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Jacobs, J. (1969). *La economía de las ciudades*. Barcelona: Ediciones Península.
- Jacobs, J. (1986). *Cities and the wealth of nations*. Harmondsworth: Random House.
- Lefevre, C. (2005). *Governabilidad democrática de las áreas metropolitanas*. Santiago: BID.
- Machado, L. A. (2004a). *Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano*. In L. C. Q. Ribeiro (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Rio de Janeiro: Perseu Abramo. .
- Machado, L. A. (2004b). *Sociabilidade violenta e ação coletiva*. Rio de Janeiro: IBASE.
- Mir, L. (2004). *Guerra civil, estado e trauma*. São Paulo: Geração Editorial.
- Moura, R. et al. (2007). *O metropolitano no urbano brasileiro*. Rio de Janeiro: Revan.
- Moura, R. (2009). Arranjos urbanos-regionais brasileiros. *Tese de doutorado*. Curitiba: UFPR.
- Moura, R. (2013). Configurações espaciais da metropolização brasileira. *E-metropolis*. (13): 29-39.
- Observatório Das Metrópoles. (2009). *Hierarquização e identificação dos espaços urbanos*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Observatório Das Metrópoles. (2013). *Índice de bem-estar urbano*. Rio de Janeiro: Editorial.
- ONU-Hábitat. (2022). *World cities report 2022: Envisaging the future of cities*. United Nations. Nova York: ONU.
- Storper, M. & VENABLES, A. (2005). *O burburinho: A força econômica da cidade*. In C. C. Diniz & M. B. Lemos (Orgs.) (pp. 31-56). Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Ribeiro, L. C. Q. (2012). *Nível de integração dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles.
- Ribeiro, L. C. Q., Rodrigues, J., & Correa, F. (2010). Segregação residencial e mercado de trabalho. *Cadernos Metrópole*. 12(20): 15-41.
- Ribeiro, L. C. Q. (2010). Desigualdades de oportunidades e segregação residencial. *Cadernos CDRH*. 23(59): 221-233.

- Ribeiro, M. G. (2025). *Desindustrialização nas metrópoles brasileiras*. In L. C. Q. Ribeiro & N. Diniz (Orgs.). *A nova urbanização dependente no capitalismo rentista-neoextrativista* (pp. 237-262). Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Ribeiro, L. C. Q. et al. (2010). *Desigualdades urbanas e escolares*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Ribeiro, L. C. & Kolinsky, M. C. (2009). Efeito metrópole e acesso às oportunidades educacionais. *EURE*. 35(106): 101-129.
- Ribeiro, L. C. Q. & CORRÊA, F. (2012). Cultura política, cidadania e representação na urbs sem civitas: a metrópole do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Sociologia*. Vol. 14, Núm. 30: 156-193.
- Ribeiro, M. G. & Clementino, M. L. M. (2020). *Apresentação*. In M. G. Ribeiro & M. L. M. Clementino (Orgs.). *Economia metropolitana e desenvolvimento regional: do experimento desenvolvimentista à inflexão ultraliberal* (9-20). Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Rojas, N. (2009). Geografia política das eleições congressuais. *Cadernos Metrópole*. 11(22): 367-384.
- Tavares, M. C. (1985). *Império, território e dinheiro*. In J. L. Fiori (Org.). (449-489). Vozes.
- Tolosa, H. (1991). *Pobreza no Brasil nos anos 80*. In J. P. R. Velloso (Org.). *Nobel* São Paulo: Editorial.
- Tuchman, B. W. (1996). *A marcha da insensatez: De Tróia ao Vietnã*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- Veltz, P. (1996). *Mundialización, ciudades y territorios*. Buenos Aires: Ariel.
- Veltz, P. (2002). *Firmes et territoires*. Paris: École de Paris du Management.
- Wacquant, L. (2001). *Os condenados da cidade*. Rio de Janeiro: Revan.

La institucionalidad metropolitana en la Argentina: *Avances y desafíos*

*Metropolitan institutions in Argentina:
Progress and challenges*

Por Claudio Marcelo Augugliaro*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2026.

Fecha de Aceptación: 12 de abril de 2026.

RESUMEN

La Argentina se distingue en el panorama latinoamericano no sólo por albergar el mayor porcentaje de población urbana de la región (predominantemente metropolitana), sino también por el hecho que Buenos Aires -su principal área urbana- se constituye a comienzos del siglo XX en la primera metrópolis del hemisferio sur. No obstante, a más de cien años de este hito, el país exhibe una notoria carencia de marcos normativos e instrumentos de política pública destinados a promover e incentivar la gobernanza metropolitana. Esta situación contrasta significativamente con el desarrollo y la madurez institucional observada en la gestión de áreas metropolitanas en otros países del subcontinente. El presente artículo de investigación analiza los avances y desafíos emergentes en el proceso de institucionalización metropolitana en la Argentina. A partir de una investigación desarrollada por “Ciudadanía Metropolitana”, se examinan las

experiencias de articulación contemporáneas -excluyendo los dispositivos monosectoriales-, categorizándolas según las principales tipologías y modelos de gestión. El propósito es recuperar lecciones aprendidas de estas experiencias que se conviertan en insumos estratégicos para proponer lineamientos que incentiven el debate público sobre los marcos institucionales y los sistemas de incentivos necesarios para consolidar una gobernanza metropolitana efectiva.

Palabras clave: *Áreas Metropolitanas, Gobernanza, Institucionalización, Legislación, Participación Ciudadana.*

ABSTRACT

Argentina stands out in Latin America not only because it has the highest percentage of urban population in the region (predominantly metropolitan), but also because Buenos Aires, its main urban area, became the first metropolis in the southern hemisphere at

* Completó estudios universitarios en Gestión y Desarrollo Local en las Universidades Cámara Argentina de Comercio y Servicios y en la Universidad Nacional de José C. Paz. Asimismo, realizó el Curso de Posgrado en Gestión y Políticas Metropolitanas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Argentina. Correo electrónico: cmaugugliaro@gmail.com

the beginning of the 20th century. However, more than a century after this milestone, the country still lacks regulatory frameworks and public policy instruments designed to promote and encourage metropolitan governance. This situation contrasts sharply with the institutional development and maturity observed in the management of metropolitan areas in other countries on the subcontinent. This article analyzes the progress and emerging challenges in the process of metropolitan institutionalization in Argentina. Based on research conducted by Ciudadanía Metropolitana, it examines contemporary coordination experiences -excluding single-sector mechanisms- and categorizes them according to the main typologies and management models. The purpose is to retrieve lessons from these experiences that can be used as strategic inputs to propose guidelines that encourage public debate on the institutional frameworks and incentive systems needed to consolidate effective metropolitan governance.

Keywords: *Metropolitan Areas, Governance, Institutionalization, Legislation, Citizen Participation.*

Introducción

La metropolización constituye un proceso de impulso global, cuya génesis se remonta a las transformaciones socioeconómicas inducidas por las primeras fases de la Revolución Industrial y su consecuente concentración demográfica y productiva. No obstante, su expansión global es más reciente y se encuentra vinculada a la Tercera Revolución Industrial. Esta nueva fase se caracteriza por el alcance de las TIC y la importancia estratégica del conocimiento y la innovación para el crecimiento económico y la competitividad. La transformación urbana resultante de este fenómeno, según el análisis de Castells, se manifiesta como una reconfiguración de las dinámicas regionales, más que como un simple crecimiento demográfico. En este sentido, el autor sostiene: "Lo que

distingue esta nueva forma de las anteriores no es sólo su dimensión, sino la difusión de las actividades y funciones en el espacio y la interpenetración de dichas actividades según una dinámica independiente de la contigüidad geográfica" (Castells, 1972: 28).

A medida que se consolida el modelo urbano extendido, las nuevas ciudades que emergen de estos procesos enfrentan desafíos estructurales inéditos. Peter Hall (1966: 29) identifica que fenómenos urbanos como el hacinamiento, la suburbanización, el déficit habitacional y la crisis de movilidad son rasgos intrínsecos de las metrópolis, en sus comienzos. Estas externalidades negativas no solo redefinieron la gestión del territorio, sino que impulsaron la evolución del urbanismo hacia una disciplina de escala regional y sistémica. Sin embargo, desde mediados del siglo XX, el eje central del debate sobre las áreas metropolitanas se ha desplazado hacia la fragmentación institucional. Esta cuestión se identifica como un desafío transversal que condiciona la resolución de las problemáticas sectoriales de este modelo de urbanización. En consecuencia, la ciencia política ha profundizado en el estudio de diversos modelos de coordinación, orientados a promover estructuras de gestión o arreglos capaces de mitigar dicha desarticulación y, simultáneamente, dar respuesta a las complejidades de las nuevas agendas urbanas.

La anomia metropolitana argentina

La inexistencia de un marco regulatorio federal de referencia para las áreas metropolitanas en la Argentina manifiesta una marcada asimetría respecto a los procesos de institucionalización observados en los otros dos grandes Estados

federales de la región: Brasil¹ y México². En nuestro caso el vacío normativo trasciende la mera ausencia de reglas de juego; se traduce en una carencia de una definición conceptual oficial que permita encuadrar las intervenciones estatales en la materia. Esta indeterminación ha condicionado la incorporación de la temática metropolitana en las agendas gubernamentales y limitado los incentivos para la formalización y sostenibilidad de las experiencias, relegando de esta forma el desarrollo de una institucionalidad metropolitana en la Argentina.

En materia de definiciones “asimilables” a la de “área metropolitana” en la esfera oficial argentina, la referencia técnica predominante es la categoría de “aglomerado urbano” desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Esta unidad territorial,

cuya metodología se remonta al Censo Nacional de Población de 1970, se define como una entidad que trasciende los límites de dos o más jurisdicciones político-administrativas —ya sean de primer o segundo nivel— y que adopta la denominación de ‘Gran’ antepuesta al núcleo principal cuando su población supera los 100.000 habitantes³.

No obstante, esta conceptualización de carácter eminentemente físico y estadístico ha evidenciado una progresiva obsolescencia frente a los debates contemporáneos sobre la complejidad de las áreas metropolitanas. Como fuera advertido tempranamente por César Vapñarsky⁴ persiste una disyunción analítica entre la delimitación morfológica del aglomerado realizada por el organismo oficial (representada por la mancha urbana continua) y las nuevas dinámicas de territorialidad e institucionalización que presentan las metrópolis en expansión, lo que marca la insuficiencia del criterio censal para fundamentar políticas públicas de escala regional en el presente contexto.

A pesar de la ausencia de un marco regulatorio integral, el ordenamiento jurídico argentino -tanto en su órbita federal como provincial- ofrece diversas alternativas normativas que posibilitan encuadrar modelos de coordinación interjurisdiccional metropolitana. A continuación, se describen los principales instrumentos posibles.

1 En el caso de Brasil, las primeras leyes complementarias federales fueron dictadas para 5 áreas metropolitanas durante los años 1973/74. La Constitución de 1988 incorpora en su artículo 25 la facultad de los estados de instituir áreas metropolitanas. Finalmente, en enero de 2015, se sanciona el Estatuto da Metrópole, mediante la Ley 13.089, destinado a regular la gestión de las regiones metropolitanas. Para profundizar sobre el proceso de institucionalización metropolitana en Brasil, consultar el artículo de Cid Blanco Junior “Regiones metropolitanas en Brasil: avances y retos en planeamiento y la gobernanza de un territorio de desigualdades pos estatuto de la metrópoli”.

2 México también ha consagrado avances, fundamentalmente a partir de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de 2016 y el derogado Fondo Metropolitano. Consultar sobre esta experiencia el artículo de Alberto Arellano Ríos “Arquitectura institucional para la gobernanza metropolitana en México”.

3 Definición contenida en el Glosario del INDEC - <https://www.indec.gov.ar>

4 Entre otros trabajos, Vapñarsky (1979 y 2000) ha señalado esta problemática en “La población urbana argentina en 1970 y 1960 – Revisión crítica de la información censal oficial” y en “La Aglomeración Gran Buenos Aires”.

1.1. El Artículo 124° de la Constitución Nacional

Diversos juristas han identificado en el Art. 124°⁵ de la Constitución Nacional una oportunidad para enmarcar procesos de institucionalidad metropolitana. Aunque el artículo fue incorporado para fomentar un “federalismo de concertación” y no menciona explícitamente el término “metropolitano”, su texto habilita la creación de regiones para el desarrollo económico y social.

En este sentido, Daniel Sabsay, sostiene que la finalidad de esta figura constitucional es armonizar facultades concurrentes y evitar la fragmentación de responsabilidades ante conflictos compartidos. En su ya clásico estudio⁶ para la institucionalización de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), Sabsay (2002) ha impulsado acuerdos basados en los Arts. 124° y 125°, aunque la inclusión de municipios y del Poder Ejecutivo Nacional en tales convenios sigue siendo un punto de debate jurídico, dado que el artículo no define

taxativamente la participación de estos actores como sujetos plenos del acuerdo regional.

Por su parte, Antonio María Hernández (2005) sostiene la viabilidad de estos acuerdos para el contexto metropolitano bajo tres principios: flexibilidad, funcionalidad y coordinación interjurisdiccional. Según Hernández, este proceso exige una modernización de los niveles gubernamentales y una planificación estratégica que incluya a actores no gubernamentales.

A pesar de estas interpretaciones y de la presentación en el Congreso de la Nación de diversos proyectos legislativos⁷, orientados a la constitución del Área Metropolitana de Buenos Aires y fundamentados en la aplicación de este artículo constitucional, hasta la fecha ninguna metrópoli argentina se ha institucionalizado formalmente el amparo de esta cláusula.

Marcos normativos a nivel provincial

En el contexto nacional, la provincia de Santa Fe se ha posicionado a la vanguardia legislativa en materia de gobernanza regional. La génesis

5 El Art. 124° establece que: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La Ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto”. En tanto, el Art. 125° habilita a las provincias a celebrar tratados parciales, entre otros, a los fines del interés económico de las mismas.

6 “Región Metropolitana de Buenos Aires – Aporte Jurídico-Institucional para su construcción” (2002).

7 Desde el retorno a la democracia, se registran en el Congreso Nacional numerosos proyectos tendientes a la creación del Área Metropolitana de Buenos Aires, entre otros, los siguientes: Vanossi, Jorge R. - 2767-D-1989, reproducido mediante los expedientes 0107-D-1991 y 0065-D-1993; Mosca, Carlos M. A. y otros - 2529-D-1991; Pinedo, Federico y Vanossi, Jorge R. - 5562-D-2004, reproducido por el Dip. Pinedo como 3093-D-2006 y posteriormente como 0808-D-2008, 0611-D-2010, 0451-D-2012, 1101-D-2014 y 3756-S-2016; García Arecha, José María - 80-S-1998. Para ampliar sobre las iniciativas legislativas federales vinculadas a áreas metropolitanas, consultar el libro “Argentina metropolitana: antecedentes y desafíos hacia la construcción de una gobernanza regional” (Augugliaro *et al.*, 2026).

de este proceso se halla en los esquemas asociativos de la Prefectura del Gran Rosario y el posterior Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM), antecedentes que permitieron la sanción, en 2016, de la Ley Provincial N° 13.532. Dicha norma estableció el marco regulatorio para la creación de entes metropolitanos, un avance que alcanzó su máxima jerarquía jurídica con la reciente reforma constitucional provincial, cuyo artículo 159 faculta la constitución de regiones metropolitanas bajo el principio de concertación voluntaria de los gobiernos locales.

Los rasgos distintivos que plantea la normativa santafesina están vinculados a: el reconocimiento de los entes como personas públicas no estatales, con autarquía financiera y administrativa, situándose fuera de la administración pública centralizada; la promoción de una estructura de gobernanza organizada a partir de un Consejo de Gobierno (como órgano político integrado por intendentes y un representante provincial), un Directorio (como órgano ejecutivo), un Consejo de Fiscalización y un Consejo Técnico Consultivo; y finalmente, desde el punto de vista del financiamiento, se prevén aportes equitativos entre los municipios miembros y el gobierno provincial, además de recursos externos o por servicios prestados.

Si bien la ley santafesina ha permitido consolidar la experiencia del ECOM Rosario y posibilitar la creación del ECAM Santa Fe, ha enfrentado algunos cuestionamientos por su dificultad para ser aplicada en áreas metropolitanas más pequeñas y con menor desarrollo.

En el contexto nacional, Catamarca y Salta son las restantes jurisdicciones que también han sancionado un marco legal específico para la gestión metropolitana. Si bien la norma catamarqueña (Ley N° 5564/2018). Si bien la norma refleja una fuerte influencia del precedente santafesino, se desmarca del mismo en un aspecto crítico: la ausencia de mecanismos de financiamiento provincial. Esta omisión re-

sulta determinante, dado que ese respaldo presupuestario representa un factor central para garantizar la autonomía de gestión y la perdurabilidad de las experiencias asociativas interjurisdiccionales. En cuanto a proyectos legislativos, las provincias de Córdoba, Tucumán y Entre Ríos cuentan en estos momentos con iniciativas con estado parlamentario, para regular y promover el fenómeno metropolitano.

Acuerdos intermunicipales

Ante la falta una legislación específica, los acuerdos interjurisdiccionales emergen como una modalidad de gestión horizontal que permite ejecutar políticas a escala regional. Según Cravacuore y Villar (2014), esta práctica mejora la eficacia de las políticas territoriales y fortalece la capacidad de negociación de los gobiernos locales frente a estratos superiores. Ya sea a partir de sus constituciones o de las leyes orgánicas municipales todas las provincias habilitan a los municipios a celebrar convenios intermunicipales.

Tanto desde el punto de los artículos específicos como por lo relevado en la experiencia práctica, los convenios suelen formularse enmarcados en la promoción del desarrollo regional, la ejecución de obras públicas y en menor medida, la prestación de servicios en el territorio de dos o más jurisdicciones, por lo cual representan una herramienta idónea para abordar las temáticas metropolitanas.

Sin embargo, la implementación de estos marcos de acuerdo presenta complejidades en cuanto a temas de financiamiento compartido y el reconocimiento jurídico de los entes u organismos producto del acuerdo, en varios estados provinciales. Más allá de esto, Cravacuore (2017) señala la poca utilización de esta herramienta a escala metropolitana y la relativa consolidación que presentan los acuerdos alcanzados. En este sentido, un antecedente interpretativo de relevancia es el Dictamen 912/83 de la Fiscalía de Estado de Córdoba, que reconoce a los organismos intermunicipa-

les como personas jurídicas públicas, sentando un precedente sobre la legalidad de estos entes para actuar con autonomía.

En síntesis, el plexo normativo vigente en la Argentina, aunque heterogéneo y en ocasiones desactualizado, ofrece marcos posibles para sustentar una institucionalidad metropolitana. El desafío actual radica en superar interpretaciones restrictivas y avanzar hacia definiciones y encuadres jurídicos que garanticen una operatividad técnica y el financiamiento de las experiencias regionales, permitiendo así dar respuestas eficaces a los nuevos retos que nos presenta esta particular tipología urbana.

2. Las experiencias que configuran el escenario presente de institucionalidad metropolitana

No obstante las restricciones normativas precedentes, en las últimas décadas se han materializado una serie de experiencias de institucionalidad metropolitana de carácter integral o sistémico. Estas iniciativas han procurado configurar arquitecturas institucionales alternativas frente a la realidad de fragmentación que presentan las metrópolis. En este proceso, la Prefectura del Gran Rosario (1969) se sitúa como el precedente seminal, estableciendo las bases para las discusiones contemporáneas sobre la coordinación y cooperación institucionalizada en áreas metropolitanas. Sin embargo, la ausencia de directrices de alcance federal y el hecho de haberse plasmado las experiencias a partir de encuadres jurídicos heterogéneos, ha generado avances asimétricos, al tiempo que la formalización de los arreglos frecuentemente ha sido supeditada a consensos mínimos determinados por la viabilidad política coyuntural, lo que plantea dificultades en la consolidación de los procesos de institucionalidad

metropolitana, de acuerdo a la información relevada en la investigación referida⁸.

En este sentido, al analizar las experiencias de Brasil, Fernanda Magalhães (2010, pg. XX) advierte que la excesiva informalidad en los arreglos metropolitanos constituye una amenaza para su sostenibilidad. Desde esta perspectiva, si bien el pragmatismo puede facilitar la cooperación inicial, la falta de una arquitectura institucional formalizada limita la perdurabilidad del modelo de gobernanza más allá de los proyectos específicos, transformando la flexibilidad inicial en una debilidad estructural para la gestión del territorio metropolitano.

Encontramos entonces que una característica común en estos procesos, de acuerdo a los datos relevados en la investigación, es que presentan en general una “dinámica de múltiples etapas, caracterizada a su vez por la sucesión de distintos modelos de arreglo metropolitano en un mismo territorio, lo cual evidencia la complejidad de consolidar una institucionalidad resiliente” (Augugliaro *et al.*, 2026). El caso de la Región Metropolitana de Confluencia⁹, a lo largo de los últimos treinta años, representa un claro ejemplo de estas afirmaciones.

Se ha mencionado también que otra consecuencia de la carencia de lineamientos federales es el limitado desarrollo de políticas públicas direccionadas a esta particular realidad urbana. En este contexto, no se puede dejar de señalar el rol decisivo que han tenido los programas de asistencia de organismos internacionales en el fomento de estas incipientes institucionalidades metropolitanas. En particular, el Banco Interamericano de Desarrollo

8 “Argentina metropolitana: antecedentes y desafíos hacia una gobernanza regional” (2026).

9 Para ampliar sobre los antecedentes de institucionalización en la Región Metropolitana de Confluencia consultar: <https://ciudadania-metropolitana.org.ar/2025/03/region-metropolitana-de-confluencia> .

llo (BID) ha mostrado un fuerte liderazgo en estos procesos, a través del financiamiento aplicado mediante programas como el de Grandes Aglomerados Urbanos (GAU), el de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) o el Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles. La contribución de los mismos no reside únicamente en la definición de lineamientos metodológicos específicos, sino también en el alcance nacional de dichas políticas¹⁰ y en el incentivo que significa en términos de cooperación los fondos aportados al desarrollo de obras de impacto regional, priorizadas en común y a partir de una planificación regional. Más allá de las experiencias que se analizan en este apartado, el impulso a la institucionalidad metropolitana también se verificó en experiencias como Salta o Posadas, donde sin embargo no llegó a consolidarse.

A continuación, se desarrolla una caracterización de las principales experiencias contemporáneas en materia de marcos de concertación integral. El análisis se estructura a partir del relevamiento de sus dimensiones

constitutivas: los acuerdos normativos, el diseño institucional, los modelos de gobernanza, las capacidades operativas, y finalmente, avances que presentan.

Ente de Coordinación Metropolitana Rosario (ECOM)

Como ha sido reseñado, el área metropolitana de Rosario, fue la primera en contar con una institucionalidad regional en el año 1969, producto de la ley provincial N° 6551, que se enmarca en el contexto de la legislación nacional y los programas federales de promoción del desarrollo de esa época.

No debe sorprendernos que haya sido Rosario la primera experiencia en contar con una institucionalidad metropolitana, si tenemos en cuenta que, a partir del Plan Regulador de 1935, la planificación a escala regional ha registrado diversos antecedentes. Más aún este proceso de sedimentación de acuerdos, reuniones y planes que deriva en la conformación del ECOM de Rosario hace más de quince años, evidencia que la institucionalización metropolitana requiere tanto de desarrollos técnicos específicos, como de una persistente voluntad política orientada a la concertación y el diálogo interjurisdiccional.

La estructura organizacional prevista por ley para la Prefectura del Gran Rosario contempla originalmente una Asamblea de Intendentes y Presidentes Comunales, un Directorio, la Secretaría Técnica de Planificación y un Prefecto. En gran medida, esa estructura fue retomada al momento de diseñar las autoridades y funciones del actual del ECOM¹¹ y ha

10 Entre las iniciativas mencionadas, destaca el programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) por su alcance y continuidad. El mismo se estructuró en dos etapas ejecutadas: el DAMI I (2011-2014), con intervenciones en las áreas metropolitanas de Neuquén, VIRCH-Valdés, Mendoza, Rosario, Tucumán y Salta; y el DAMI II (2017-2019), que extendió su cobertura a la Región Metropolitana de Confluencia, Unicipio (Mendoza), Rosario, Posadas, Salta y el Área Metropolitana de Buenos Aires. Cabe señalar que producto de la pandemia por COVID-19 la implementación del programa fue interrumpida, por lo cual algunas áreas con acuerdos firmados, como el caso de El Gran Jujuy, no pudieron acceder a la operatoria. Posteriormente, si bien se definió una tercera etapa, finalmente no fue concretada.

11 Para profundizar la lectura sobre la experiencia y los antecedentes del ECOM Rosario, puede consultarse el análisis desarrollado por Ciudadanía Metropolitana disponible en: <https://ciudadaniametropolitana.org.ar/2025/04/region-metropolitana-de-rosario/>

sido la referencia para estructurar los entes que se han conformado en nuestro país.

En cuanto a la experiencia vigente, el ECOM tiene sus inicios en 2010, como una asociación voluntaria de municipios, hasta que en 2016 con la sanción de la ley provincial N° 13.532 de “Creación de Áreas Metropolitanas”, es reconocido en el marco de la misma.

Inspirada en gran medida en la experiencia de cooperación metropolitana de Rosario, la ley provincial fue impulsada por el Gobernador Miguel Lifschitz, que había ejercido la titularidad del ejecutivo municipal de dicha ciudad, entre 2003 y 2011.

En lo que respecta a las atribuciones, la normativa establece un conjunto exhaustivo de competencias generales, de planificación y de gestión, condicionadas a los marcos de acuerdo particulares. Por otra parte, reconociendo el rol estratégico del gobierno provincial en la implementación de soluciones metropolitanas, Lifschitz incluye no sólo una cláusula que asegura aportes para el financiamiento, sino que prevé la posibilidad de delegación de funciones o competencias en los entes. Sin embargo, la implementación de dichas competencias ha sido escasa, observándose una falta de abordaje de las potencialidades que presenta la norma, como así también un cumplimiento relativo a lo largo del tiempo de los compromisos que debe asumir la Provincia, en relación a los entes.

En sus quince años de existencia el ECOM ha desarrollado principalmente lineamientos urbanísticos para la región, así como también 26 planes/estrategias para los gobiernos locales integrantes, a través de un proceso de planificación participativa inédito.

Actualmente, el ECOM entre otras líneas de trabajo se encuentra abocado a los temas de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y un Plan de Movilidad Activa Metropolitana, contando para ello con los aportes técnicos de diversas universidades de la región.

La sostenibilidad de esta experiencia está vinculada en gran medida a una construcción identitaria territorial, la profesionalización de sus equipos de gestión y fundamentalmente de liderazgos políticos de la ciudad central con comprensión del fenómeno metropolitano. En la actualidad, la reciente reforma constitucional abre una ventana de oportunidad crítica para el reescalamiento operativo y la profundización de las competencias funcionales del Ente, en el marco de nuevas potencialidades para los gobiernos locales.

Ente de Coordinación del Área Metropolitana de Santa Fe (ECAM)

Santa Fe y Paraná conforman una región metropolitana biprovincial, que sin embargo, no ha sido reconocida, hasta el presente, con una estructura de gobernanza institucionalizada. Ambas áreas, además, presentan hoy encuadres distintos para dar respuesta a sus propias realidades metropolitanas. Mientras Santa Fe se ha organizado en los términos previstos por la ley provincial y formalizado un acuerdo para la conformación de un ente en septiembre de 2016 -que en la actualidad integran 26 localidades-, Paraná no posee ningún tipo de institucionalización a escala metropolitana -pese a contar la ciudad cabecera con una ordenanza específica-, por lo que el abordaje de las problemáticas específicas vinculadas a la realidad metropolitana se resuelve a partir de convocatorias puntuales de las autoridades de la capital provincial.

Por lo demás, el ECAM respeta en cuanto a autoridades, responsabilidades y funciones las establecidas en la ley provincial de AM, que han sido referidas oportunamente. Sin embargo, a diferencia de la experiencia de Rosario, el ente de Santa Fe ha tenido dificultades para conformar un equipo técnico propio capaz de desarrollar proyectos, al tiempo que no ha podido avanzar en la concreción de los ejes y acciones del “Estudio de Lineamientos Estratégicos Metropolitanos del Área Metropolita-

na de Santa Fe¹². Esto en gran medida a causa de restricciones en materia de financiamiento, una problemática común que enfrentan todas las AM de nuestro país.

Sin ser parte del marco de arreglo -pero aportando a la institucionalidad metropolitana-, a instancias del Concejo Municipal de Santa Fe y con apoyo de la cooperación internacional, se ha logrado consolidar un espacio de trabajo de los organismos legislativos de la región, habiendo presentado a fines de 2025 una ambiciosa agenda de trabajo común en materia de compatibilización normativa regional.

El Gran Jujuy

Esta experiencia, se desarrolla a partir de la participación de los municipios de San Salvador, Palpalá y Yala en el Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID, en 2016, cuando se suscriben los primeros acuerdos de cooperación metropolitana en esta región.

A través de la implementación de la metodología participativa CES, se formuló el Master Plan Gran Jujuy Sostenible. Posteriormente, en el año 2019, con el objetivo de operativizar las líneas estratégicas definidas en ese documento, el aglomerado gestionó su adscripción al programa DAMI. Sin embargo, la fase de ejecución se vio supeditada a las restricciones derivadas de la pandemia, lo cual resultó en la suspensión temporal de las acciones proyectadas.

Durante el año 2022, el esquema de cooperación regional fue revitalizado mediante la firma de nuevos acuerdos. El primero de ellos, de carácter ejecutivo, se estableció como un protocolo de intención carente de mecanismos de seguimiento o estructuras de gestión permanente. Paralelamente, el acuerdo legislativo dio origen al Parlamento del Gran Jujuy,

órgano que logró una rápida consolidación institucional al dictar su reglamento operativo e iniciar formalmente sus actividades.

Más allá de la debilidad del marco de cooperación, a partir de una coordinación vinculada al gobierno de la ciudad central, la experiencia comenzó a desarrollar programas de alcance regional en materia turística y cultural, al tiempo que articula con las autoridades de la provincia un ambicioso proyecto de línea de ribera del Río Grande, que atraviesa los municipios que son parte del acuerdo, al que recientemente se sumó San Antonio.

UNICIPIO (Mendoza)

Creado como Consejo de Coordinación de Políticas Públicas Socio-Ambientales Municipales para el Gran Mendoza, mediante Decreto N° 177/2016, del Gobernador Cornejo, el organismo provincial reconoce como antecedente el Plan Integral de Desarrollo Estratégico Mendoza, de 1998, aunque en este caso el impulso de la cooperación había sido *bottom-up*. Si bien el “Gran Mendoza” por definición se encuentra integrado por los municipios de Mendoza, Guaymallén, Godoy Cruz, Las Heras, Luján y Maipú, en el mencionado decreto de creación se invita a participar de este marco de acuerdo al municipio de Lavalle.

En cuanto a la conducción del Consejo, la Presidencia y la coordinación quedan a cargo de funcionarios propuestos y dependientes de la administración provincial, si bien se integra a los Intendentes municipales como vocales del mencionado consejo.

La trayectoria de UNICIPIO durante estos años evidencia una paradoja institucional: sin contar con una estructura técnica propia, ni presupuesto, desarrollando sus funciones básicamente a partir de una coordinación, ha implementado programas de alto impacto, como ser el Sistema Integrado de Información y Gestión de Arbolado Público Metropolitano o la Red de Ciclovías, políticas públicas que han logrado reconocimiento internacional por

12 Desarrollado como plan estratégico, a partir de un financiamiento DAMI-BID.

su excelencia y que han contado con el decisivo aporte del programa DAMI.

En los últimos años, UNICIPIO abordó también el desafío de desarrollar un código unificado de construcción, a escala metropolitana.

Región Metropolitana de Confluencia (Neuquén-Río Negro)

Los primeros antecedentes de cooperación metropolitana en esta región se remontan a finales de la década 1990, con el Programa de Desarrollo de la Microrregión del Alto Valle y la Confluencia (PMAC) en 1997, si bien existía un recorrido de cooperación intermunicipal entre algunos de los doce gobiernos locales que fueron parte de esta iniciativa.

La trayectoria del PMAC establece un patrón recurrente que caracteriza las sucesivas etapas de cooperación metropolitana en el territorio. Este ciclo se inicia con una fase de diagnóstico participativo y determinación de ejes prioritarios, sustentada en un consenso de los actores políticos y sociales sobre la importancia de una coordinación regional. No obstante, tras estos avances preliminares, el proceso suele derivar en una implementación parcial de las metas, evidenciando además una restricción estructural para institucionalizar un ente regional con capacidades técnicas y presupuestarias. Esto significó que cada nueva etapa, sea en realidad un nuevo comienzo.

A esta iniciativa, le siguieron la Asociación de Municipios de la Región del Valle y la Confluencia (AMRVC) en 2008 y el programa DAMI I (Área Metropolitana de Neuquén - AMN), en 2013, todas con diversas integraciones de gobiernos locales.

La experiencia más reciente es la registrada en el marco del programa DAMI II, desarrollada entre 2017 y 2023. En este caso, los municipios participantes son doce: Neuquén, Plottier, Centenario, Senillosa, Vista Alegre y San Patricio del Chañar (Provincia de Neu-

quén) y Cipolletti, Cinco Saltos, Contraalmirante Cordero, Campo Grande, Fernández Oro y Allen (provincia de Río Negro).

A tales efectos, y en relación al proceso de toma de decisiones, se conforma una Mesa de Acuerdos Metropolitanos (MAM) integrada por los intendentes y un representante de cada gobierno provincial. Dicha mesa trabaja a partir de los insumos y lineamientos elaborados por los equipos técnicos.

En el año 2023 se registran las últimas acciones vinculadas esta etapa, en el marco del plan de movilidad urbana regional. Con la asunción de las nuevas autoridades municipales electas, a fines de ese año, las conversaciones se centran en los responsables de las ciudades cabeceras (Neuquén y Cipolletti), sin un marco de formalización.

Ente de Coordinación Metropolitana Centro (ECOM/C) Catamarca

La génesis del ente de coordinación metropolitana de Catamarca se remonta al año 2018, en el que dos procesos desarrollados en paralelo sentaron las bases para la institucionalización metropolitana en el Gran San Fernando del Valle de Catamarca.

En primer lugar, la selección del área metropolitana en cuestión para ser parte de un novedoso proceso de planificación participativa a escala regional. A partir del impulso del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), con la colaboración del Ministerio de Producción de Nación y el apoyo de BID-FOMIN. El proceso se desarrolló a lo largo de 2018 y 2019 y dotó al área metropolitana de una mirada planificada de desarrollo, que contemplaba lineamientos y acciones priorizadas¹³.

13 El documento puede consultarse en: <https://www.cippec.org/publicacion/estrategias-de-desarrollo-integral-para-gran-catamarca>.

Poco después de la culminación de la segunda etapa del proceso de PlanificAcción¹⁴, en el mes de noviembre se da la sanción de la Ley Provincial de Áreas Metropolitanas, bajo el N° 5564. Como fuera mencionado, la norma en gran medida retoma el texto de la ley de Santa Fe, aunque con un mayor protagonismo del gobierno provincial, quien sin embargo no estaba obligado a contribuir al financiamiento de los entes.

La sinergia de estos procesos, cristalizó finalmente en 2021 con la firma del acta constitutiva del ECOM/C. El acuerdo de conformación del Ente se suscribe el 27 de julio de 2021 entre los municipios que impulsaron el proceso de cooperación: San Fernando del Valle, Fray Mamerto Esquiú y Valle Viejo, a los que se suma la ciudad de Huillapima y el Estado Provincial.

La operatividad del ECOM/C se orientó inicialmente al cumplimiento de las prioridades derivadas del proceso de planificación, específicamente en los ejes de reestructuración de la movilidad urbana y fomento del empleo. No obstante, un prematuro alejamiento de las autoridades designadas, condicionó todo el proceso. Si bien se mantuvo por un tiempo la actividad a nivel de mesas técnicas, el marco de concertación metropolitana atraviesa actualmente un periodo de impasse institucional.

Ente Metropolitano Córdoba (EMC)

El EMC representa una de las más recientes experiencias de institucionalización metropolitana, si bien en la región encontramos antecedentes de este tipo de cooperación que se remontan al año 2004.

El acuerdo para la conformación del EMC se concreta en julio de 2022, suscribiendo en esa misma ocasión el Acta Constitutiva y el

Reglamento de funcionamiento los 9 gobiernos locales iniciales. En la actualidad, veintisiete municipios son parte de este marco de cooperación.

En el Reglamento se prevé una Asamblea, como espacio de decisión y gobierno del Ente, al tiempo que la administración del mismo recae en un Directorio compuesto por 3 funcionarios, con la responsabilidad principal de elaborar un plan anual, para elevar al presidente del Ente/Asamblea. En cuanto a los recursos técnicos para la gestión, básicamente se plantea a partir de destacar funcionarios municipales para cubrir las necesidades del EMC.

El dinamismo demostrado por la experiencia deriva de una articulación estratégica entre los poderes ejecutivos provincial y municipal en torno al proceso. Este alineamiento de liderazgos, sumado al diseño de un esquema de financiamiento novedoso¹⁵ -que facilita el cumplimiento de los lineamientos definidos en las asambleas-, consolida la viabilidad del proceso y afianza la capacidad de respuesta institucional.

La centralidad política del Ente en cuanto al proceso metropolitano, le ha permitido además comenzar a articular el complejo andamiaje de organismos y empresas oficiales o mixtas preexistentes en Córdoba y vinculadas a la planificación/gestión urbana, al tiempo que comenzar a delinear un necesario proceso de reescalamiento del objeto de los mismos a la escena metropolitana.

Un aspecto a destacar en la consolidación del EMC radica en su estrategia de internacionalización. A través de la suscripción de convenios de cooperación técnica, el ente ha logrado institucionalizar procesos de transferencia de conocimiento basados en experiencias internacionales exitosas. De este modo, la

14 De esta forma denomina CIPPEC a estos procesos de planificación participativa orientada a la acción.

15 Los gobiernos locales integrantes aportan el 2% de la coparticipación secundaria para el sostenimiento del ECM.

cooperación técnica internacional actúa como un catalizador para la innovación institucional y el diseño de soluciones urbanas complejas.

Junto a acciones de carácter más local, destinadas a genera cohesión entre los municipios miembro, el Ente ha planteado el reescalamiento de alguna de las políticas destacadas llevadas adelante por la Municipalidad de Córdoba, al tiempo que ha abordado desafíos complejos, como en el caso del transporte metropolitano, que importa también delegación vertical de competencias hacia el Ente. Más allá de los resultados de deriven de esta política, sin lugar a dudas la experiencia de Córdoba hoy presenta avances institucionales que marcan el camino en materia metropolitana.

Ente Metropolitano del Sur de Córdoba (Río Cuarto)

En diciembre de 2018, como respuesta a las dinámicas socioterritoriales y los vínculos funcionales entre sus respectivas comunidades, los Concejos Deliberantes de Río Cuarto, Las Higuerras y Santa Catalina-Holmberg formalizaron la creación del Parlamento del Gran Río Cuarto.

Si bien los objetivos establecidos al momento de conformación de este organismo interjurisdiccional subrayan la necesidad de articular acciones para consolidar una visión integral de la región, hasta el presente, el desempeño del Parlamento se ha caracterizado por una eficacia predominantemente declarativa, con una producción de resoluciones que prioriza el posicionamiento simbólico por sobre la definición de lineamientos de políticas públicas de impacto regional que puedan ser adoptadas por los respectivos Concejos Deliberantes.

No obstante, cabe destacar la pertinencia del diseño institucional adoptado, cuya estructura garantiza la representación de los diversos actores políticos de las tres localidades. Este enfoque pluralista no solo ha dotado de sostenibilidad temporal al Parlamento, sino que también ha operado como un mecanismo

de consolidación de una identidad regional, fortaleciendo en las comunidades la noción de pertenencia a esa área metropolitana.

Bajo la influencia de la trayectoria del Ente Metropolitano de Córdoba y capitalizando la experiencia del Parlamento del Gran Río Cuarto, el 15 de abril de 2024 se procedió a la firma del acta constitutiva del Ente Metropolitano del Sur de Córdoba. Este acuerdo, fruto de un proceso deliberativo de varios meses, fue suscripto por las autoridades municipales de Río Cuarto, Las Higuerras, Santa Catalina-Holmberg, Chucul, General Cabrera y Las Vertientes. En cuanto al esquema organizacional pensado, retoma los lineamientos del ente del área de la Capital, marcando un hito en materia de institucionalización de la cooperación interjurisdiccional en el sur de la provincia.

El impulso fundacional y la convergencia de intereses de las localidades de menor escala, este proceso se vio condicionado por la transición político-administrativa operada en la ciudad central, a mediados de 2024. Este relevo en la intendencia de Río Cuarto conllevó una reconfiguración de las prioridades de la agenda pública de gestión. En consecuencia, aunque se han mantenido instancias de diálogo técnico y político entre los municipios integrantes, la conformación definitiva del ente permanece como una asignatura pendiente en materia de gobernanza regional.

3. Una tipificación de los modelos de arreglo

Para el análisis de las experiencias se ha optado por una estratificación de casos atendiendo a la diversidad de modelos institucionales o estrategias de arreglos presentes en la Argentina. Si bien se reconoce que la resolución de la problemática metropolitana no está determinada de manera unívoca por los modelos de gobernanza adoptados, se coincide con la perspectiva de Ana Díaz Aldret (2022: 54) respecto a la centralidad del diseño institucional. Desde esta óptica, los arreglos normativos y estruc-

turales ejercen una influencia decisiva en los patrones de cooperación interjurisdiccional y en la configuración de capacidades estatales orientadas a la gobernanza.

La definición de una arquitectura institucional en estos casos no resulta neutral, actúa como facilitador o limitante de las capacidades necesarias para el abordaje sistemático del fenómeno metropolitano. En este contexto, a partir de las dimensiones analíticas desarrolladas por Christian Lefèvre (2005), se propone categorizar las experiencias metropolitanas contemporáneas de nuestro país. Este ejercicio, sin embargo, reviste una complejidad multidimensional: por un lado, el impacto de las restricciones estructurales derivadas del diseño federal y la ausencia de marcos normativos de referencia; por otro, el incipiente grado de desarrollo institucional que presentan en su mayoría los casos relevados, cuestiones que en conjunto limitan las posibilidades de encuadrar estas experiencias a partir de tipologías internacionales.

Como bien señala la literatura de referencia, la observancia de los rasgos distintivos de cada modelo puede variar en función de las experiencias y está supeditada al estadio de maduración institucional de cada una de ellas. Bajo esta óptica, la categorización aquí planteada opera también como una herramienta para examinar el grado de formalización y avance de las experiencias metropolitanas argentinas.

Lefèvre distingue dos categorías fundamentales en el ámbito de la «governabilidad metropolitana» -término que prioriza frente al de gobernanza-: la configuración de estructuras institucionales y los mecanismos de cooperación. El autor sostiene que estas modalidades no son dicotómicas, sino que pueden converger simultáneamente en la gestión de un mismo territorio.

En primera instancia, Lefèvre postula como máxima expresión de institucionalización supramunicipal el denominado “modelo

metropolitano”, descrito previamente por Sharpe como “*metro model*” (1991) y al que Slack (2007) refiere como “modelo de gobierno de dos niveles”. Dicho arreglo se caracteriza por dotar a la autoridad metropolitana de legitimidad democrática directa, así como de competencias sustantivas y autonomía en la gestión de recursos financieros, estructura técnica y un territorio similar al de la metrópolis. No obstante, en el contexto argentino, la rigidez institucional del sistema federal opera como un obstáculo estructural: la imposibilidad para consolidar autoridades electivas supramunicipales con plena autonomía y capacidades de financiamiento efectivo, torna inviable la implementación de este modelo.

Un segundo nivel en materia de institucionalización lo representan las alternativas intermunicipales que denomina como “autoridades conjuntas intermunicipales”. Aquí, Lefèvre establece 3 categorías, a partir de la naturaleza y alcance territorial de la cooperación.

A diferencia del “modelo metropolitano”, las experiencias de “autoridades conjuntas intermunicipales con sentido metropolitano” adolecen de legitimidad política, es decir, no cuentan con autoridades electas de forma directa, pero si cumplen con las restantes características. En este caso, la dirección política de este tipo de arreglos recae en concejos de gobierno compuestos por los alcaldes o intendentes de las jurisdicciones integrantes. Por lo demás, se plantea en estos casos un marco de acuerdo, un organismo interjurisdiccional dotado de responsabilidades, capacidades técnicas y de administración para la gestión, financiamiento y el ejercicio de competencias en un territorio similar al del área metropolitana.

Si bien Lefèvre lo incorpora en su categorización como un “arreglo intermunicipal”, también señala que es el que más se aproxima al “*metro model*” y el más restrictivo para las municipalidades. Como ha sido sostenido por

Marchiaro¹⁶, en función del grado de competencias delegadas y del nivel de decisión jurídico/político en relación al proceso de metropolización que se trate, puede llegar a asimilarse a un modelo supramunicipal, en particular considerando la aplicación de la reciente cláusula constitucional¹⁷ sobre áreas metropolitanas de la Provincia de Santa Fe.

En el escenario argentino, y atendiendo a las especificidades mencionadas, la instrumentalización jurídica de estos arreglos institucionales ha derivado de dos marcos legales. La primera vinculada a leyes provinciales específicas para la gestión de áreas metropolitanas, como se observa en los casos de Rosario,

Santa Fe y Catamarca. La segunda modalidad se deriva de mecanismos de asociativismo intermunicipal voluntario, articulados mediante convenios de colaboración, tales como los registrados en Córdoba y Río Cuarto. No obstante, es imperativo señalar que la existencia de estos marcos de acuerdo no siempre garantiza su operatividad; experiencias como el Ente de Coordinación Metropolitana Centro (ECOM/C) en Catamarca o el Ente Metropolitano del Sur en Córdoba evidencian las dificultades que a partir de la falta de incentivos a la cooperación metropolitana implica en nuestro contexto la consolidación de un modelo de institucionalidad, ya que los mismos se encuentran actualmente sin actividad.

Las denominadas “autoridades conjuntas intermunicipales inframetropolitanas” constituyen una variante del modelo asociativo previamente descrito, cuya especificidad radica en que la cooperación se circunscribe a un grupo de gobiernos locales que integran un sector específico de un área metropolitana, caracterizado por compartir un perfil productivo común o simplemente una vecindad geográfica. En el contexto argentino, si bien no se registran casos que respondan de manera integral a las particularidades de este modelo, las experiencias desarrolladas en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), como ser COMCOSUR¹⁸, Región Metropolitana Norte¹⁹ y

16 Enrique Marchiaro (2025), afirma que “Uno de los grandes temas de debate institucional sobre el tema metropolitano está dado en la naturaleza del ente, pues hay perspectivas metropolitanas que lo califican como territorial y otras como institucional, si bien en la Argentina sólo son posibles los “institucionales” o no gubernamentales o territoriales... Si hay un tema complejo en nuestro derecho es el metropolitano, incluso en los países que han tenido un buen camino realizado. Por ello es muy difícil ser preciso en el diseño, pues además carecemos de una cultura institucional de articulación y coordinación. Entonces toda crítica que se realice, debe partir de este presupuesto epistémico: en esta materia sólo es posible “conocer” a medida que se va “haciendo”. No hay certezas a priori, como no las hay en buena parte de algunos temas jurídicos actuales que reflejan una sociedad y un derecho complejos”.

17 Ver Régimen Municipal, Regiones y Áreas Metropolitanas – Capítulo II – Regiones y Áreas Metropolitanas, Artículo 159 en https://www.santafe.gob.ar/ms/reforma-constitucion/wp-content/uploads/sites/86/2025/09/CONSTITUCION-DE-LA-PROV-DE-SF-2025_VF-WEB.pdf

18 Conformado en 2004 por los municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes, todos ellos del corredor sur del Conurbano Bonaerense y pertenecientes a la 3^o Sección Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

19 Se originó a partir de un acuerdo intermunicipal suscripto en el año 2000, por los Interdependientes Municipales de Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre.

Región Metropolitana Norte II²⁰, si bien responden más a la descripción de cooperación voluntaria, presentan la particularidad de ser inframetropolitanas. En este sentido, Norte II fue la que más avanzó en materia de institucionalización, al ser reconocida en el marco de la legislación provincial de Consorcios de Gestión y Desarrollo. En tanto, la trayectoria de COMCOSUR, ayudó a definir los lineamientos para el dictado de una nueva legislación provincial de consorcios municipales, al tiempo que generó un positivo marco de articulación entre los equipos técnicos municipales de la región. Sin embargo, más allá del impulso inicial, una débil institucionalidad, carencia de una visión estratégica en relación a las potencialidades de la cooperación y rivalidades e intereses disímiles entre los líderes locales fueron condicionando el funcionamiento de estas experiencias, teniendo como resultado que en la actualidad ninguna de las mismas se encuentre activa.

Finalmente, la última categoría de entre las que implican una construcción institucional corresponde a las “autoridades conjuntas intermunicipales “monosectoriales”. En este caso, los entes ejercen a escala regional competencias específicas sobre alguno de los temas centrales de la agenda metropolitana, tales como la gestión de residuos sólidos, el transporte público, el manejo de cuencas hídricas o la planificación. Esta categoría es la

20 Norte II fue conformado inicialmente por los municipios de Pilar, Malvinas Argentinas, Campana, San Fernando, Escobar y Tigre, a los que posteriormente se suma Exaltación de la Cruz. Su período de mayor actividad se registra hasta la inmediata post pandemia. La Región fue reconocida como Consorcio de Gestión y Desarrollo mediante Ley Provincial N° 14.900 de 2016, en el marco de lo normado por la Ley Provincial N° 13.580, que regula este tipo de asociación intermunicipal.

que más experiencias acumula dentro de la realidad de acuerdos de institucionalidad metropolitana de nuestro país. En este sentido, encontramos experiencias de origen intermunicipal²¹ que han alcanzado un alto grado de reconocimiento, como ser GIRSU-Patagónico (Viedma-Carmen de Patagones). Sin embargo, en materia de entes monosectoriales de alcance metropolitano, algunas de las iniciativas impulsadas y administradas por los gobiernos provinciales son las que cuentan con mayor grado de consolidación y sostenibilidad en el tiempo, como por ejemplo la Autoridad Metropolitana de Transporte de Salta o sus similares de áreas metropolitanas de la provincia de Misiones, aunque en estos casos no se trata de “autoridades intermunicipales”, más allá de la participación o incidencia de los gobiernos locales de la región, que suele ser relativa o nula. En tanto, la RMBA presenta por sus particularidades, arreglos de tipo interjurisdiccional monosectorial para la prestación de servicios, a partir de distintos encuadres, como ser Provincia-Ciudad (CEAMSE) o Nación-Provincia-Ciudad (ACUMAR y Mercado Central), donde también la participación de los municipios resulta marginal.

Seguidamente, Lefèvre describe los modos de gobernabilidad no institucional, que refieren a acuerdos que mejoran la coordinación política, sin promover la creación de una nueva institucionalidad metropolitana. En este sentido, plantea como alternativas la coordinación de estructuras existentes y la formalización de acuerdos de cooperación que no impliquen una institucionalidad, modelos que sin embargo están referidos por el autor a

21 Daniel Cravacuore realiza un exhaustivo análisis de las iniciativas intermunicipales metropolitanas en Argentina en su artículo “Marco Institucional y Políticas de Promoción de las Metrópolis Argentinas”.

partir del análisis de experiencias metropolitanas europeas (describe por ejemplo acuerdos público-privado u oficinas conjuntas de planificación), no aplicables a nuestra realidad.

En una línea similar, Mariona Tomàs (2020) y Slack describen modelos de cooperación voluntaria entre municipios, caracterizando este tipo de arreglo por presentar institucionalidades muy débiles. En nuestras experiencias, este tipo de cooperación suele estar basada en un acuerdo intermunicipal marco de cooperación metropolitana, en el cual no se establece la creación de una institucionalidad *ad-hoc* –como sí sucede en el caso de Córdoba–, sino que simplemente consagra la voluntad de los gobiernos locales integrantes de facilitar y profundizar las instancias de cooperación regional. En este tipo de experiencia las responsabilidades de coordinación recaen en general en un funcionario (notablemente de la ciudad central) que articula la relación con los equipos técnicos de los municipios integrantes, ya que este tipo de arreglo tampoco establece estructuras técnicas propias. La experiencia jujeña responde a esta tipología, lo que no ha sido obstáculo para su consolidación en el tiempo y le ha permitido además desarrollar una coordinación legislativa regional, como es el Parlamento del Gran Jujuy.

Asimismo, en nuestro país, dentro de esta categoría se puede incorporar a experiencias de cooperación voluntaria caracterizadas por una naturaleza contingente y reactiva. En estos casos, el espacio de articulación interjurisdiccional emerge como una respuesta a problemáticas coyunturales o como un requisito para acceder a financiamientos externos destinados a infraestructuras regionales. Estos acuerdos al estar impulsados por una cuestión específica y no por el interés de promover la articulación regional supeditan su vigencia a la persistencia de la motivación inicial y en la mayoría de los casos no logran trascender hacia acuerdos institucionales permanentes. La más reciente experiencia de la Región Metropolitana de

Confluencia, promovida por la participación de los municipios en el Programa DAMI es un ejemplo de caso. En tanto, El Gran Jujuy, que se conformó a impulso de su incorporación al Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (CSE), ha logrado consolidar un marco de acuerdo, más allá de su participación en ese esquema.

Finalmente, Slack describe el caso donde la responsabilidad en materia metropolitana es asumida por los niveles superiores de gobierno, ya sea nacional o provincial/estadual, modelo al que Tomàs denomina coordinación vertical. AySA²² es un ejemplo de dispositivo monosectorial de prestación de servicios en la RMBA por parte de una empresa del gobierno nacional. En cuanto a responsabilidades provinciales, el Gobierno de Chaco resulta involucrado en materia provisión de agua, desarrollo urbano y seguridad en el área metropolitana de Resistencia, entre otras materias, a través de empresas, entes o reparticiones estatales. En materia de planificación regional, un tema poco abordado en la escala metropolitana, es importante destacar la experiencia del Instituto de Planificación Metropolitana (IPLAM), dependiente de la Gobernación de Córdoba. Sin embargo, es UNICIPIO de Mendoza la experiencia más relevante de las que encuadran en esta categoría. Creado como Consejo de Coordinación de Políticas Públicas, en el área de ambiente, en la actualidad el organismo depende de la Subsecretaría de Infraestructura y Desarrollo Territorial del gobierno provincial.

22 Agua y Saneamientos Argentinos (AySA), fue creada en 1912 como Obras Sanitarias de la Nación (OSN), es una empresa nacional que se encarga de los servicios de agua y cloacas en gran parte de la RMBA. Es uno de los mayores operadores de agua en América Latina, atendiendo a más de 14 millones de personas.

En estos casos, la dependencia orgánica del nivel provincial puede verse, en teoría, como una ventaja ya que facilita el acceso a recursos técnicos calificados de la administración y a fondos para el financiamiento de programas, temas críticos en lo que refiere a las experiencias. Sin embargo, representa una debilidad en términos de gobernanza y legitimidad, ya que restringe el rol y la mirada de los municipios en los procesos metropolitanos.

Adicionalmente, la adscripción del organismo metropolitano a una cartera técnica específica -y no a un nivel político, estratégico o de coordinación- puede propiciar un sesgo funcional que condicione y acote el alcance de las políticas que se desarrollen desde el mismo. En este punto, es importante resaltar que la Provincia de Mendoza es una de las dos provincias argentinas que no ha adecuado su carta magna a lo establecido en el Art. 123²³ de la Constitución Nacional, en lo referente a los alcances de la autonomía municipal. Esta limitación puede favorecer que asuntos de son de estricta competencia local, sean determinados por la esfera administrativa provincial, dinámica esta que desplaza a los gobiernos locales a un rol accesorio, al tiempo que relega de la agenda del espacio de cooperación regional temas que son de clara incumbencia metropolitana.

En síntesis, la tipificación de las experiencias analizadas permite concluir que la gobernanza metropolitana en la Argentina no describe una trayectoria lineal hacia el modelo ideal de gobierno supramunicipal, sino que se manifiesta como un mosaico de adaptaciones institucionales condicionadas por la viabili-

dad política. La efectividad de estos arreglos se encuentra supeditada a la capacidad de trascender la fragilidad del pragmatismo coyuntural inicial, evolucionando hacia modelos más complejos, dotados de capacidades para la gestión regional y con respaldo jurídico y político. Esta evolución resulta fundamental para atender efectivamente la formulación de soluciones de escala metropolitana.

Consideraciones hacia una gobernanza metropolitana

Si bien las áreas metropolitanas son reconocidas como motores del crecimiento económico y la innovación, su potencial de desarrollo está intrínsecamente ligado a la oferta eficiente de bienes públicos. Más allá que el paradigma de la competitividad global desplaza el foco hacia estas regiones, la evidencia señala también que es necesario contemplar las externalidades negativas asociadas a estos procesos como la profundización de la pobreza urbana y la desigualdad, la segregación territorial y un incremento creciente de las problemáticas ambientales. En consecuencia, el abordaje de estos desafíos —que trascienden claramente los límites jurisdiccionales— demanda una arquitectura de gobernanza metropolitana capaz de gestionar integralmente tanto las ventajas de la aglomeración, como las urgencias de la cohesión social.

Tomando como base para el análisis los procesos de institucionalización metropolitana en la Argentina abordados precedentemente, se presentan como aportes para el debate diversas consideraciones propositivas, articuladas en torno a los principales ejes problemáticos identificados durante la investigación.

Es necesario *un cambio de paradigma en la mirada de los actores políticos sobre el tema metropolitano*. La superación de los desafíos que presenta el fenómeno metropolitano exige que los líderes políticos trasciendan la lógica del localismo identitario y el individualismo, para adoptar una comprensión sistémica del

23 “Art. 123.- Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

territorio y de las potencialidades que presenta la metropolización en nuestro tiempo. Esta transición requiere que la dirigencia reconozca que la resolución de problemáticas críticas que presenta esta nueva tipología urbana requiere adecuaciones que no implican una pérdida de soberanía (o autonomía), sino una potenciación de la capacidad estatal a través de una acción colectiva. La identidad local no debe ser considerada un obstáculo para la integración, sino el punto de partida hacia un proyecto de desarrollo regional compartido. Acuerdo y cooperación definen lo metropolitano.

Superar las tensiones intergubernamentales. Existe una marcada asimetría competencial y de recursos entre los gobiernos locales de una misma área y entre éstos y la administración provincial. No obstante, esta disparidad no debe inhibir o entorpecer el desarrollo de una gobernanza metropolitana, la cual necesariamente es de carácter multinivel. La integración requiere de un diseño institucional basado en sistemas de incentivos que equilibren las relaciones intergubernamentales. En este esquema, resulta imperativo superar tanto el rol subsidiario de los ejecutivos locales frente a la provincia, como la pretensión de prescindir de la instancia provincial en la resolución de problemáticas que demandan un abordaje sistémico del territorio. Asimismo, la consagración de una autonomía municipal amplia se erige como un imperativo institucional para el desarrollo de instituciones metropolitanas.

Lograr un marco normativo que incentive la institucionalización de las áreas. Es claro que una ley no da respuesta *per sé* al tema metropolitano. Sin embargo, a partir de la experiencia se puede sostener que representa un gran avance en términos de incorporar el tema en las agendas de los distintos niveles gobiernos y también en la opinión pública, al tiempo que facilita la continuidad a las experiencias, más allá de los vaivenes políticos, como ha sido demostrado en el caso de Santa Fe. Una ley que promueva incentivos debe propender a

un modelo de institucionalidad flexible, que dé cuenta de las diversidades que presentan las áreas en materia de territorialidades, miradas y competencias y con capacidades técnicas y responsabilidad de los entes en materia de producción de datos, al tiempo que se debe pensar en un financiamiento a partir del criterio de corresponsabilidad entre los gobiernos y de una acción orientada a la superación de desigualdades.

Avanzar hacia un reescalamiento y maduración de los procesos asociativos es una opción. Como ha sido mencionado anteriormente, en la Argentina el principal tipo de arreglo los constituyen los dispositivos monosectoriales. Si bien muchas de estas experiencias han impactado positivamente en la calidad de vida de nuestras metrópolis y gozan de cierta legitimidad social, no son comunes los ejemplos de coordinaciones de servicios que hayan trascendido su eje temático inicial, incorporando otros o reescalando hacia configuraciones de gobernanza metropolitana multidimensional o integral. Y el problema de falta de consolidación de estos procesos también se visualiza en materia de ejercicio de competencias y agendas de los entes, donde por ejemplo, la planificación estratégica y el planeamiento urbano a escala metropolitana no son temas abordados.

Construcción de identidad metropolitana y legitimidad social como parte de las agendas institucionales. Ante la ausencia de una legitimidad de origen, los arreglos metropolitanos deben apostar por una legitimidad de ejercicio mediante la promoción de espacios de participación ciudadana y políticas orientadas a la construcción de una identidad metropolitana común. En este sentido, la determinación de mecanismos de participación ciudadana efectiva en el esquema funcional no debe entenderse como una concesión administrativa, sino como una estrategia de consolidación institucional. El paradigma de la gobernanza presupone, de manera inherente, la transición hacia un modelo de gestión multiactoral.

Como señala Tomàs (2015), sólo mediante el involucramiento de actores no estatales y la visibilización de lo metropolitano como un espacio de vida común, los arreglos institucionales podrán consolidarse y dejar de ser percibidos como estructuras tecnocráticas de baja visibilidad y de este modo resistir las inercias de la fragmentación política. Para posibilitar estos objetivos, el desarrollo de una comunicación institucional eficaz resulta una herramienta fundamental.

Trabajo en red y cooperación internacional para la construcción de soluciones metropolitanas. Si bien las áreas metropolitanas en Latinoamérica comparten desafíos estructurales, la gobernanza metropolitana carece de centralidad en las agendas de los diversos organismos regionales. Resulta imperativo, por tanto, transitar hacia la institucionalización de un foro regional metropolitano. Este espacio, no solo debería facilitar el intercambio técnico y el fortalecimiento de capacidades de gestión, sino también presentar una voz política unificada sobre la cuestión metropolitana, que otorgue visibilidad al tema a escala regional y ante los gobiernos, al tiempo que potencie los lazos de cooperación internacional.

En conclusión, el escenario metropolitano argentino -pese a su carácter incipiente- ofrece evidencia empírica valiosa para el análisis y la prospección de alternativas de gobernanza regional. La sinergia entre el conocimiento académico desarrollado y el creciente activismo ciudadano en relación a la temática debe actuar como catalizador de un debate integral sobre un necesario reescalamiento de las políticas públicas. Sólo a través de nuevos diseños normativos, organizacionales y funcionales será posible gestionar con equidad y eficiencia los territorios metropolitanos, donde hoy se desarrollan dos de cada tres argentinos.

Referencias bibliográficas

- Arellano Ríos, A. (2023). *Arquitectura institucional para la gobernanza metropolitana en México*. En A. Arellano Ríos y J. Rosiles (Coords.). *La era de las metrópolis. "Gobierno y políticas metropolitanas en México"* (pp. 77-99). Guadalajara: El Colegio de Jalisco.
- Augugliaro, C., Berton, A y Carballo, M. L. (2025). Gobernanza metropolitana en Argentina. Desafíos actuales. *Revista digital Decumanus*. Vol. 14, Núm. 14. Consultado en: <https://revistas.uacj.mx/ojs/index.php/decumanus/article/view/6778>
- Augugliaro, C., Berton, A., Carballo, M. L., Fernández Arjona, G. y Grimoldi, C. (2026). Argentina metropolitana: antecedentes y desafíos hacia una gobernanza regional. Buenos Aires: (en prensa).
- Blanco Junior, C. (2022). *Regiones metropolitanas en Brasil: avances y retos en planeamiento y la gobernanza de un territorio de desigualdades pos estatuto de la metrópoli*. En M. A. Costa et al. (Eds.). *Gobernanza metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada* (pp. 50-63). Brasilia DF: CEPAL – Río de Janeiro: IPEA.
- Castells, M. (1972). *La Cuestión Urbana*. México D.F: Siglo XXI Editores.
- Cravacuore, D. (2017). La intermunicipalidad en los municipios metropolitanos argentinos. *Divulgatio. Perfiles académicos de posgrado*. 1(3).
- Cravacuore, D. (2025). *Marco institucional y políticas de promoción de las metrópolis argentinas*. En A. Arellano Ríos (Coord.). *Metrópolis en transición. Un abordaje político de lo metropolitano* (pp. 49-70). Jalisco: El Colegio de Jalisco - Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, Zapopan, Jalisco, México.
- Cravacuore, D. y Villar, A. (2014). *Treinta años del municipio argentino: de la administración al gobierno local*. En J. Flores y M. Lozano (Comp.). *Democracia y Sociedad en la Argentina Contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas* (pp. 189 a 204). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

- Díaz Aldret, A. (2022). *Gobernanza Metropolitana y Ciudades Inteligentes – Retos para la innovación del gobierno y la gestión del México urbano* CIDE, México D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Hall, P. (1966). *The World Cities*. London: World University Library.
- Hernández, A. M. (2005). El Federalismo a diez años de la Reforma Constitucional de 1994. Documento publicado por la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (ACADER). *Cuaderno de Federalismo*. N° XVIII: 65-84.
- Lanfranchi, G., Bercovich, F., Rezaval, V., González Canada, D. y Simone, V. (2018). *Gobernanza Metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Documento de Trabajo N° 170*. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Lefèvre, C. (2005). *Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas*. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, y J. M. Fernández Güell (Ed.). *Gobernar las metrópolis* (pp. 195-261). Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Magalhães, F. (2010). *Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. Introducción (pp. XI-XXIX). Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marchiaro, E. J. (2025). *Bases Constitucionales del Municipio Santafesino*. En AA.VV. *Reforma de la Constitución de la Provincia de Santa Fe. Identidad y pluralidad de miradas*. Santa Fe: Editorial Librería Cívica.
- Sabsay, D., García, M. del C., Nápoli, A. y Ryan, D. (2002). *Región Metropolitana de Buenos Aires – Aporte Jurídico-Institucional para su construcción*. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y AVINA.
- Sharpe, L. J. (1991). The Rise and Fall of the Metropolitan Authority? *Nuffield College d'Oxford - Working Paper*. N° 38. Barcelona.
- Slack, E. (2007). *Managing the coordination of service delivery in metropolitan cities: the role of metropolitan governance. Policy Research Working Paper*. Núm. 4317.
- Tomàs, M. (2015). *Explaining metropolitan governance: the case of Spain*. Publicado originalmente en *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*. Vol. 73, N° 6: 441-452 (traducción propia).
- Tomàs, M. (2020). *Modelos de gobernanza metropolitana – Módulo 1 – Curso Repensar la gobernanza metropolitana*. Catalunya: Metròpolis y Fundación para la Universitat Oberta de Catalunya (FUOC).
- Vapñarsky, C. A. (1979). *La población urbana argentina en 1970 y 1960 – Revisión crítica de la información censal oficial*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).
- Vapñarsky, C. A. (2000). *La Aglomeración Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial EUDEBA.

Contribuciones sobre la gobernanza metropolitana

Un puente entre los debates teóricos y el escenario argentino actual

Contributions on metropolitan governance, a bridge between theoretical debates and the current Argentine scenario

Por **Adriana Rofman***

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2026.

Fecha de Aceptación: 03 de abril de 2026.

RESUMEN

El artículo de investigación se propone recorrer y sistematizar los principales aportes que alimentan el debate teórico sobre la gobernanza metropolitana en el ámbito internacional, para construir una matriz de análisis que ayude a caracterizar la realidad argentina actual en este campo. Así, la literatura sobre el tema pone en evidencia el nudo de la gobernanza metropolitana: el desajuste entre la ciudad funcional que abarca a varios gobiernos locales y la estructura jurisdiccional y rígida del gobierno y la gestión. La perspectiva de la gobernanza ofrece una alternativa a este desacople, porque postula que la acción de gobernar se apoya, de hecho, en entramados en red de actores de gobierno y no estatales. Aplicado a áreas metropolitanas, se traduciría en estructuras de articulación multinivel y redes participativas. Los estudios han elaborado varias tipologías de gobernanza multinivel que permiten ordenar la diversidad de experiencias existentes en diferentes ciudades del mundo. La dimensión

participativa ha sido menos teorizada, aunque se destaca el debate sobre la legitimidad democrática de los gobiernos metropolitanos. Mirando la trayectoria argentina desde estos marcos analíticos de referencia, se evidencia un limitado avance en el desarrollo de instituciones de gobernanza metropolitana. Las experiencias hoy vigentes se apoyan en acuerdos intermunicipales, mientras que la principal área metropolitana, la de Buenos Aires, sólo cuenta con algunas pocas agencias sectoriales. En la dimensión participativa los logros son aún más escasos, a pesar de la importante intervención de organizaciones sociales en el desarrollo sociourbano de nuestro país. En conclusión, se esbozan algunas hipótesis que permitirían explicar este rezago institucional: la rigidez del sistema federal, la histórica inestabilidad y la falta de una agenda metropolitana.

Palabras clave: *Gobernanza Metropolitana, Teoría de la Gobernanza, Ciudades Metropolitanas, Gobernanza Multinivel, Gobernanza Participativa.*

* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de la Sorbonne Nouvelle, París, Francia. Licenciada en Sociología por la Universidad del Salvador. Correo electrónico: adrirofmán@gmail.com

ABSTRACT

This article aims to explore and systematize the main contributions in the theoretical debate on metropolitan governance internationally, in order to build an analytical framework to characterize the current situation in Argentina in this field. The literature highlights the crux of metropolitan governance: the mismatch between the functional city, encompassing several local governments, and the rigid, jurisdictional structure of government and management. The governance perspective offers an alternative to this mismatch, because it posits that the act of governing is, in fact, based on networked frameworks of governmental and non-state actors. Applied to metropolitan areas, this would translate into multilevel articulation structures and participatory networks. Studies have developed various typologies of multilevel governance, that organizes the diverse experiences existing in different cities around the world. The participatory dimension has been less theorized, although the debate on the democratic legitimacy of metropolitan governments is noteworthy. Looking at Argentina's trajectory from these analytical frameworks, limited progress in the development of metropolitan governance institutions is evident. Current experiences rely on inter-municipal agreements, while the main metropolitan area, Buenos Aires, has only a few sectoral agencies. Achievements in the participatory dimension are even more limited, despite the significant involvement of social organizations in the socio-urban development of our country. In conclusion, some hypotheses are outlined to explain this institutional lag: the rigidity of the federal system, historical instability, and the lack of a metropolitan agenda.

Keywords: *Metropolitan Governance, Governance Theory, Metropolitan Cities, Multilevel Governance, Participatory Governance.*

Introducción

El desarrollo de una ciudad metropolitana puede entenderse como resultado de un incremento cuantitativo –de población y de espacio urbanizado–, que se convierte, a la vez, una transformación cualitativa. La idea histórica de ciudad, que suponía un ámbito urbano común y más bien próximo, con límites relativamente precisos, queda trastocada por las dinámicas que se generan en estas enormes aglomeraciones. Los escenarios metropolitanos plantean potencialidades y desafíos novedosos, propios de una escala urbana sin precedentes en la historia de la humanidad.

Hablamos de desafíos y de problemáticas que no sólo tienen su origen en el tamaño y la complejidad de la ciudad, sino también en la inadecuación de las estructuras político-institucionales que tendrían a su cargo la responsabilidad de atender esos problemas. Aquí se ubica la paradoja fundamental que da sentido al análisis de la cuestión de la gobernanza metropolitana: las ciudades han crecido, se han multiplicado y diversificado, pero aún no han desarrollado el andamiaje institucional público apropiado para conducir su desarrollo. En este sentido, como dice Pirez (2025), la cuestión metropolitana es, ante todo, una cuestión política.

La situación actual en buena parte del mundo da cuenta, así, de un desacople entre el mapa de la geografía urbana, la cobertura del ámbito espacial de la vida social y económica de la población y el esquema de gobierno político jurisdiccional que organiza territorialmente a la jerarquía de autoridades y las competencias de gestión. Se trata de un nudo difícil de resolver porque se ha armado sobre el entrecruzamiento de dos lógicas de producción y gestión del territorio diferentes. Intentar subordinar un plano al otro, planificando o restringiendo el crecimiento de la ciudad real a los límites administrativos, o crear un nivel de gobierno que abarque el conjunto del área metropolitana, son caminos poco conducen-

tes. De allí la relevancia de pensar en términos de gobernanza metropolitana, de un esquema de gobierno y de gestión flexible que asuma formas específicas en función de las diferentes problemáticas y que incorpore a las tramas de actores involucrados en cada uno de esos campos.

El artículo de investigación se propone desplegar esta última afirmación, profundizar en el basamento teórico y empírico que sostiene la noción de gobernanza metropolitana en los debates actuales para construir una matriz de análisis que permita caracterizar el escenario argentino en este ámbito. Evidentemente, se trata de un tema que tiene limitada relevancia en la agenda política y académica argentina. En el mundo político, circula un debate importante sobre las relaciones intergubernamentales, encarnada en discusiones sobre la distribución provincial de los ingresos y el fortalecimiento de los gobiernos locales, entre otras cuestiones relativas a los gobiernos subnacionales; pero son casi inexistentes las intervenciones que refieren a instituciones metropolitanas. La investigación académica también jerarquiza los temas de la relación interjurisdiccional y los gobiernos subnacionales en el marco de los estudios politológicos sobre el Estado. Por otro lado, se agrega una rica producción proveniente de la geografía, los estudios urbanos, la economía, etcétera, dedicada a caracterizar la estructura y dinámica de las ciudades metropolitanas. Así, también en el ámbito científico, la dimensión político-institucional, la cuestión de la gobernanza metropolitana, ocupa espacio marginal en la agenda.

El propósito de este artículo es contribuir a transformar este escenario, presentando los resultados de un trabajo que aspira a poner en diálogo las conceptualizaciones más destacadas en la producción teórica sobre la temática, con la experiencia efectiva que ha recorrido nuestro país en este campo. Para ello, el texto comienza con explicitando los fundamentos de la jerarquía que asume en el mundo actual

el debate teórico sobre la gobernanza metropolitana. En un segundo apartado, se busca recuperar y sistematizar las principales contribuciones que alimentan hoy este debate en el ámbito internacional. El tercer apartado está dedicado a elaborar el puente entre los modelos teóricos y el escenario argentino, distinguiendo entre las dos dimensiones de la gobernanza: la multinivel y la participativa. Aquí se registran y analizan las iniciativas de construcción institucional que se han desarrollado en las áreas metropolitanas argentinas en las últimas décadas. El cierre del artículo sintetiza los resultados de este diálogo y propone algunas hipótesis de interpretación sobre el desempeño argentino en este campo. Las fuentes utilizadas para la reconstrucción y sistematización de la trayectoria institucional de nuestro país son mayormente secundarias, aunque también se ha tomado como referencia declaraciones de agentes o funcionarios/as a cargo de esas iniciativas, así como información publicada en sitios web especializados.

El punto de partida: por qué hablar de gobernanza metropolitana

Decíamos previamente que el desarrollo de las áreas metropolitanas ha puesto en tensión la idea tradicional de ciudad. Históricamente, la representación de la ciudad tradicional se construía sobre la idea de límite que distinguía claramente entre el espacio urbano, y el territorio rural circundante, como señala Ezquiaga (2024). Los gobiernos municipales tenían así, claramente delimitado su ámbito territorial de competencias. Cuando esa correspondencia entra en crisis con la aparición de espacios urbanos que atraviesan esas fronteras aparecen otras formas, variadas, de concebir y definir la propia idea de ciudad.

Un primer abordaje apela a criterios de índole espacial-demográfico, referidos a la extensión territorial y cantidad de población. Esta definición es sin duda la más simple, que toma como referencia al asentamiento pobla-

cional en el espacio urbanizado y se ajusta a la mancha urbana que aparece en los mapas. Una segunda aproximación se basa en criterios político-institucionales y considera como metropolitana a aquellas áreas cuya mancha urbana abarca más de una jurisdicción, es decir, donde la ciudad real incluye varios municipios.

La mayoría de las definiciones, en realidad, se apoyan en una combinación entre estos dos criterios: la cantidad de habitantes y la inclusión de dos o más unidades jurisdiccionales en el espacio urbano. Para el caso de la Argentina, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos también apela a esta intersección, puesto que considera grandes aglomerados a las localidades que involucran a más de un gobierno local y su población supera los 100.000 habitantes. Actualmente, el INDEC identifica 24 áreas urbanas que cumplen estos requisitos, que podríamos asimilar a la categoría de área metropolitana.¹

En tercer lugar, encontramos la definición funcional que hace referencia al funcionamiento real de la vida urbana metropolitana, reconociendo la espacialidad efectiva de los flujos que organizan el territorio de la ciudad, poniendo el foco en las relaciones de interdependencia entre unidades jurisdiccionales, actividades, actores, etcétera. No habría aquí criterios de delimitación preestablecidos, ni en las estadísticas ni en las normas, que puedan aplicarse de manera unívoca, sino más bien cartografías parciales que varían según la cuestión o el problema de referencia. Con este enfoque, un área metropolitana se define como un “área de interacciones entre uno o más núcleos. y su zona de influencia de municipios vecinos que muestran una relación significativa con el núcleo (generalmente aproximada mediante flujos de desplazamientos al trabajo)” (Boix & Venery, 2009: 6, traducción propia).

Este último criterio pone el foco en las profundas transformaciones territoriales que están reconfigurando la vida económica y social urbana, generando otros circuitos e interacciones cotidianos que vinculan espacios no necesariamente contiguos y /o incluyen en la zona de influencia a sitios tradicionalmente rurales. Así emergen configuraciones territoriales que superan la estructura metropolitana como, por ejemplo, las megalópolis, la ciudad-región polinuclear y el territorio post-metropolitano (Ezquiaga, 2024).

En síntesis, la noción de ciudad metropolitana se entiende en el entrecruzamiento de estos tres criterios, el espacial-demográfico, el político-institucional y el funcional. Proponemos entender a las áreas metropolitanas como aquellos espacios urbanos de grandes dimensiones –en superficie y en población–, donde la escala de referencia de los procesos económicos y sociales atraviesa –y en cierta medida, desconoce– los límites jurisdiccionales de los municipios. Esta definición pone en evidencia que los territorios son siempre resultados de la interacción entre el espacio y la sociedad, entre las marcas físicas y las construcciones sociales, tanto los materiales como las institucionales y, por supuesto, las simbólicas. Los flujos y recorridos tienen un evidente impacto material en el espacio, que poco a poco se van consolidando en estructuras institucionales de gobierno y que, además, operan como referencia para la construcción imaginaria del territorio y así constituyen la base de la identidad territorial. Estos tres planos, que guardaban estrecha relación entre sí en la época de las ciudades, en esta era metropolitana refieren a configuraciones espaciales divergentes.

La complejidad de los territorios metropolitanos deriva de la multiplicidad de intervenciones sociales, económicas, políticas, institucionales y simbólicas, que operan a diferente escala y se yuxtaponen en el espacio. En estos procesos se generan circuitos particulares, que asumen geografías variables y, además, cam-

1 Véase: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-1-17-180>.

biantes: la localización de las actividades –de trabajo, de ocio, etcétera– se mueve constantemente, incrementando unos recorridos y reduciendo otros.

La cuestión de la gobernanza de las metrópolis surge, entonces, del desajuste proveniente del cruce de procesos que se desenvuelven en ritmos temporales y en escalas bien diferentes: mientras que la urbanización es un fenómeno dinámico y en constante movimiento, la estructura institucional del Estado, el esquema jurisdiccional de gobierno, que se arma sobre territorios delimitados y define competencias distintas para cada nivel, es necesariamente más estable y rígido.

¿Cómo gobernar y cómo gestionar áreas urbanas con este grado de complejidad? En esta pregunta se resume el nudo problemático de la gobernanza metropolitana.

En primer lugar, abordemos la cuestión del gobierno de las ciudades metropolitanas, de sus autoridades y la dirección de los procesos que tienen lugar en su ámbito, lo que constituye un primer aspecto de este nudo: el político-institucional. El concepto de *gobierno* remite a la idea de autoridad del Estado, es decir, del conjunto de instituciones y puestos que conducen el aparato estatal, una estructura que está organizada de manera territorial, sectorial y jerárquica.

La estructuración territorial del Estado significa que el mapa jurisdiccional constituye la base de la legitimidad de la autoridad estatal y de la gestión de las políticas públicas –es decir, la intervención estatal sobre la sociedad–, como también de la configuración del sistema democrático, de los mecanismos de representación política y elección ciudadana de las autoridades.

A escala de los Estados nacionales, el gobierno del territorio se organiza por niveles. En la mayoría de los casos cabe encontrar tres instancias gubernamentales: la nacional o federal; la regional, estadual o provincial y la municipal. Dependiendo de la configuración

institucional de cada Estado nacional, estos niveles tienen diferente grado de injerencia sobre el diseño institucional y el gobierno de las áreas metropolitanas. La incidencia del gobierno nacional sobre la dinámica de las ciudades metropolitanas asume características particulares. Los países que cuentan con legislación nacional sobre el tema, definen generalmente en esa norma las competencias de las autoridades metropolitanas, como Francia o Reino Unido, entre otros (Barres y Martí, 2022). En otros casos, el gobierno nacional tiene la capacidad de intervención directa en la metrópoli cuando se trata de las ciudades capitales, como sucedía con Buenos Aires previo a la reforma constitucional de 1994. Pero en muchas otras situaciones, el Estado nacional no tiene competencias directas en los asuntos metropolitanos.

En cuanto al nivel subnacional, provincial –en el sistema argentino–, regional o estadual en otros países, sus atribuciones dependen también del sistema político de cada nación. La autonomía política y administrativa de los gobiernos subnacionales varía mucho según el régimen federal o unitario. Esta configuración puede incidir de diferentes maneras en la dinámica político-institucional metropolitana, según las capacidades de intervención en la construcción institucional de dichos gobiernos.

Los gobiernos locales constituyen los actores político-institucionales clave de los procesos de construcción de institucionalidad metropolitana, ya que la experiencia muestra que buena parte de los entes de coordinación metropolitano ha surgido como iniciativa de los municipios involucrados. En este sentido, el grado de autonomía institucional municipal es un factor importante (Cravacuore, 2020) que da cuenta de sus capacidades para impulsar acuerdos intermunicipales, escalables posteriormente hacia instituciones metropolitanas.

Además de estos tres niveles, en algunas regiones o países cabe agregar otras dos ins-

tancias que también intervienen en las políticas públicas de escala metropolitanas. Por un lado, están las instituciones públicas de grado submunicipal o distrital, con competencias y autonomía sumamente variables, que pueden sumar complejidad a la interacción política local, así como ayudar al fortalecimiento de las instituciones metropolitanas (Marti, Barres y Rojas, 2018). Y, por el otro, las instancias supranacionales que, en casos como la Unión Europea, cuenta con atribuciones efectivas de regulación sobre determinados procesos metropolitanos u ofrece apoyos para el desarrollo de políticas o programas de incidencia metropolitanas.

En segundo lugar, el esquema jurisdiccional funciona también como organizador de la gestión pública, puesto que asigna competencias y atribuciones diferentes a cada nivel de gobierno. Esta distribución de responsabilidades es resultado de un cruce entre el esquema territorial y la estructuración sectorial de las políticas públicas.

Los gobiernos locales, subnacionales y nacional se ocupan, generalmente, de diferentes campos de política. Si bien la distribución precisa de ámbitos de intervención varía entre los diferentes países, generalmente se caracterizan por una lógica fragmentada de acción estatal que asigna responsabilidades diferentes a cada uno de los gobiernos. De este modo, el ámbito territorial de las problemáticas sociales, urbanas, económicas, etcétera, difícilmente coincide con el recorte espacial de las competencias sectoriales de la gestión y administración pública. El resultado, en muchas aglomeraciones urbanas, es una superposición de diferentes instancias de gobierno e intervenciones sectoriales sobre una misma población y territorio, lo que evidentemente obstaculiza la gestión integral de las cuestiones de orden metropolitano. En consecuencia, cabe afirmar que la fragmentación institucional, entre diferentes niveles y agencias estatales, constituye el problema principal del gobierno

de las metrópolis (Vera, Toto y Mashini, 2024; Pirez, 2025; Subirats, 2018). De este modo, la estructura territorial del Estado, que establece varios niveles de gobierno con competencias y autonomía diferentes, plantea desafíos de envergadura cuando se cruza con la realidad metropolitana que, librada a sus múltiples dinámicas, no se ajusta a ninguna de esas configuraciones jurisdiccionales.

En cuanto a la faceta política, en los regímenes democráticos la orientación política del gobierno es resultado de la decisión ciudadana, a través de mecanismos de representación política de base jurisdiccional, lo que construye actores y lógicas políticas que toman como referencia al territorio delimitado administrativamente. Este esquema lleva, lógicamente, a configurar dinámicas de interacción política a escala de cada jurisdicción. Los actores políticos involucrados en la dinámica electoral aspiran a representar a la porción de la ciudadanía que vota en la jurisdicción correspondiente y, por consiguiente, a los intereses y demandas de ese territorio. Por ello, dice Pirez, que los procesos políticos fundamentales "cortan" la realidad metropolitana, porque los circuitos políticos primarios se basan en una relación gobierno - ciudadanía recortada a escala local. Sobre esta trama primaria, agrega, se construyen los circuitos secundario y terciario, que refieren a la relación directa y radial, entre los municipios y el gobierno provincial/estatal y el nacional. Esta estructura, dice el autor, desalienta la cooperación e incentiva la competencia entre autoridades políticas locales. Así, el sistema político introduce un plano adicional de desajuste, entre los ámbitos territoriales de las necesidades o problemas y la referencia espacial de la representación política (Pirez, 2001, 2008 y 2025).

En síntesis, la estructura estatal de gobierno y de gestión que encarna la dirección de las problemáticas en la mayoría de las ciudades metropolitanas del mundo se organiza en criterios territoriales y de distribución sectorial

que no se compadecen con la escala efectiva de los procesos que están en la base de estas configuraciones urbanas. La fragmentación institucional que resulta de este sistema de gobiernos y agencias yuxtapuestos tiene efectos adversos para un desarrollo más equitativo, equilibrado y sustentable de las ciudades metropolitanas. Varias argumentaciones explicitan estas dificultades. Por un lado, desde una mirada más desarrollista, se señala que la fragmentación afecta a la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, incrementa innecesariamente el gasto y reduce la efectividad de las intervenciones estatales. En consecuencia, se indica, se entorpece la productividad y el crecimiento económico, se agravan los desequilibrios territoriales y se pone en riesgo la sostenibilidad ambiental y social de las aglomeraciones (Gómez Álvarez, 2019). Por otro lado, la lectura política añade que la disgregación de actores e intereses no ayuda a configurar una agenda metropolitana potente (Martí-Costa y Conde, 2024). La competencia intergubernamental obstaculiza la creación de una agenda metropolitana integral, puesto que los actores políticos tienden a formular sus propuestas de manera fragmentaria, a escala de su jurisdicción y acotado a su campo de intervención. Dada la virtual inexistencia de una escena política metropolitana, no aparecen actores políticos que promuevan políticas a escala para estos territorios, plantea Pérez (2025). En consecuencia, no se logra constituir una ciudadanía metropolitana, lo que conlleva el vacío de derechos y obligaciones ciudadanas de orden metropolitano (Pérez Torres, 2020).

En síntesis, este repaso por las contradicciones y desajustes que enfrenta el gobierno y la gestión de las ciudades metropolitanas pone en evidencia la necesidad de construir arreglos institucionales que contribuyan a la formulación de políticas integrales y a escala. A la vez, resulta evidente que la construcción de instancias de gobierno metropolitanas enfrenta obstáculos políticos e

institucionales importantes. Por ello, la perspectiva predominante en este campo prefiere abordar esta cuestión desde la perspectiva de la gobernanza, un enfoque que permite involucrar a los entramados de gobiernos y actores que forman parte de la intervención pública en estas aglomeraciones.

El modelo de la gobernanza metropolitana: las dimensiones multinivel y participativa

Decíamos previamente que el orden jerárquico constituye un principio fundamental del Estado, en tanto estructura vertical, basada en relaciones de poder y autoridad, tanto hacia la sociedad que pretende gobernar, como también en su organización interna. Este modelo de gobierno, que resultó necesario para consolidar los Estados nacionales en épocas pasadas, aparece hoy fuertemente tensionado por la multiplicidad de actores y dinámicas que protagonizan los crecientemente complejos procesos económicos, sociales y políticos actuales.

La noción de *gobernanza* permite reconsiderar ese modelo y superar los obstáculos originados en la lógica vertical y la fragmentación institucional, porque concibe la dirección y gestión de los asuntos públicos más como un proceso en acción que como una estructura fija. En términos de Aguilar Villanueva (2007), el término *gobernanza* hace referencia al “proceso de gobernar”, una definición basada en un verbo, antes que en el sustantivo “gobierno”. Por su parte, la literatura académica y el debate político han albergado, en los últimos años, una rica producción sobre este concepto que ayuda a precisar sus contenidos y alcances. En su mayoría, estas formulaciones parten de reconocer la ampliación del marco de actores e instituciones que participan en la dirección y gestión de las cuestiones públicas. En este contexto, se proponen modelos más abiertos, de articulación en red (Mayntz, 2006), “estructuras de gobernanza multicéntricas, en donde múltiples actores sociales con-

fuyen en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas” (Blanco, Fleury y Subirats, 2012). Así, la gobernanza aparece como alternativa al modelo de gobierno centralizado en la cúpula del Estado, que supone el monopolio estatal de la gestión de lo público y está organizado sobre un esquema de autoridad rígida (Subirats, 2019). La propuesta es incorporar otros actores a las tareas de gobierno, a fin de “aceptar y gestionar la complejidad, en vez de intentar eliminarla” (Blanco y Gomà, 2006). Así, se sugiere desarrollar instancias de decisión pública sostenidas en la coordinación en red entre actores gubernamentales y no estatales, y generar lógicas de cooperación relativamente estables en torno a objetivos comunes.

Si bien algunas formulaciones pueden sonar demasiado normativas y prescriptivas –y quizás algo ingenuas, miradas desde la realidad política de nuestros días–, se trata en realidad de concepto descriptivo, con gran potencia para dar cuenta de las condiciones efectivas en que se desarrolla la tarea de gobernar los problemas públicos en estas sociedades complejas. Aplicado con esta intención, la noción de gobernanza constituye una matriz de análisis de mucha utilidad, si comprende apropiadamente las dinámicas de poder y de conflicto que subyacen a estas redes. En esta mirada, más cercana a las experiencias efectivas, Martí y otros (2016) agregan dos pautas significativas a la definición: que las interacciones de las redes sucedan “en un marco relativamente institucionalizado de reglas, normas, conocimiento e imaginarios sociales” y que “interactúen a través de distintas formas de negociación, deliberación y luchas de poder, contribuyendo a la producción de un propósito de carácter público”. Es decir, reconocen que las relaciones entre los actores no son siempre armoniosas, sino que configuran un marco de negociaciones y disputas, y que dicha interacción se desarrolla en instancias de articulación establecidas y reguladas por un sistema de normas que surge de su carácter público. Una descripción que se

aplica bien, por ejemplo, a la mayoría de los programas sociales y urbanos implementados en las últimas décadas.

En resumen, el modelo de gobernanza en red permite dar cuenta de las efectivas transformaciones en el proceso de gobernar territorios complejos, como las áreas metropolitanas. Formular y gestionar políticas públicas en estas áreas no sólo supone articular organismos de diferentes gobiernos, sino también ofrecer espacios de participación a sectores y a organizaciones no estatales. En este sentido, imaginar alguna estructura institucional que permita articular los fragmentos metropolitanos en un proyecto de ciudad y que supere los obstáculos políticos e institucionales propios de un esquema jerárquico y fragmentado requiere afianzar los espacios de concertación, coordinación y colaboración entre actores públicos, sociales y privados, distintas ciudades y órdenes de gobierno (Basañez, 2020). Esto es, el modelo de la gobernanza metropolitana involucra dos dimensiones: 1) al plano de la articulación multinivel – marcos institucionalizados de coordinación entre los distintos niveles de gobierno intervinientes–, y 2) la dimensión participativa: canales e instancias de participación en las decisiones y acciones públicas a los actores sociales y económicos involucrados.

La construcción de instancias multinivel constituye, evidentemente, el desafío ineludible de la gobernanza metropolitana. Más allá de los intercambios informales que toda experiencia de colaboración supone, la coordinación de redes de actores estatales de diferente nivel, distintos poderes y sectores de política pública debería cristalizarse en instancias formales, encuadradas dentro de los marcos de la institucionalidad y la legislación vigente en cada realidad nacional y regional.

El panorama de los modelos de coordinación intergubernamental aplicados en las ciudades metropolitanas del mundo es sumamente heterogéneo, tanto en relación a su grado de autoridad sobre el conjunto de la

ciudad, como también respecto de los campos de competencia de cada uno. Numerosas publicaciones ofrecen información detallada sobre los casos (Ahrend, Gamper Schumann, 2014; Costa y otros, 2022; Marti-Costa y Conde, 2024; *Metrópolis*, 2022; Sietchiping y Loose 2018; Gómez-Álvarez y otros, 2019). La diversidad de experiencias ha alimentado una interesante producción analítica orientada a la construcción de tipologías de gobernanza multinivel (Grandinetti, 2017; Tomas, 2016a y 2016b; Slack, 2019; Martí-Costa y Conde, 2024; *Metropolis*, 2024).

Cabría identificar, en primer lugar, dos formatos extremos en este arco de posibilidades. En una punta, están aquellas situaciones en las que no se ha generado ninguna instancia formalizada de gobernanza, norma regulatoria o plan que organice la coordinación entre los órganos estatales con intervención en el territorio metropolitano. Como indica un estudio de ONU Habitat, esta es la situación de la mayoría de las ciudades metropolitanas del mundo, ya que a excepción de Europa donde alrededor de un tercio de las áreas ha desarrollado algún andamiaje institucional, en el resto de los continentes, sólo un 10% de las ciudades tienen instituciones o planes metropolitanos (Sietchiping y Loose, 2018). La falta de articulación institucional deja así libre el espacio para la coordinación —o descoordinación— de facto, a manos de actores económicos y sociales. En estas situaciones, denominadas por Slack (2019) como “gobierno fragmentado de un nivel”, sólo intervienen los gobiernos propios de cada jurisdicción, sin instancias institucionalizadas o permanentes de colaboración.

En el otro extremo, podemos ubicar al “gobierno consolidado de un nivel, o tradicional de gobierno metropolitano”, en términos de Slack. Refiere a una institución representativa, es decir, con funcionarios/as electos por una ciudadanía metropolitana, con autoridad y competencias específicas, que subordina

a los gobiernos municipales de las ciudades involucradas. En algunos casos, esta entidad agrupa y reemplaza a instituciones locales preexistentes (Marti-Costa y Barres 2018), asume el formato de ciudad Estado (Slack, 2019) o es resultado de la creación de un nivel específicamente metropolitano en convivencia con los municipios (Tomas, 2016b). Este modelo de autoridad centralizada ofrece muchas ventajas para el gobierno y la gestión a escala, especialmente por la capacidad de producir intervenciones públicas que mejoren los desequilibrios territoriales internos. Además, su carácter representativo permitiría la formación de una ciudadanía metropolitana, con derechos políticos, identidad metropolitana y recaudación fiscal (Pérez Torres, 2020). Pero a la vez, como bien señalan Marti-Costa y Conde (2024), puede producir tensiones con las autonomías locales preexistentes, o con las autoridades regionales o nacionales, por el poder político y económico que concentraría este gobierno (Badia, Carmona y Soldano, 2008). Si bien existen algunas experiencias destacadas, como Toronto, se trata de una de las alternativas institucionales menos transitadas por los riesgos señalados, advierte Tomas (2016a).

De este modo, la mayoría de los formatos existentes de institucionalidad metropolitana se ubican en puntos intermedios de este arco. Reconociendo que la variabilidad de experiencias particulares es muy amplia, los aportes sobre el tema tienden a concentrarse en una tipología de cuatro modelos fundamentales de coordinación.

Coordinación vertical, a cargo de una instancia de gobierno superior a la metrópoli, que puede ser nacional o regional. En estas configuraciones, un gobierno de mayor nivel asume la responsabilidad de formular las directrices para la gestión de los problemas metropolitanos. Ello supone alguna forma de delegación de competencias de parte de los municipios, que puede sostenerse en incentivos financieros o en regulaciones normativas

más coercitivas, como detallan Zimmermann y Feiertag (2018) para la Città Metropolitana italiana. Esta configuración institucional se adapta bien a los casos en que el área urbana coincide con la delimitación del gobierno subnacional (Marti-Costa y Conde, 2024).

Gobiernos de dos niveles, cuando la entidad de coordinación metropolitana coexiste con los gobiernos municipales que forman parte de la región metropolitana. Este sistema supone alguna forma de redistribución de funciones y competencias entre la instancia metropolitana y las locales, lo que puede mejorar la equidad y eficiencia de las políticas gestionadas a escala metropolitana, aunque a la vez puede generar disputas y confusión en los actores políticos. Según Tomas (2016a), se trata del modelo más desarrollado en Europa, especialmente en los casos emblemáticos de Barcelona y Londres.

Acuerdos intermunicipales voluntarios, que asumen diversos grados y modos de formalización. Se trata de un esquema de gobernanza intermunicipal, basado en la cooperación voluntaria, más flexible y por lo tanto con relativo grado de institucionalización y sostenibilidad, señala Tomas (2016 a y b). Generalmente, estos acuerdos se inscriben en un proceso paulatino de incremento de la coordinación en campos específicos, y avanzan luego hacia consorcios o asociaciones de municipios, más estables (Marti-Costa y Conde, 2024). Se trata de una estrategia menos segura, puesto que descansa en generación de consensos entre los actores locales, sin instancias claras de autoridad y relativa capacidad financiera y ejecutiva para implementar las políticas formuladas en común (Rojas, 2024). Según Slack (2019), la mayoría de las experiencias de gobernanza metropolitana de los Estados Unidos y Brasil, siguen esta pauta.

Agencia metropolitana: entidades sectoriales, que se crean para para gestionar o planificar un servicio específico, denominados por Slack (2019): “distritos con propósitos espe-

cíficos”. Consisten generalmente en agencias y consorcios con cierto grado de autonomía, que tienen a su cargo algún servicio de escala claramente metropolitana, como la gestión de los residuos, el transporte, agua, etcétera. También cabe ubicar en esta categoría a los órganos de planificación regional, como proponen Marti-Costa y Conde (2024), aunque en estos casos, advierten los autores, requieren de un fuerte sustento de alguna autoridad metropolitana para implementar los planes diseñados. Puesto que el propósito de estas agencias se limita a la gestión del servicio correspondiente, estas iniciativas no suponen reducir demasiado las atribuciones de los actores políticos existentes, lo que facilita su sostenibilidad. La mayoría de las regiones metropolitanas del mundo cuentan con alguna agencia de operación de un servicio a esa escala, como por ejemplo sucede en Buenos Aires, con la gestión de residuos, como se describe más abajo.

La dimensión participativa de la gobernanza metropolitana, por su parte, muestra un desarrollo diferente, tanto en el plano de las elaboraciones teóricas, como en su implementación efectiva. El desarrollo de modelos de gobernanza que se apoyen en redes participativas de actores gubernamentales y no estatales constituye un campo de análisis menos formalizado que el que refiere a la dimensión multinivel. Si bien existe una amplia literatura sobre participación ciudadana, tanto a nivel internacional como en la academia argentina (Guardamagna, Rofman y Signorelli, *en prensa*), el análisis de modelos sustentables de coordinación en red de los asuntos públicos asume generalmente un estilo más teórico y propositivo que analítico.

Al ajustar el foco en la escala metropolitana, la cuestión abarca dos cuestiones diferentes, que dan lugar a campos distintos de debate y de sistematización de experiencias. Por un lado, encontramos una problemática específicamente metropolitana: la legitimidad democrática de las instituciones y autoridades

de gobierno a esa escala. En segunda instancia, el ámbito de la participación ciudadana y la gestión participativa, referida originalmente más sobre la escala local. El primer eje hace referencia a un debate de indudable relevancia para la gobernanza metropolitana: las bases de la legitimidad democrática de las autoridades metropolitanas, en las áreas que han generado algún tipo de gobierno a ese nivel. Como desarrollan en profundidad Barres y Martí (2022), la literatura sobre gobernanza metropolitana insiste en la eficacia y eficiencia de los arreglos institucionales de amplia escala, pero se ha interrogado menos respecto de los mecanismos de elección de las autoridades que ocupan esos lugares. En el actual contexto de crisis de los sistemas democráticos, esta cuestión asume especial relevancia, porque pone en juego la representatividad política y la transparencia de los órganos de gobernanza de las aglomeraciones. En base a la experiencia europea, los autores proponen también una tipología doble: por un lado, la autoridad puede descansar en un alcalde individual, en un consejo o en una combinación de ambos; por el otro, el mecanismo de elección de esas autoridades puede ser directo o indirecto, es decir, resuelto por las autoridades locales preexistentes. Las principales ciudades europeas han puesto en marcha algún mecanismo para asegurar el sustento democrático de las instancias de gobierno metropolitano. En resumen, la legitimidad democrática de la representatividad de las autoridades y de las orientaciones de política formuladas en estos ámbitos de gobierno, constituye un primer escalón, ineludible, de la construcción participativa de la gobernanza.

El segundo abordaje lleva a considerar a las experiencias de participación ciudadana o gestión participativa en políticas públicas, estrategias que generalmente se han aplicado en ámbitos locales, donde la escala de los actores permite interacciones más directas. La literatura sobre gobernanza metropolitana ha jerarquizado poco esta dimensión y, por lo tanto,

no contamos con demasiados relevamientos sistematizados o tipologías que permitan dar cuenta del panorama global de experiencias participativas en esta escala. Varias plataformas registran y mapean experiencias participativas en todo el mundo, pero en su enorme mayoría se trata de casos referidos a ámbitos municipales, o ubicados en espacios locales que forman parte de áreas metropolitanas². Por su lado, la plataforma *Metropolis.org*, también recopila un conjunto interesante de casos que involucran a la ciudadanía, aunque acotadas el ámbito ambiental o de la transformación digital.

Una experiencia de especial interés en este sentido es el Foro Social Metropolitano de Barcelona, una iniciativa colaborativa impulsada por la entidad de gobernanza metropolitana de la región. Este Foro nuclea a gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y universidades para intercambiar aprendizajes, promover acciones públicas de escala metropolitana y generar acuerdos de trabajo en el campo de la inclusión social. Es decir, se trata de un órgano consultivo, no decisorio ni ejecutivo, pero ha conformado redes temáticas que se sostienen en el tiempo, y que han dado lugar a iniciativas de acción pública sobre esas problemáticas (Gradin y otros, 2025). Evidentemente, construir instituciones o dinámicas participativas supone un desafío de envergadura si se piensa a escala metropolitana, puesto que implica construir marcos institucionales de colaboración que involucren a gran cantidad y diversidad de actores.

La experiencia argentina

El desarrollo de instancias de gobernanza metropolitana en nuestro país presenta una trayectoria relativamente endeble, tanto en comparación con la experiencia europea como con los avances recientes de otros países latinoame-

2 Véase, por ejemplo, *Participedia.net* y *OIDP.net*

ricos. Los estudios más recientes dan cuenta de los limitados avances existentes, tanto en el desarrollo de instrumentos normativos como en la consolidación de estructuras de gobierno y gestión de las aglomeraciones (Cravacuore, 2025; Augugliaro, 2025 y 2026; Ramírez de la Cruz, 2025).

En el plano normativo, la Argentina no cuenta con ningún marco legal a escala nacional que brinde una base de sustentación al desarrollo de instituciones metropolitanas, a diferencia de lo que sucede en los otros grandes países federales de América Latina. Sólo dos provincias han sancionado legislación en este campo, particularmente la Provincia de Santa Fe, que ya contaba con una ley desde el 2016 y ha incluido el tema en la nueva constitución provincial de 2025 (Augugliaro, 2026). Dado este frágil sustento jurídico, la mayoría de las iniciativas de institucionalidad metropolitana de nuestro país se ubican en las dos últimas categorías de la tipología antes presentada: consisten en acuerdos de cooperación intermunicipal voluntaria, o en agencias de gestión sectorial.

El esquema de cooperación intermunicipal ha sido el formato más aplicado: los estudios identifican entre 10 y 15 iniciativas de articulación intermunicipal en las últimas décadas (Cravacuore, 2025; Mazzalay, 2022). Como especifican ambos autores, buena parte de estos proyectos fueron promovidos por programas de instituciones multilaterales como el DAMI, del Banco Interamericano de Desarrollo y, por lo tanto, sostenidos en ese financiamiento. Así, como bien detalla Augugliaro (2026), en la actualidad sólo mantienen alguna vigencia ocho casos, con variado grado de desarrollo y alcance efectivo. A excepción de la situación de Rosario, con un ente de coordinación ya consolidado por una trayectoria de varias décadas, las demás iniciativas son relativamente recientes, con respaldo institucional y normativo poco sólido, una agenda sectorial acotada a campos específicos

y sin suficientes incentivos económicos para avanzar con mayor firmeza, como dan cuenta sus protagonistas.³ El balance del desarrollo de estas experiencias pone muy claramente de manifiesto los riesgos que, como se señaló previamente, suelen enfrentar las iniciativas de coordinación entre municipios: mayor inestabilidad por la dependencia de consensos políticos, y restricciones de autoridad y presupuestarias para implementar políticas de alcance significativo. En este panorama, se destaca, por razones negativas, la situación de la mayor ciudad metropolitana del país: la Región Metropolitana de Buenos Aires, que abarca 2 jurisdicciones subnacionales: la Ciudad de Buenos Aires (CABA) —que tiene *status* similar a una provincia— y alrededor de 40 municipios ubicados en la provincia de Buenos Aires —otra jurisdicción—, que además abarca un territorio mucho más amplio, no comprendido en la región metropolitana. Este rompecabezas institucional gobierna sobre un territorio donde habitan más de 15 millones de personas, el 37% de la población nacional.

Las únicas entidades de alcance metropolitano vigentes en esta región son algunas agencias de gestión sectorial en campos bien específicos. Las más consolidadas son el CEAMSE, que tiene a su cargo la gestión de los residuos, y la Corporación del Mercado Central, para el abastecimiento de alimentos frescos. Ambas entidades fueron creadas durante la dictadura militar, a fines de los años 70 —aunque el Mercado Central comenzó a funcionar recién en 1984—, con un esquema de gobierno interno de base interjurisdiccional, con participación del Gobierno de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires, a lo que se agrega, en el caso del Mercado, la representación del gobierno nacional.

3 Entrevistas registradas en: <https://youtu.be/IdPsj5bDIVM?si=E5gqkSjPEnka3Iq3>

Posteriormente, y como resultado de un proceso político institucional bien diferente, en el año 2006 se crea una instancia de articulación multinivel para la gestión de la cuenca Matanza-Riachuelo, que atraviesa buena parte de la región. Estos ríos y los asentamientos populares localizados en sus costas enfrentaban altos niveles de contaminación, lo que motivó una demanda judicial que se resolvió con la creación de la ACUMAR, un organismo a cargo del saneamiento integral de la cuenca. La dirección de esta entidad también se apoya en un esquema tripartito –Nación, Provincia de Buenos Aires y CABA–, pero incluye además a un Consejo Municipal, ofreciendo así un lugar a los gobiernos locales involucrados, y un Consejo de Participación Social, que configura el único espacio de gobernanza participativa en la región (Lanfranchi y otros, 2018; Batakis y Narodowski, 2022). Por último, en el año 2012, se constituyó una Agencia Metropolitana de Transporte (AMT), con el objetivo de coordinar un sistema que funciona de forma poco articulada, donde se superponen normas y servicios a cargo de todos los gobiernos involucrados, incluso los municipales. La AMT sigue vigente en la actualidad, pero su intervención efectiva en la misión asignada ha sido prácticamente nula.⁴

Por otro lado, en la historia reciente de la agenda institucional metropolitana de la Región Metropolitana de Buenos Aires, han tenido lugar algunas experiencias de planificación a escala metropolitana y de coordinación entre gobiernos y otros actores, de desarrollo y escala acotados. La iniciativa de planificación más destacada en la historia reciente de la región fue un trabajo desarrollado por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires en la primera

década del siglo, denominado “Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires”. Si bien el plan nunca llegó a implementarse de manera efectiva, algunas de sus propuestas fueron tomando forma en los años siguientes, como detalla el artículo de investigación de Garay (2026) que se incluye en este *dossier*.

En el ámbito de la articulación municipal, en las últimas décadas, se han conformado algunos consorcios entre municipios linderos o localizados en corredores regionales, pero esas experiencias muestran un recorrido posterior muy inestable con pocos resultados efectivos (Mattioli y otros, 2024).

Otra modalidad, a escala del conjunto de la región, pero sin capacidad ejecutiva ni autoridad, han sido los consejos asesores técnicos, creados con el propósito de promover el desarrollo de instancias institucionales. Ya en la década del '90 se formó la CONAMBA, con una trayectoria limitada. Más recientemente, en el 2016, el entonces gobierno nacional armó una estructura semejante, con participación de representantes gubernamentales y expertos/as, denominada COCAMBA. Esa iniciativa aspiraba a aprovechar una situación infrecuente de la historia argentina: los principales gobiernos con incumbencia en la región estaban alineados políticamente, lo que teóricamente eliminaba el problema de la confrontación política, señalado como el principal obstáculo para la coordinación. Sin embargo, este espacio tampoco se sostuvo en el tiempo y no tuvo ninguna incidencia efectiva en alguna construcción institucional (Del Pozo, 2025).

Un paso alentador, en este contexto, es la sanción en el año 2025 de la Ley de Enfoque Metropolitano para las Políticas Públicas en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Esta norma por ahora sólo impactaría en las políticas públicas de CABA, puesto que la Provincia de Buenos Aires no ha impulsado instrumen-

4 Véase: <https://ciudadaniametropolitana.org.ar/2022/03/amba-a-una-decada-de-sufundacion-la-agencia-de-transporte-sigue-en-punto-muerto/>

tos similares, pero abre una ventana para posibles acuerdos a futuro.⁵

Esta reseña sobre la trayectoria de la RMBA, explica la caracterización que hace Ramírez de la Cruz (2025) en un estudio sobre la gobernanza de cinco ciudades metropolitanas de América Latina, donde Buenos Aires constituye el caso con menor desarrollo institucional. Como señala el autor y sostiene la mayoría de los actores con responsabilidad de gobierno en esta región, la elevada fragmentación institucional se explica, en buena medida, por la fuerte polarización que ha atravesado a la vida política de la aglomeración y del país en general. Como se detalló previamente, el panorama de las otras áreas metropolitanas de la Argentina muestra mayores avances, pero la relativa fragilidad de esas iniciativas y la carencia de marcos institucionales y políticas de incentivos de origen nacional, también se pueden entender en este marco interpretativo de alta confrontación política.

En el plano de la gobernanza participativa, se registra una historia diferente. En nuestro país, como en el conjunto de América Latina, la gestión social y urbana de las ciudades metropolitanas ha implicado, de diversas maneras, a asociaciones y movimientos urbanos populares en espacios de interacción público social. Las experiencias de gestión o coproducción de políticas están frecuentemente en la base de procesos de transformación urbana e, incluso, de la producción de ciudad. La intervención de organizaciones de la sociedad civil tanto las de base popular como las de incidencia política, ha sido tanto un motor como un sostén sustantivo de las instancias de gobernanza efectiva de las ciudades. En la historia reciente cabe encontrar experiencias variadas:

desde redes institucionalizadas de actores, como consejos u otros dispositivos que involucran a entidades asociativas para la coproducción de políticas públicas, hasta dinámicas de participación menos institucionalizadas, a veces asumiendo modalidades confrontativas, que contribuyen así al desarrollo de nuevas agendas (Rofman y Schuttenberg, 2024). Es cierto que la mayoría de estas experiencias, en especial las más institucionalizadas, funcionan a la escala de las jurisdicciones existentes, puesto que su propósito es la interlocución con instituciones gubernamentales. Si no existen instancias de gobierno a escala metropolitana, es difícil imaginar instancias de interacción o de colaboración público social sobre políticas públicas metropolitanas. Sin embargo, un mapa preciso acerca de la cobertura geográfica del accionar de las organizaciones de la sociedad civil pondría también en evidencia que frecuentemente, los límites del municipio no resultan referencias significativas para el trabajo territorial: muchas asociaciones trabajan a escala barrial; otras se nuclean en redes que cruzan varios municipios; otras enfocan su trabajo en zonas, cuencas, corredores u otras delimitaciones territoriales que tampoco se ajustan a los perímetros municipales; mientras que algunas entidades se ocupan de cuestiones que implican al conjunto de la región metropolitana. Es decir, aparece aquí otro desajuste propiamente metropolitano, puesto que la geografía de la intervención de la sociedad civil tampoco coincide necesariamente con la estructura jurisdiccional de gobierno. Este desajuste pone en evidencia que el grueso de las problemáticas de orden sociourbano que atraviesan las ciudades metropolitanas en la actualidad, como la desigualdad socioespacial, la problemática habitacional, el trabajo precario, el cuidado infantil, las inundaciones y otros eventos derivados del cambio climático, la violencia urbana, entre muchas otras, confluyen en una madeja compleja de cuestiones entrelazadas de diferente escala, lo que resulta

5 Véase: <https://ciudadaniametropolitana.org.ar/2025/11/legislatura-de-la-ciudad-se-aprobo-un-proyecto-de-ley-sobre-enfoque-metropolitano-de-las-politicas-publicas-del-gcba/>

en una crisis multidimensional. Así, estos problemas se convierten en “pasivos metropolitanos” que afectan el desarrollo y la vida del conjunto de la metrópoli (Queiroz y Rodrigues, 2026). En la mayoría de las grandes ciudades argentinas, y particularmente en la RMBA, estas problemáticas funcionan, de hecho, a escala metropolitana, e involucran a actores sociales y económicos que operan con esa lógica.

En este sentido, el papel de la sociedad civil organizada ha sido, y sigue siendo en la actualidad, un factor clave del desarrollo urbano y social de las ciudades metropolitanas de nuestro país, y muy especialmente de la RMBA. Podrían mencionarse varios ejemplos demostrativos de este protagonismo: la historia de la expansión urbana del Gran Buenos Aires se apoya, en buena medida, en el trabajo de las asociaciones vecinales; el intenso involucramiento de las organizaciones sociales de base en acciones asistenciales en momentos de crisis; la actividad del movimiento de mujeres para hacer frente a la violencia de género; la labor de organizaciones ambientalistas en lucha contra la contaminación del agua y la defensa de los humedales, entre muchos otros. En síntesis, las organizaciones de la sociedad civil constituyen un actor protagónico en la gobernanza territorial de la RMBA, dada su participación en los entramados de intervención pública, en diferentes campos: en la gestión pública de la asistencia social, en el sistema de cuidado infantil, en la promoción de economía popular, en el desarrollo de nuevas agendas, en la incidencia en políticas, etcétera.

El sistema de gobernanza territorial en el campo social y urbano de la RMBA comprende múltiples y diversos espacios de participación que involucran a organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil. Estamos hablando de Consejos, Mesas, Foros, Presupuestos o Planes Participativos, entre muchos otros instrumentos que estructuran las decisiones y la gestión de lo público en los municipios periféricos. Si bien asumen generalmente

una inscripción territorial y política de base municipal, se apoyan en un respaldo normativo de origen provincial y cuentan con la participación de representantes de organismos del gobierno provincial y nacional (Rofman y otras, 2024; Foglia y otras, 2023; Schneider, 2026).

Entre las escasas experiencias de participación a escala metropolitana, o al menos intermunicipal, cabe mencionar a la Comisión de Participación Social de ACUMAR, que ha convocado a representantes de organizaciones sociales de la zona de influencia para el monitoreo de la implementación de las políticas, como relatan Fragas y Márquez (2022) y Schneider (2026). Una iniciativa prometedora es el trabajo de la Red Federal Metropolitana, constituida en el 2022, con el propósito de contribuir a construir una agenda metropolitana basada en el conocimiento de los debates internacionales y una información sólida sobre la problemática de las ciudades argentinas. Impulsada por Ciudadanía Metropolitana, una organización de la sociedad civil, la Red ha nucleado varias organizaciones e institutos universitarios, para promover esa agenda en todo el país y favorecer la comunicación entre los actores políticos, técnicos y académicos involucrados en experiencias de gestión y/o de producción de conocimiento. En este marco, se organizaron varios espacios de intercambio de ideas y de experiencias, acciones de incidencia que impulsaron la presentación del proyecto de ley nacional sobre áreas metropolitanas a finales del 2023⁶, y se consolidó un canal de información y apoyo experto para los/as funcionarios/as involucrados en instan-

6 Véase: <https://ciudadaniametropolitana.org.ar/2023/12/se-presento-en-diputados-un-proyecto-de-ley-para-promover-la-institucionalizacion-y-el-financiamiento-de-las-areas-metropolitanas/>

cias metropolitanas.⁷ Este proceso puso en evidencia la potencialidad de la articulación entre la sociedad civil organizada y las instituciones de conocimiento como plataforma participativa para promover la agenda metropolitana en la Argentina y contribuir a sostener las iniciativas en desarrollo.

En síntesis, la participación ciudadana y la movilización de la sociedad civil constituyen componentes clave en la gobernanza de las ciudades en la Argentina, en tanto fuente de numerosas experiencias de coproducción y cogestión de políticas públicas, especialmente en el campo social y urbano. La mayoría de estas instancias participativas tienen una fuerte inscripción territorial, pero la referencia espacial no necesariamente se ajusta a los límites municipales y, en muchos casos, se desarrollan en un horizonte metropolitano. En todas las grandes ciudades de nuestro país es posible encontrar dispositivos participativos que involucran a redes de organizaciones o actores económicos que van más allá del ámbito local o iniciativas enfocadas en cuestiones de evidente escala metropolitana, como las referidas a problemáticas ambientales. Sin embargo, la poca presencia de instituciones de gobierno metropolitanas y la limitada visibilidad de la agenda metropolitana no ayuda a consolidar esa perspectiva en instancias más institucionalizadas o actores más consolidados. Más allá de algunas iniciativas aún en desarrollo, como la de la Red Federal, el camino hacia la gobernanza participativa metropolitana está aún en sus pasos iniciales en nuestro país.

A modo de cierre: el -todavía-largo recorrido entre las ideas y la realidad argentina

El propósito central de este artículo de investigación consistía en sistematizar el mapa de los aportes teóricos principales sobre la cuestión de la gobernanza metropolitana y aplicar esa matriz analítica al escenario argentino de los últimos años. Las ciudades metropolitanas se caracterizan por su magnitud –espacial y poblacional–, problemáticas complejas y multidimensionales, además de su centralidad en la estructura urbana nacional y global. En el plano político institucional, la literatura revisada pone en evidencia que el nudo principal de esta cuestión radica en las tensiones existentes entre el desarrollo urbano de las grandes aglomeraciones y la estructura de gobierno y gestión prevista en el diseño institucional de la mayoría de los Estados nacionales. Por lo tanto, gobernar estas aglomeraciones convoca a formular esquemas de gobernanza multinivel y participativa que permitan atender a tanta complejidad.

Un interesante caudal de producción analítica que incluye sistematizaciones de experiencias, estudios de caso, y análisis y tipologías de mayor cobertura alimentan la reflexión sobre la importancia de la gobernanza metropolitana, así como de los desafíos que todavía enfrenta. Los estudios publicados, mayormente europeos, dan cuenta de una enorme diversidad de realidades particulares, donde la configuración específica de cada caso –e incluso el vacío de instituciones metropolitanas– dependen de la estructura urbana de cada país, de su historia política, de su régimen constitucional, etcétera. Todos los autores coinciden en que la construcción de institucionalidad metropolitana es un proceso aún en marcha y que resulta imposible proponer un modelo único o apropiado para todos los contextos. De aquí cobra sentido la elaboración de tipologías y

7 Véase: <https://ciudadaniametropolitana.org.ar/marco-normativo-institucionalizacion-areas-metropolitanas/>

modelos, como un aporte a la sistematización de esta heterogeneidad.

El desarrollo institucional argentino muestra debilidades significativas en este ámbito, como se presenta de manera detallada en el cuerpo del artículo y en los demás documentos citados. Si bien en la década pasada surgieron varias iniciativas de coordinación intermunicipal, pocas se mantienen vigentes o consolidadas en la actualidad. Además, la casi nula institucionalidad de la principal ciudad metropolitana, la RMBA, da cuenta de un recorrido aún más frágil, que contrasta con el proceso que están recorriendo las demás ciudades argentinas y la mayoría de las aglomeraciones latinoamericanas. En este punto, se impone imaginar algunas hipótesis que ayuden a comprender esta excepcionalidad argentina, y de Buenos Aires en particular.

Una primera conjetura apunta a las particularidades del sistema federal argentino, que, por un lado, otorga mucha relevancia institucional y peso político a los gobiernos provinciales, a la vez que se apoya sobre una estructura económica territorial más vertical y centralizada, concentrada en el gobierno nacional. En este contexto, la creación de otras instancias de gobierno es percibida como una competencia riesgosa, tanto en el plano político como en el presupuestario, puesto que podría intervenir en los circuitos competitivos de acumulación de poder, como postula Pírez (2025). El escenario de Buenos Aires asume mayor complejidad, en parte por su peso poblacional y económico, que refuerza ese riesgo, y en parte debido a la fuerte asimetría tanto sociourbana y económica como institucional de CABA frente a los municipios metropolitanos de la Provincia de Buenos Aires.

En segundo lugar, aparece la explicación más recurrida para dar cuenta de los problemas argentinos: su ya endémica inestabilidad. Las sucesivas crisis económicas y sociales, el péndulo político que lleva a reconfigurar todas las políticas públicas con cada cambio de gobier-

no y la dificultad de adoptar una dinámica de desarrollo sostenido, empujan a los gobiernos a gestionar en una lógica de emergencia permanente. Los argumentos de las autoridades locales apuntan centralmente en este sentido, en la dificultad de poner en marcha procesos de planificación y construcción institucional que brinden resultados en el largo plazo. Este condicionamiento se ha agudizado en estos últimos dos años, dada la orientación del actual gobierno ultraliberal en el nivel nacional, que propone, de manera explícita, desarmar instituciones estatales, restringir el financiamiento público, desarticular las instancias participativas y exacerbar la polarización política. La dirección de la intervención estatal nacional va, entonces, claramente en contra de lo que requeriría la construcción de instancias de gobernanza metropolitana: desarrollo de la institucionalidad, recursos para políticas públicas, consolidar las redes de articulación y promover relaciones de confianza.

Se ha configurado, así, una estructura basada más sobre la competencia que la cooperación, facilitada por el limitado desarrollo de la agenda metropolitana. La colaboración, tanto multinivel como participativa, es generalmente resultado de la demanda social, de la búsqueda de soluciones más eficaces a los problemas que la sociedad plantea. Además, supone una visión compartida entre los actores implicados respecto de las cuestiones a encarar. La tercera hipótesis va en esta línea: la debilidad de la agenda metropolitana en la Argentina, que albergue una identificación compartida de las problemáticas que son de orden metropolitano, y se apoye en espacios de debate público al respecto. Instalar estos debates y contribuir a una mejor comprensión pública de la escala real de las crisis que afectan hoy a las ciudades metropolitanas argentinas, supone apelar a dos grandes vectores: *conocimiento* y *actores*. Es decir, por un lado, resulta crucial desarrollar y difundir el conocimiento sobre las dinámicas urbanas, sociales, económicas y

político institucionales metropolitanas, a fin de construir el “imaginario” metropolitano (Mazzalay, 2026) y alimentar debates públicos mejor informados. Por el otro, se requiere de la activación de actores que promuevan esa agenda y fortalezcan las redes de intercambio de saberes e información que den contenido a esa construcción imaginaria territorial y vinculen a los productores de conocimiento con los dirigentes políticos.

Estamos hablando de tres órdenes de obstáculos que probablemente hayan estado presentes en otras realidades, en países que hoy cuentan con arquitecturas institucionales más consolidadas. Mirando la situación argentina desde esta perspectiva, es importante reconocer las experiencias que están impulsando las ciudades metropolitanas más importantes del interior del país. Sin duda, estos procesos constituyen esfuerzos y construcciones prometedoras que ofrecen esperanzas para un futuro desarrollo de un país más equilibrado social y territorialmente.

La trayectoria que está recorriendo la gobernanza metropolitana en ciudades de todo el globo también resulta un marco fructífero para imaginar un futuro de mayor institucionalidad pública y participación ciudadana en la gestión de la vida urbana, en esta era de las metrópolis que nos toca vivir.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. F. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 39: 5-32.

Ahrend, R., Gamper, C. & Schumann, A. (2014). *The OECD Metropolitan Governance Survey: A quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomeration*. Paris: OECD.

Augugliaro, C. M. (2026). La institucionalidad metropolitana en Argentina: avances y desafíos. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año XIV, Núm. 26.

Augugliaro, C. M., Berton, A. y Carballo, M. L. (2025). Gobernanza metropolitana en Argentina. Desafíos actuales. *Decumanus*. 14 (14).

Badía, G. (2009). La dimensión política en el proceso de construcción de lo metropolitano. En A. Cicioni (Comp.). *La Gran Buenos Aires. Rompecabezas metropolitano*. Buenos Aires: Konrad Adenauer, CIPPEC, Fundación Metropolitana.

Badía, G., Carmona, R. y Soldano, D. (2008). *El orden político a nivel local. Estado, sociedad y políticas públicas en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. En G. Badía y R. Carmona (Comp.). *La Gestión Local en Argentina: situación y perspectivas* (pp. 67-95). Buenos Aires: Ed. UNGS.

Barres, R. y Martí-Costa, M. (2022). La representación democrática en los gobiernos metropolitanos en Europa: entre el reescalamiento de los sistemas locales y la innovación institucional. *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 59: 43-64.

Basáñez, P. (2020). Gobernanza Metropolitana: objeto, principios y proceso de implementación en el Estado de México. *Revista Iapem*. Núm. 106: 11-38.

Batakis, S. y Narodowski, P. (2022). Argentina: las dificultades para avanzar en la agenda metropolitana. En M. A. Costa, L. Lui, e S. Rebello Tavares (Orgs.). *Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada* (pp. 25-48). Brasilia: IPEA.

Blanco, I. y Gomà, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma. *Politika: Revista de Ciencias Sociales*. (2): 11-27.

Blanco, I., Fleury, S. y Subirats, J. (2012). Nuevas miradas sobre viejos problemas: Periferias urbanas y transformación social. *Gestión y política pública*. 21(SPE): 3-40.

Boix, R. & Venery, P. (2009). Metropolitan areas in Spain and Italy. *IERMB Working Paper in Economics*. Núm. 09: 1-52.

- Cravacuore, D. A. (2020). *La autonomía municipal en América Latina. Estudio comparado de casos nacionales*. En S. Ilari y D. Cravacuore (Comps.). *Gobierno, política y gestión local en Argentina* (pp. 12-23). Buenos Aires: UNQ.
- Cravacuore, D. (2025). Marco institucional y políticas de promoción de las metrópolis argentinas. En A. Arellano (Coord.). *Metrópolis en transición: un abordaje político de lo metropolitano* (pp. 49-70). Zapopan, Jalisco: El Colegio de Jalisco, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos.
- Del Pozo, J. (2025). Análisis de la experiencia de la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA). *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*. 3 (6): 105-128.
- Ezquiaga, J. (2024). Nuevos paradigmas para la planificación metropolitana. En F. Vera, F. Toto, D. Mashini. *Lo metropolitano: escala, complejidad y gobernanza* (pp. 468-539). Washington: BID.
- Foglia, C., Rofman, A. y Rosa, P. (2023). El despliegue local de mecanismos de participación ciudadana: la experiencia de los Consejos Locales Sectoriales en el Gran Buenos Aires. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*. Vol. 21, Núm. 40.
- Fragas, D. y Márquez, F. (2022). Proceso de participación ciudadana: estudio de caso Revisión del Sistema de Indicadores de ACUMAR. *Medio Ambiente y Urbanización*. 96(1): 211-226.
- Garay, A. (2026). Búsqueda de una arquitectura institucional para mejorar la gobernanza de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año XIV, Núm. 26.
- Goma, R. (2018). Retos y fragilidades de la gobernanza metropolitana en la era de las metrópolis. *Estado abierto*. Vol. 2, Núm. 2: 31-48.
- Gómez-Álvarez, D., Rajack, R., López-Moreno, E. y Lanfranchi, G. (2019). *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Washington: BID.
- Gradin, A., Puigpinos, J., Rofman, A. y Rosa, P. (2025). *Colaboración público-social en la agenda social: Experiencias de coproducción y gestión del conocimiento en América Latina y Europa*. Buenos Aires: Territorios en Acción / FLACSO Argentina/ Taula d'Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya.
- Grandinetti, R. (2017). Hacia la construcción de una tipología de modelos de gestión metropolitana. *Revista Políticas Públicas*. Vol. 10 (2): 29-45.
- Guardamagna, M., Rofman, A. y Signorelli, G. (en prensa). Citizen participation and territories, en L. Cardozo, P. Bulcourf y M. Guardamagna (Eds.). *The Oxford Handbook of Argentine Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Lanfranchi, G., Bercovich, F., Rezaval, V., González, D. y Simone, V. (2018). Gobernanza metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la región metropolitana de Buenos Aires. *Documento de Trabajo Núm. 170*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Martí Costa, M., Barres González, R. y Rojas Rubio, M. (2018). La metrópoli cercana. Gobernanza multinivel entre distritos e instituciones metropolitanas en Europa. *Documento para su presentación en el IX Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP* (Madrid, España) del 24 al 27 de septiembre de 2018.
- Martí-Costa, M., Blanco, I., Parés, M. y Subirats, J. (2016). *Regeneración urbana y gobernanza: ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso*. En A. Rofman (Comp.). *Participación, políticas públicas y territorio* (pp. 27-52). Buenos Aires: Ed. UNGS.
- Martí-Costa, M. y Conde López, C. (2024). *El valor de las soluciones metropolitanas*. Barcelona: Ed. AMB.
- Mattioli, L., Schneider, C., González, G. y Ro-saenz, M. (2024). El poder del asociativismo en la planificación y gestión para el desarrollo:

- Estudio de casos y experiencias de municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Geograficando*. 20(1).
- Mayntz, R. (2006). *Governance* en el Estado moderno. *PostData*. (11): 103-120.
- Mazzalay, V. (2026). Gobernanza metropolitana, enfoques conceptuales y agendas de investigación. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año XIV, Núm. 26.
- Mazzalay, V., Ubelhartt, I., Vélez, P., Micheli, C., Maldonado, C., La Valva, M., y Montani, M. (2022). *Gobierno y gobernanza en espacios metropolitanos de Argentina. Aportes iniciales para un debate necesario*. En Lazzarini (Comp.). *Gobernar Espacios Metropolitanos. Un análisis federal sobre los continuos urbanos en Argentina* (pp. 49-80). Buenos Aires: Ed. Teseo / Instituto de Capacitación parlamentaria.
- Metropolis (2022). *Informe Metropolitano panamericano*.
- Metropolis (2024). *Redefining metropolitan governance in the 21st century*. Pérez Torres, D. E. (2020). La noción de ciudadanía metropolitana como elemento fundamental para la gobernanza metropolitana *Revista LAPEM*. Núm. 106: 69-86.
- Pérez, P. (2001). ¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en Argentina. En G. Badía (Comp.). *Aportes a la cuestión de la gobernabilidad en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ed. UNGS.
- Pérez, P. (2008). Gobernabilidad metropolitana en la Argentina. G. Badía y R. Carmona (Comps.). *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas*. Buenos Aires: Ed. UNGS.
- Pérez, P. (2025). *Lo metropolitano como cuestión política*. En A. Arellano (Coord.). *Metrópolis en transición: un abordaje político de lo metropolitano* (pp. 21-48). Zapopan, Jalisco: El Colegio de Jalisco, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos.
- Queiroz, L. C. y Rodrigues, J. (2026). A metropolização brasileira nas primeiras décadas do século XXI: desafios da governança metropolitana. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año XIV, Núm. 26.
- Ramírez de la Cruz, E. (2025). *Metropolitan Governance and Social Inequality in Latin America, From Urban Segregation to Interjurisdictional Collaboration*. Pringer Nature.
- Rofman, A. y Schuttenberg, M. (2024). *La relación entre gobiernos locales y organizaciones sociales populares. Una mirada retrospectiva del Gran Buenos Aires*. P. Amaya (Comp.). *Gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires: Evolución, Problemáticas y Desafíos a 40 Años de Democracia* (pp. 117-178). Buenos Aires: Ed. UNAJ.
- Rofman, A., Toscani, M. y Ferrari Mango, C. F. (2024). Transformaciones en la gobernanza participativa local de la política social en municipios del Gran Buenos Aires en tiempos pandémicos. *Geopolítica (s): Revista de Estudios Sobre Espacio y Poder*. 15(1): 145-166.
- Rojas, F. (2024). *Atlas Metropolitano: la expansión urbana y el rol de la gobernanza metropolitana en América Latina*. En F. Vera, F. Toto, D. Mashini (Comps.). *Lo metropolitano: escala, complejidad y gobernanza* (422-447). Washington: BID.
- Schneider, C. (2026). Gobernanza participativa en el AMBA: experiencias, desafíos y algunos aprendizajes. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año XIV, Núm. 26.
- Sietchiping, R. & Loose, S. (Coord.). (2018). *MetroHUB, Supporting metropolitan development*. Nairobi: ONU Habitat.
- Slack, E. (2019). *Metropolitan governance: Principles and practice*. Washington: BID.
- Subirats, J. (2018). ¿Gobierno metropolitano? *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*. 2(2): 11-29.
- Subirats, J. (2019). *1.4 Dilemas: gobierno multi-nivel, gobernanza en red y coproducción de políticas*. En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno y G. Lanfranchi (Comps.). *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Washington: BID.

- Tomas Fornes, M. (2016a). *La gobernanza metropolitana en Europa: modelos y retos*. Barcelona: Área Metropolitana de Barcelona.
- Tomas Fornes, M. (2016b). Tendencias metropolitanas en el mundo. Barcelona. Observatorio Metropolis. *Issue Paper*. Núm. 1.
- Vera, F., Toto, F. y Mashini, D. (2024). Definiciones en gobernanza y sostenibilidad. En Vera, F., Toto, F., Mashini, D. (Comps.). *Lo metropolitano: escala, complejidad y gobernanza*. Washington: BID.
- Zimmermann, K. y Feiertag, P. (2018). Return of the metro-model?: Governance and planning in metropolitan regions under change. An international comparison of France, Italy and Germany IERMB, Barcelona. *Revista Papers*. Núm. 61: 16-26.

Búsqueda de una arquitectura institucional para mejorar la gobernanza de la Región Metropolitana de Buenos Aires

Search for an institutional architecture to improve the governance of the Metropolitan Region of Buenos Aires

Por **Alfredo M. Garay***

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2026.

Fecha de Aceptación: 11 de abril de 2026.

RESUMEN

El presente artículo de investigación plantea que el sistema institucional vigente no logra una gobernanza efectiva del área metropolitana, dejando que el mercado ordene el territorio sin asumir los costos ambientales ni sociales. Para evaluarlo analiza la experiencia de los *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*, elaborados tras la crisis de fin de siglo en el marco del *Plan Estratégico Territorial (PET)*: Veinte años después, sus resultados fueron limitados y no generaron las sinergias ni el nivel de mejoras esperadas en el territorio y en la calidad de vida de la población. El análisis señala como causas principales la discontinuidad política, la débil articulación entre niveles de gobierno y una agenda definida más por debates técnicos internos que por discusiones sociales amplias. Además, muchas decisiones se desplazaron de la esfera política a la administrativa, reforzando inercias institucionales y prácticas organizacionales que

derivaron en ineficiencias, deseconomías y, en función de su escasa capacidad transformadora, una pérdida de credibilidad de las dirigencias políticas, empresarias y sociales. Con estos elementos, el artículo de investigación plantea la posibilidad de una nueva arquitectura institucional que permita pasar de una lógica de competencia a una de colaboración. Se basa en formulación de un pacto entre las diferentes soberanías e instancias de gobierno dispuestas a implementar una agenda. La idea de un pacto interjurisdiccional se apoya en la creación de una agencia con capacidad técnica y administrativa, asumiendo que su permanencia depende de sus resultados y de la posibilidad de ir incorporando nuevas cuestiones a la agenda en tanto se mantiene la voluntad política de sostener ese pacto. Finalmente, el artículo advierte que la tendencia actual a forzar la competencia entre provincias y municipios, bajo un poder centralizado, debilita el federalismo y reduce la capacidad de los gobiernos

* Arquitecto por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Urbanismo y Ordenamiento Territorial por la Universidad Libre de Bruselas, Bélgica. Correo electrónico: garayhansen@gmail.com

locales para incidir en decisiones estratégicas compartidas.

Palabras clave: *Región Metropolitana de Buenos Aires, Gobernanza Metropolitana, Arquitectura Institucional, Planificación Territorial.*

ABSTRACT

The text argues that the current institutional system fails to achieve effective governance of the metropolitan area, allowing the market to organize the territory without assuming the environmental or social costs. To evaluate it, it analyzes the experience of the Strategic Guidelines for the Metropolitan Region of Buenos Aires, developed after the crisis at the end of the century within the framework of the Territorial Strategic Plan (PET): Twenty years later, its results were limited and did not generate the synergies or the level of improvements expected in the territory and in the quality of life of the population. The analysis identifies political discontinuity, weak coordination between levels of government, and an agenda defined more by internal technical debates than by broad social discussions as the main causes. Furthermore, many decisions were shifted from the political to the administrative sphere, reinforcing institutional inertia and organizational practices that resulted in inefficiencies, waste, and, due to their limited transformative capacity, a loss of credibility for political, business, and social leaders. With these elements, the text proposes the possibility of a new institutional architecture that would allow a shift from a logic of competition to one of collaboration. It is based on the formulation of a pact between the different sovereign entities and levels of government willing to implement an agenda. The idea of an interjurisdictional pact relies on the creation of an agency with technical and administrative capacity, assuming that its continued existence depends on its results and the possibility of incorporating new issues into the agenda as long as the political will

to sustain the pact remains. The text finally warns about the current trend to force competition between provinces and municipalities, under a centralized power, weakens federalism and reduces the capacity of local governments to influence shared strategic decisions.

Keywords: *Buenos Aires Metropolitan Region, Metropolitan Governance, Institutional Architecture, Territorial Planning.*

Introducción

La potencialidad de una región como la metrópoli de Buenos Aires (que supera los catorce millones de habitantes) se diluye cuando las dificultades para resolver cuestiones básicas de la vida cotidiana no encuentran respuesta. Muchas de estas cuestiones básicas dependen de condiciones estructurales cuya envergadura y complejidad escapa a las posibilidades de análisis y de decisión de las personas que las padecen. Las formas de intermediación propuestas por el sistema institucional no parecen ser eficaces para garantizar la gobernanza de esta área metropolitana. Se trata de concebir una nueva arquitectura institucional que pasando de la competencia a la colaboración logre democratizar estas decisiones.

Crecimiento y representación

En el caso de Buenos Aires observamos que entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX se produce una primera gran expansión, incorporando a la mancha urbana los municipios que conformaban la primera periferia. Este crecimiento estuvo vinculando con el desarrollo de grandes obras que constituían el soporte del modelo agroexportador. En ese lapso de tiempo, debe considerarse que se llevaron adelante obras de infraestructura fundamentales, entre ellas la construcción del puerto, los ferrocarriles, las obras sanitarias, se empedraron las calles, se levantó una gran parte de los edificios públicos (escuelas, hospitales, ministerios, cuarteles), a la vez que los nuevos pobladores fueron construyendo los míticos cien

barrios porteños que conformaron su enorme arrabal. Una primera imagen de aquella joven ciudad (Scobie, 1977) que superaba el millón de habitantes, es la de un inmenso obrador, que llevaba a un número considerable de los inmigrantes (2 de cada 3) a abandonar su proyecto rural, para quedarse en la ciudad desarrollando algún oficio.

La crisis del año 30 y el desarrollo de políticas de sustitución de importaciones habilitaron un segundo gran crecimiento, con un nuevo perfil de la inmigración, que protagonizó el paso del taller artesanal a la fábrica. Avellaneda, Lanús, San Martín, San Justo habían pasado a conformar un cinturón industrial que se prologaba más allá de los límites de la entonces Capital Federal. Siguiendo las líneas del tren y la dinámica de los loteadores, se fue conformando un segundo cordón. Puede identificarse el crecimiento de estos nuevos suburbios y puede interpretarse como expresión de una sociedad que procuraba avanzar en una perspectiva de pleno empleo. En ese contexto, la Gran Buenos Aires ya se presentaba como un problema y los estudios de la época ya daban cuenta del desfasaje entre crecimiento y dotación de infraestructuras que iba dejando un saldo de urbanización precaria.

A mediados de la década del 70, las transformaciones de la economía global desaceleraron las actividades industriales y el predominio del sector financiero tuvo como contracara la precarización del empleo. Pese a que la ciudad siguió creciendo, la brecha respecto de la calidad de la urbanización pasó a ser cada vez más grande. La ocupación informal de tierras y el debilitamiento de la inversión estatal multiplicaron las áreas de urbanización precaria, a la vez que nuevos patrones de urbanización intercalaron nuevas zonas residenciales para los sectores medios altos. La idea de una sociedad dual, que segrega dos realidades que se mueven a diferentes velocidades (Ciccolella, 1999), pasó a ser la característica del nuevo contexto.

Si observamos cómo estos desajustes se expresaron como conflictualidad urbana, puede identificarse un primer período donde las formas de participación social debían ceñirse a las premisas del orden republicano (división de poderes, carta orgánica, elecciones), con los desajustes derivados de las restricciones que imponía el número de convocados a votar¹. La presencia de caudillos, *punteros* y referentes políticos locales, disputaba la representación de las demandas locales con la organización de gremios y agrupaciones políticas (anarquistas, socialistas, comunistas) que protagonizaron gestas como la huelga de inquilinos o la puja por la ley de educación.

La consolidación de los gremios toma protagonismo durante la etapa de industrialización sustitutiva², pero sobre finales de la década del 60³ se produce el crecimiento de nuevas organizaciones barriales (cooperadoras, sociedades de fomento, juntas de vecinos) que irrumpen en la política local, con las demandas derivadas de la urbanización precaria. Con la recuperación de la democracia, a comienzos de los 80⁴, se verifica el predominio de los intendentes sobre los dirigentes sindicales, y el peso que toman los gobiernos locales, como articuladores de la conflictividad metropolitana. La crisis del fin de siglo, con el creciente cierre de fábricas y el paso de los trabajadores a la informalidad, pone en escena un nuevo tipo de organización. Desplazados de la fábrica y sin el apoyo de los dirigentes sindicales, los desocupados cortan calles, organizan come-

1 Llevó un proceso establecer el voto secreto, universal, femenino, obligatorio, etcétera.

2 Fortalecida por la consolidación de una central de trabajadores (CGT) única.

3 La aglomeración superaba los 6.7 millones de habitantes.

4 La aglomeración superaba los 9.5 millones de habitantes.

dores, promueven la creación de cooperativas, reivindican subsidios para los desempleados, y en ese marco se estructuran como una nueva fuerza social, los “piqueteros” que reclaman su espacio en la definición de la política local.

El tradicional supuesto republicano, que el pueblo solo gobierna a través de sus representantes suponiendo que éstos surgen de procesos electorales donde los candidatos son los miembros de los partidos políticos, se despedaza frente a esta nueva realidad, donde los dispositivos previstos para procesar estas contradicciones no resultan eficaces para contenerlas. Episodios como la toma de supermercados, la movilización de familiares de víctimas de un gran incendio o de un accidente ferroviario, o las movilizaciones al Congreso por organizaciones de desocupados, señalan que gran parte de estas cuestiones hacen crisis, saltando de lo reivindicativo local a lo político. El cuestionamiento de la agenda que proponen los partidos, y del procedimiento que proponen para resolverla, señala que el problema refiere a la naturaleza de su poder. La reflexión de Carlos Pagni, en su libro *El nudo* (2023), en el que trata de comprender la problemática del conurbano, es un ejemplo de las limitaciones de una mentalidad que se niega a aceptar la complejidad de las nuevas formas de representación de la población, y a reconocer la creatividad de los sectores subordinados a la hora de abrir frentes que amplíen los campos donde se dirime la lucha social.

Por lo tanto, se puede concluir que los dispositivos previstos para procesar la conflictividad metropolitana van perdiendo eficacia y la vida cotidiana va interponiendo otros que hacen cada vez más difícil que el Estado (en tanto expresión institucional de un sistema democrático) conduzca lo que sucede en el territorio. La idea de conducción de los procesos que atraviesan el territorio va dejando espacio al problema del control del territorio y, una vez desmantelados los dispositivos de participación social, la realidad queda sujeta a la ley

del más fuerte y en ese marco al retroceso de los derechos y garantías que debe asegurar la democracia.

Más allá de la formulación de alternativas al orden constitucional, para avanzar en la formulación de una arquitectura institucional destinada a mejorar la gobernanza metropolitana debe partir de una lectura crítica del dispositivo, entendido como sistema de instituciones, instrumentos y procedimientos a los que se apela para identificar y procesar una agenda de temas relevantes.

Identificación de una agenda

Haciendo foco en la existencia de una brecha social que restringe a grandes mayorías el derecho a la ciudad, para avanzar en el análisis, proponemos estudiar lo sucedido con una agenda de cuestiones relevantes para en los años posteriores a la crisis del 2001: los *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*, en adelante, “*Lineamientos*”. El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y en diálogo con el área de planificación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (CABA),⁵ propusieron este plan

5 *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires* surge en el marco del Plan Estratégico Territorial (PET) en el marco del convenio BID ATN/SI 96-48AR. Se conformó un equipo muy importante, apoyado por expertos en urbanismo como Jasé María Ezquiaga, José María Llob, Salvador Rueda, Andrés Munzon, Eduardo Rodríguez Villaescusa, Eduardo Rojas, Sara Mur y Joaquin Clusa, Federico Bervejillo, Artemio Abba, Roberto Benencia, Jose Borello, Horacio Bozano, Fernando Brunstein, Pablo Ciccolela, Diego Garay, Rosana Ferraro, Susana Garay, Adolfo Koutougian, Patricio Narodowski, Dante Sica y Luis Yanez, Leonardo Fernández, con la coordinación de Alfredo Garay y Gabriel Lanfranchi.

como base para el desarrollo de una estrategia para la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA).

La formulación de los *Lineamientos* estuvo fuertemente condicionada por el contexto macroeconómico vigente en ese momento. A comienzos de la década de 2000, el escenario estaba signado por el apogeo de un ciclo de fuerte crecimiento, con tasas superiores al 7% anual, un notable dinamismo del sector de la construcción (que entre los años 2002 y 2008, registró incrementos superiores al 20% anual) y la presencia de Estados con superávit fiscal y financiero. En ese marco, parecía posible consolidar un sendero de desarrollo de mediano y largo plazo, inscripto en una lógica de crecimiento con fuerte orientación social, caracterizada por el aumento del ingreso, la expansión de la inversión pública y la recuperación de la actividad industrial. Sin embargo, hoy en día, el ciclo económico ha cambiado y se han manifestado con particular crudeza los mecanismos de un patrón de acumulación centrado en la valorización financiera del capital, acompañado por un crecimiento sostenido del endeudamiento y recurrentes crisis del sector externo.

Veinte años más tarde, interesa analizar lo que pasó y, sobre todo, verificar la evolución de cada una de las cuestiones identificadas por esa agenda buscando entender cómo se producen los procesos de toma de decisión y cómo es el comportamiento de los actores responsables de implementarlas.

Antes se debe reconocer que la identificación de esta agenda tuvo un sesgo⁶ que refiere a la problemática de los soportes materiales del desarrollo territorial. En este marco, la *matriz ambiental*, la *matriz de movilidad y crecimiento*, y la *matriz de soporte de la pro-*

ducción, serán los elementos constitutivos de una agenda base, que fue prevista abierta para que en lo sucesivo se pudiera incluir la programación de políticas sociales, previsionales, de educación, salud, empleo, seguridad, entre otras, que presenten las mismas dificultades de implementación.

Entre los años 2004 y 2006, en el momento de la redacción de los *Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana*, el gobierno provincial, por entonces a cargo del Ing. Felipe Solá⁷, identificó una agenda de doce cuestiones, referidas a las tres matrices que estructuran el territorio, antes mencionadas: la matriz ambiental, la de movilidad y crecimiento y la que conforma el soporte de las actividades productivas. La propuesta identificó en cada caso un dilema que daba cuenta de viejos debates que habían atravesado recurrentemente el proceso de toma de decisión de las entidades bajo cuya responsabilidad se definían estas temáticas.

Veinte años después, se puede afirmar que esta agenda sigue vigente, se puede analizar cómo fueron resueltos esos dilemas y, en ese marco, verificar si los escenarios propuestos anticipaban lo que terminó sucediendo. Cabe destacar que en torno a cada dilema existía una tensión entre la posibilidad de introducir o no transformaciones y, en el caso de lograrlo, respecto de las características y efectos de estas transformaciones.

6 Que guarda relación con las competencias que ejercían las reparticiones que lo formularon.

7 El jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires era el Dr. Aníbal Ibarra, y el área de planeamiento estuvo a cargo de la Arq. Margarita Charrier y posteriormente del Arq. Mario Sabugo.

CUADRO

Temáticas y dilemas de la agenda propuesta por Lineamientos

	Temática	Dilemas	
Producción	Puerto	Invertir en el puerto existente	Construir un nuevo puerto aguas abajo
	Energía	Energía barata en base al gas	Diversidad de fuentes y ajuste de las pautas de consumo
	Estructura vial	Ensanchar autopistas	Construir vialidades concéntricas
	Localización industrial	Optimizar uso de la estructura industrial existente	Promover nuevos parques industriales
Crecimiento	Centralidad urbana	Promover el desarrollo de nuevas centralidades	Fortalecer estructura de centros vinculados a las estaciones
	Transporte	Respetar el sistema privado de transporte y recaudación	Crear autoridad de transporte e implementar boleto intermodal
	Servicios sanitarios	Mantener expansión de una única red	Redes autónomas y plantas de tratamiento desvinculadas
	Crecimiento	Expansión de un suburbio de baja densidad	Controlar la expansión y densificar el tejido urbano
Ambiente	Manejo de cuencas	Organizar comités de cuenca con el modelo Unirec	Designar autoridades de cuenca con el modelo matanza-riachuelo
	Residuos	Sigue el relleno sanitario	Se reformulan los criterios de tratamiento de residuos
	Áreas verdes	Es una temática de responsabilidad municipal	Organizar coordinación del sistema de áreas verdes
	Borde periurbano	Se ocupa el borde periurbano como un área complementaria	Se protege el borde periurbano como un área de protección

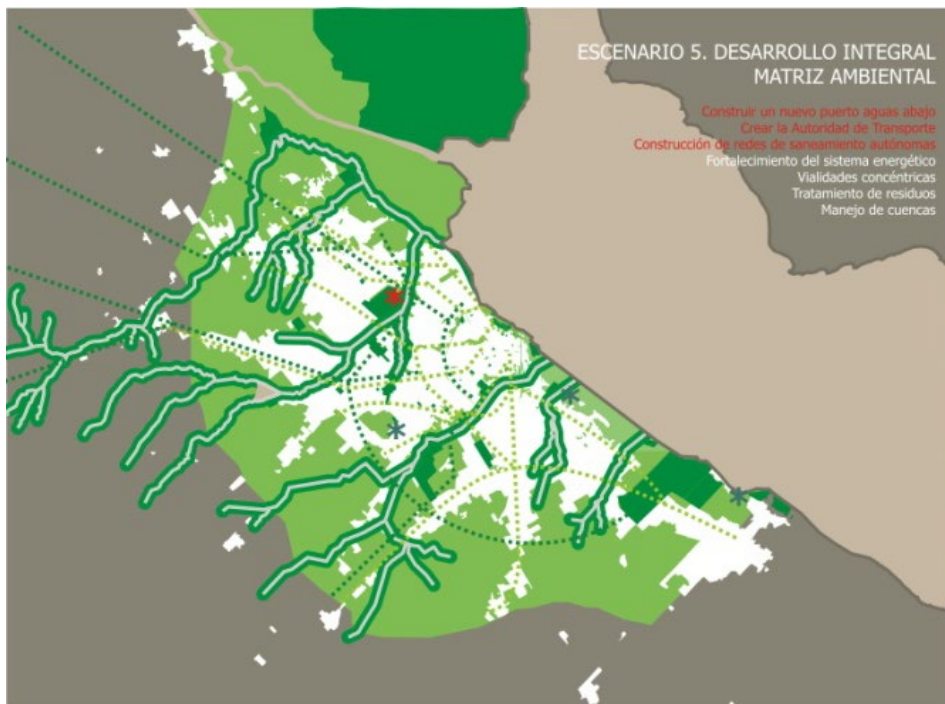
Fuente: Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana (2007: 192).

Repasando la agenda, la matriz ambiental destacaba cuatro cuestiones: el manejo de cuencas, el tratamiento de residuos, la conformación de un sistema metropolitano de áreas verdes y el tratamiento del borde periurbano.

Puede considerarse que el manejo de cuencas obtuvo resultados. El caso más emblemático es el de la cuenca Matanza-Riachuelo que, pese a severas dificultades de gestión interjurisdiccional, experimentó progresos significativos a partir del financiamiento de grandes obras de infraestructura en buena medida respaldadas por créditos del Banco Mundial. La creación de ACUMAR y el impulso dado tras

el fallo de la Corte Suprema en la causa *Mendoza* (2008) permitieron avanzar en obras de saneamiento, control industrial y ampliación de redes de servicios, aunque con resultados parciales y ritmos irregulares.

También se registraron avances en la gestión de algunas cuencas metropolitanas. En el caso del Reconquista, se profundizó el proceso de regulación hidráulica del curso principal mediante intervenciones en el dique Roggero, estaciones de bombeo y otras obras complementarias, junto con algunas acciones de mejoramiento paisajístico en áreas críticas y la expansión de redes de agua y saneamiento.



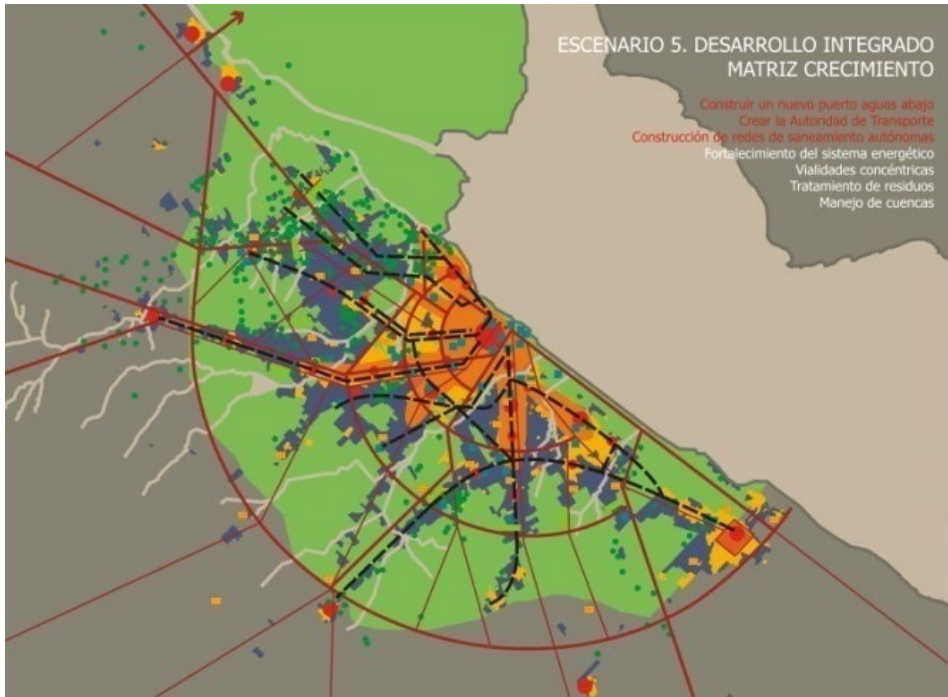
Fuente: elaboración propia

Asimismo, se avanzó parcialmente en la conformación de un sistema de gestión (COMIREC) y en el monitoreo de las condiciones hídricas, a partir de la incorporación de estaciones de medición. No obstante, estos progresos conviven con problemas estructurales no resueltos: persisten severas deficiencias en la calidad del agua superficial (especialmente graves dada la alta concentración industrial de la cuenca y los conflictos asociados a la derivación de efluentes contaminados hacia el Delta), no se han implementado medidas de protección de las planicies de inundación, ni se ha consolidado un sistema integral de alerta temprana y gestión del riesgo.

En la cuenca del Río Luján, por su parte, se avanzó en el aumento de la capacidad de escurrimiento del curso principal y en la ejecución de algunas obras de infraestructura bási-

ca, incluyendo redes de agua y cloaca, así como intervenciones puntuales de mejoramiento del paisaje. También se promovió la conformación de un esquema de gestión (COMILU), aunque aún incompleto. Se destaca también la puesta en funcionamiento del comité de cuenca San Francisco-Las Piedras en la zona sur del conurbano que incorporó como eje relevante el cuidado de las nacientes. Después que en abril de 2013 la crecida de los arroyos El Gato, Maldonado y Regimiento inundó gran parte de la ciudad de La Plata, provocando la muerte de 89 personas, se impulsaron diversas acciones de respuesta institucional.

Como puede verse, continúan sin resolverse cuestiones centrales para la reducción del riesgo hídrico: no se han implementado mecanismos eficaces de retención de excedentes aguas arriba, ni medidas de protección de



Fuente: elaboración propia

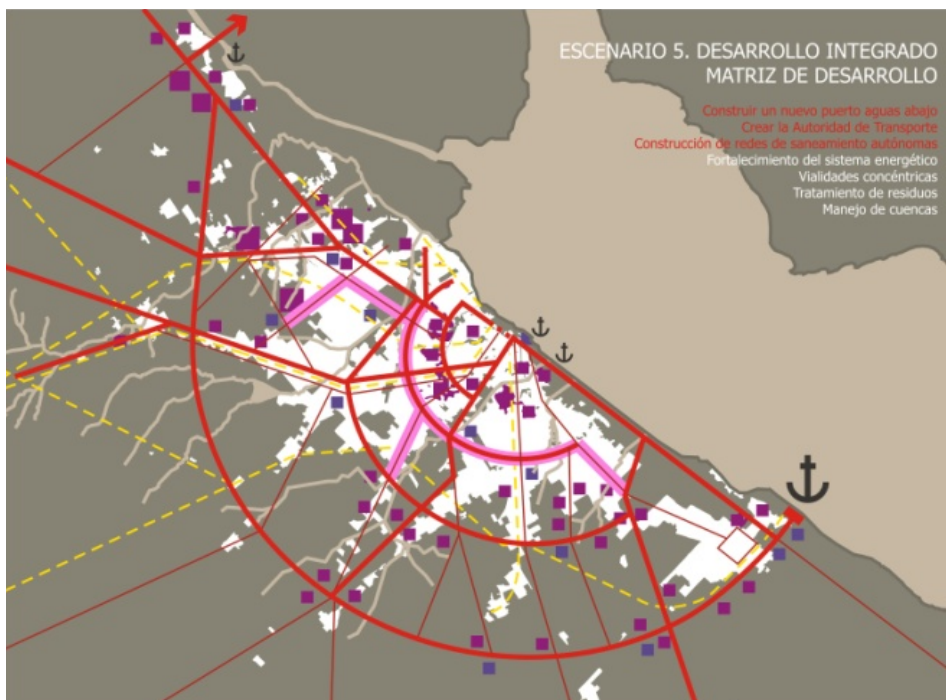
planicies de inundación en áreas con alto potencial de urbanización, ni políticas específicas para la preservación de humedales. A ello se suman persistentes dificultades en el manejo de los excedentes superficiales que siguen afectando tanto a barrios tradicionales como a asentamientos informales y la ausencia de avances sustantivos en sistemas de monitoreo, alerta y gestión integral del riesgo.

No obstante, aun cuando estas iniciativas derivaron en la ejecución de obras hidráulicas, los resultados obtenidos han sido modestos, particularmente en lo que respecta al fortalecimiento de las unidades ejecutoras y a su capacidad efectiva para administrar la economía de las cuencas y sostener políticas de gestión integral en el tiempo.

La Ciudad de Buenos Aires también avanzó en el tratamiento de sus cuencas, realizando

obras de entubamiento y limpieza de algunos arroyos (Maldonado, Vega, Medrano), así como trabajos de prevención de inundaciones en algunos barrios (La Boca, Bajo Belgrano).

Desde el punto de vista de la gobernanza, el proceso más atípico fue el de la cuenca Matanza Riachuelo, que a partir de la causa Mendoza, pone el manejo del problema en manos de un juez que asigna tareas, responsabilidades y plazos a los diferentes organismos gubernamentales. Esta modalidad generó en su momento mucha expectativa, sobre todo considerando que la autoridad suprema era de un juez, que no tiene que contrapesar sus decisiones con ningún otro actor social. El desarrollo posterior demostró que la intervención del Poder Judicial no resultaba una garantía de transparencia ni de eficacia para el cumplimiento de los objetivos ni de los plazos. Al fi-



Fuente: elaboración propia

nal de la experiencia varios de los participantes consideraban que hubiera sido más eficaz crear y empoderar un comité de cuenca entre los gobiernos nacional, provincial y de la Ciudad.

El tratamiento de residuos siguió en manos de la empresa estatal⁸ (CEAMSE) creada durante el periodo de la dictadura militar, que en su momento reorganizó las formas de recoger y disponer los residuos. La envergadura del volumen de carga, priorizó su concepción como sistema de transporte y, en ese marco, la actividad de los camiones de recolección y los mecanis-

mos de compactación. La disposición final, según la tecnología de la época, optó por el relleno sanitario, expropiando una amplia faja de tierras que conforman un anillo (cinturón ecológico) de áreas de relleno sobre las que se emplazó un primer tramo del segundo eje de autopistas rápidas, esta vez de circunvalación del área metropolitana (Camino del Buen Ayre). La pérdida de vigencia de ambos criterios (transporte y disposición) ya estaba señalada por el diagnóstico de *Lineamientos* que advertían sobre sus límites ambientales, territoriales y sociales. Sin embargo, dado el manejo de intereses que controlaba la cuestión, los responsables optaron por no introducir modificaciones importantes que pudieran desembocar en un conflicto con el sistema de intereses que se verían afectados. La realidad, marcada por la protesta de los vecinos y organismos ambientales que se oponían a la apertura

8 CEAMSE Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado, su denominación ha tenido una evolución a partir de la noción de cinturón ecológico con que fue concebida originalmente.

de nuevos frentes de acopio (Quilmes, barrio Nicol⁹ en La Matanza) y de los municipios opuestos a pagar por la prestación de ese servicio, terminó ampliando el frente de disposición de residuos sobre terrenos militares de Campo de Mayo y financiando la operación con el peaje del Camino del Buen Ayre y la venta de las tierras expropiadas a clubes, áreas logísticas y urbanizaciones cerradas. Con el tiempo, las autoridades debieron ir atendiendo conflictos sectoriales, como la incorporación de los cartoneros a los circuitos de recolección, o de cooperativas que toman a cargo la clasificación en plantas de procesamiento. Puede señalarse como un hecho relevante en el año 2014 la construcción de la Planta de separación de residuos con tecnología MBT (Tratamiento Mecánico Biológico) y la rehabilitación del vertedero de Villa Domínico, que como respuesta a fuertes conflictos barriales se fue transformado en un Complejo Ambiental con 250 hectáreas restauradas y programas de reforestación y conservación de biodiversidad.

Respecto a la organización de un sistema de parques metropolitanos, si bien se identificaron un conjunto de grandes predios bajo dominio estatal, nadie tomó seriamente el tema desde una perspectiva metropolitana, concibiendo un sistema como el de la Administración de Parques Nacionales que podría convenir la gestión de estos espacios sin que necesariamente se requiera una transferencia del dominio. La oficina del planeamiento provincial desarrolló un modelo de gestión (Garay y Fernández, 2013) que no encontró de parte del Estado una voluntad política dispuesta a implementarlo. Cabe destacar que una importante superficie¹⁰ está en manos del

gobierno nacional, en un contexto donde la política de la Agencia de Administración de Bienes del Estado se dedicó más bien a vender o transferir estos bienes¹¹, que a operar políticas que los vuelvan accesibles al uso de la población. Como única referencia en la dirección propuesta por *Lineamientos* se puede mencionar el programa de Parques Argentinos, que implementó el Ministerio de Obras Públicas de la Nación entre los años 2019 y 2023, realizando intervenciones en Morón, Almirante Brown, San Martín, Quilmes además de otros puntos en el interior del país. Si bien no intervenía sobre parques de grandes dimensiones (de la escala prevista), instaló una escala mayor que la de las plazas que habitualmente conforman los proyectos municipales.

Por último, el problema del borde periurbano, comprendido como una franja (*buffer*) donde las expectativas de urbanización desplazan los usos agrarios dando lugar a procesos de valorización que durante largos períodos dejan grandes áreas de suelo vacantes. Las políticas de manejo definen la necesidad de promover un crecimiento compacto, es decir, de impedir la proliferación de islas de urbanización y de encontrar actividades productivas (como la forestación, avicultura, granjas, viveros, o huertas) compatibles con la proximidad de las áreas urbanas. Corresponde mencionar que se logró desactivar la explotación de tosqueras y ladrilleras, pero no la localización de equipamientos que mantienen altos niveles de conflictividad, como las cárceles¹². Ha sido parti-

9 Según dichos de Diego Maradona, esa denominación respondía a que ese barrio (NICOL) no tenía ni colegio ni colectivo.

10 Como los bosques de Ezeiza, la pista de remo, el parque Pereyra Iraola, los terrenos de la costa linderos al camino a La Plata, entre otros.

Muchos de estos terrenos fueron producto de expropiaciones concretadas durante el gobierno de Juan Perón en la década del '50.

11 Afectando pequeñas parcelas que concede con diferentes formas de tenencia precaria a diferentes tipos de instituciones.

12 Se construyeron grandes penitenciarias en Campana, Ezeiza y Florencio Varela.

cularmente dinámico el crecimiento de zonas informales de cultivo bajo techo, que habilitan un sistema paralelo¹³ de aprovisionamiento a las áreas urbanas.

El mayor esfuerzo nos remite a los códigos y a las normativas de urbanización, que, en general, dan cuenta del interés de los municipios por promover nuevas inversiones y a la influencia del mejoramiento de la estructura vial (autopistas, la Ruta 6) como inductoras de nuevos proyectos de urbanización. El crecimiento de la segunda residencia adquiere en este frente un rol muy dinámico, como también lo ha sido en algunos sectores (Pilar, Escobar, La Plata, Florencio Varela, Merlo) el desarrollo de centros de producción frutihortícola, con altos grados de informalidad.

Puede concluirse que, salvo en el caso del manejo de cuencas, donde los logros refieren más al tratamiento de crecidas que al mejoramiento de la calidad de las aguas, se observa una debilidad institucional para concebir y empoderar unidades ejecutoras competentes para manejar el problema. En cambio, ha sido importante el financiamiento a temas donde existía una estructura empresas privadas interesadas en la realización de las obras o la prestación de los servicios. Por lo tanto, las obras y concesiones guardan más relación con esta oferta, que con la promoción de acciones cuyos beneficiarios estaban menos organizados, lo que permitía obviarlos como un actor con capacidad de presión en favor de estas decisiones.

El segundo paquete de cuestiones propuestas en la agenda se relaciona con la Matriz de Movilidad y Crecimiento:

Las cuatro cuestiones refieren a la expansión de las redes sanitarias (agua y cloacas), a la organización del sistema de transportes, a la consolidación del sistema de centros y a las

características que tendría el crecimiento de las áreas urbanas.

El manejo de las redes presenta como problema el crecimiento de la brecha entre expansión urbana y provisión del servicio. Desde las grandes pestes que a mediados del siglo XIX diezmaron a la población, la empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN) avanzó con el proyecto de una red única que toma agua del río, la potabiliza y la distribuye, y con menor eficacia, la recolecta y vuelca sobre el río de la Plata. Esta lógica centralizada ha predominado a lo largo del tiempo, aun cuando la expansión del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) convierte a las obras en proyectos cada vez más monumentales y complejos. Ríos subterráneos, cloacas máximas, enormes plantas de potabilización y tratamiento de aguas negras han ido incrementando la complejidad de estas obras que conforman una de las redes más grandes del mundo. La Ley 8.912/77 de ordenamiento urbano, creyó zanjar la brecha entre ambos crecimientos (del área urbanizada y de la red) exigiendo a los desarrolladores inmobiliarios la construcción.

La propuesta tuvo dos contradicciones: primero, que los desarrolladores solo construirían la red interior de los fraccionamientos, dejando las obras troncales en manos del Estado. Segundo que, al promover el traslado de los costos a los compradores, desarticularon la antigua estructura de financiamiento y se reorientó la oferta hacia los sectores medios con productos inmobiliarios que dejaron de ser accesibles a una familia trabajadora. En los hechos, los desarrolladores comenzaron a solicitar los puntos donde los nuevos barrios se podrían conectar a la red general. Al no existir estos puntos de nexos, se vieron obligados a desarrollar redes autónomas¹⁴, con el agregado que la empresa de aguas no aceptaba tomar a

13 El texto de *Lineamientos* analiza las características de este sector informal de la agricultura que protagoniza la comunidad boliviana.

14 Con sus respectivas plantas de potabilización y tratamiento.

cargo la operación de estas redes desvinculadas que por lo tanto quedaban en manos de los consorcios de propietarios. Sobre esta irracionalidad básica, en la década de los '90 se privatiza la red y en ese marco se unifican las redes administradas por la empresa nacional (OSN) con las que eran administradas por una empresa provincial de aguas (ABSA). El contrato con la empresa francesa Aguas Argentinas suponía un ambicioso plan de obras. En el momento de la elaboración de *Lineamientos* solo se había realizado una primera parte (grandes obras troncales), demorando la ampliación de los circuitos de última milla que son los que brindan servicio a los barrios de la periferia.

El dilema planteado oponía el concepto de una red única, con la posibilidad de la subdivisión ese sistema inmenso en tres o cuatro empresas (una por cuenca¹⁵), que podría tomar agua del río o de perforación profunda (de la napa Puelche) y resolver el volcado de agua tratada, sobre las cuencas interiores o sobre el río, sin necesidad de realizar obras tan monumentales¹⁶. El incumplimiento de las tareas estipuladas por el contrato llevó a que en el año 2006, el entonces gobierno nacional resolviera recuperar el control de la empresa (Aguas Argentinas). Esta decisión no impidió que la lógica de la operación consolide el núcleo de decisión que conforma el personal técnico, el gremio y las empresas constructoras, sin que los decisores políticos pusieran en discusión la cultura de la organización. Esta combinación de concepciones, intereses y mentalidades suele estructurar patrones de comportamiento que autonomizan a las grandes reparticiones

del Estado, conformando sólidos bastiones de resistencia al cambio. Tratándose de un problema serio, que fácilmente evolucionaría como conflicto, el dilema se resolvió avanzando con el plan maestro contratado, centrado en la realización de obras troncales que mantienen con las áreas de expansión un rezago creciente, con altos costos de operación y baja calidad del servicio. En el marco de un plan destinado a garantizar el servicio universal, se logró pasar de una cobertura de agua del 71,1% en 2006 al 82% en 2022 (11 millones de personas), y del 43,1% al 56% (8 millones de personas) de servicio cloacal. Los nuevos responsables buscaron promover programas de ampliación de la red logrando incorporar al servicio alrededor de dos millones de personas. Consientes que la realización de grandes obras troncales, como la planta de potabilización Juan Manuel de Rosas y la planta de tratamiento de agua residuales del Bicentenario, demoraban las posibilidades de ampliar la red¹⁷, la discusión se trasladó del nivel de servicio al valor de las tarifas, entendiendo que contendrían el conflicto incrementando el nivel de subsidio (aportado por el gobierno nacional) que lógicamente es permanentemente cuestionado por las empresas sanitarias del interior del país.

El gobierno actual con un drástico recorte de la inversión en obras, afirma que la empresa ha pasado a ser superavitaria, reabriendo el debate sobre la privatización del servicio con un pliego que mantiene el plan de obras que interesa a las empresas de ingeniería civil.

15 Considerando una interacción intensa respecto del manejo del agua, entre cada empresa y su respectivo comité de cuenca.

16 Planta única de tratamiento y emisario al interior del Río de la Plata, kilómetros de río subterráneos, grandes plantas de bombeo, etcétera.

17 Para tener un indicador, en el año 2021, el Banco Mundial aprobó un préstamo de 300 millones de dólares, en el año 2022, un segundo desembolso de 37 millones de dólares y el financiamiento de las obras riachuelo, recibió 840 millones de dólares en el marco de una inversión prevista de 1200 millones de dólares.

Puede concluirse que el sistema creció con altísimos costos para el gobierno nacional (subsidios + endeudamiento) sin lograr achicar significativamente la brecha, pero incrementando el poder del dispositivo que maneja la cuestión.

Mayores avances experimentó el tratamiento del sistema de transportes. Como en el caso del agua, en la década del '90 se promovió la privatización del sector, que tiene como eje el sistema de trenes metropolitanos, las líneas de subterráneo (que solo circulan por CABA) y una amplia red de más de 400 líneas de colectivos regulados por diferentes jurisdicciones (nacional, provincial, municipal). Las políticas públicas incidieron fuertemente sobre el régimen tarifario haciendo que los subsidios terminen conformando una variable central para el manejo del sector.

El 22 de febrero de 2012, una formación no logra frenar al llegar a la terminal de Once causando la muerte de 51 personas y más de 700 heridos. El impacto político de este accidente llevó el tema a la justicia que procesó a los máximos responsables del área de transporte. Esta crisis tendrá efectos sobre la continuidad de la gestión del gobierno nacional, que después de enfrentar esta crisis, promovió la realización de grandes compras de material rodante y multiplicó las obras de adaptación y mantenimiento logrando mejoras en parte el servicio ferroviario.

La propuesta de *Lineamientos* había sido la unificación del sistema bajo una única autoridad metropolitana de transporte y la habilitación de una tarjeta intermodal que permitiera con un mismo pasaje todo tipo de combinaciones en los desplazamientos dentro de la red. Paradójicamente, entre los años 2012 y 2014, fue lo que sucedió. Se creó un ente tripartito que como autoridad de transporte unificaba al gobierno nacional, la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires. Como complemento se creó la tarjeta SUBE, que liberó a los choferes de la responsabilidad de cobrar los pasajes mientras

manejan. La tarjeta invirtió el circuito del dinero que, a diferencia del sistema anterior, ahora era recaudado centralizadamente por el Estado y distribuido cada noche entre los prestadores del servicio en función de los viajes realizados. El sistema permitía además registrar la totalidad de los desplazamientos y monitorear *online*, a lo que se agregaba la configuración de un modelo informático (denominado de cuatro pasos) que simulaba el funcionamiento del sistema, permitiendo poner a prueba posibles mejoras a su funcionamiento.

Si bien la Autoridad Metropolitana de Transporte fue constituida, no contó con una efectiva transferencia de poder que le permitiera conducir el sector: las diferencias entre niveles de gobierno, entre representaciones políticas, y la competencia entre sectores y personalidades dieron a la institución una existencia formal dentro de un sistema donde las empresas siguieron midiendo fuerzas con los primeros niveles de decisión del gobierno nacional que siguió siendo el que en última instancia financiaba y administraba los subsidios.

El subsidio se calcula en función de los kilómetros recorridos utilizando como base lo registrado por la SUBE. Considera los gastos de combustible, mantenimiento y salarios, más seguros, impuestos y gastos administrativo y operativos que no dependen de la distancia recorrida. Incluye también compensaciones adicionales a la realización de viajes combinados y otros descuentos sociales (escolares, jubilados, entre otros). El subsidio cubre entre el 70 y 75% del costo real del boleto. El sistema recibía el 78,2% de los subsidios que el gobierno nacional destinaba al transporte, condición que, como en el caso del subsidio a la empresa de aguas, era fuertemente cuestionado por las demás provincias.

La situación actual del ferrocarril es crítica. La suspensión de los gastos de mantenimiento en el marco de las actuales políticas de ajuste vuelve al sistema sumamente vulnerable. La

aceptación de tarjetas digitales y nuevas billeteras virtuales, han convertido a la tarjeta SUBE en un medio de pago más, perdiendo las autoridades de transporte la posibilidad de sostener un monitoreo *online*. La crítica generalizada a las modalidades de subsidio implementadas en la etapa anterior abrió las compuertas para que crezca la importancia del costo del transporte en la economía familiar.

Debe mencionarse que el Gobierno de la Ciudad, apoyado a partir de 2016¹⁸ con fuertes inversiones del gobierno nacional, ha tenido importantes iniciativas sobre sus sistemas de movilidad. La ampliación de las líneas de metro, la compra de material rodante y reorganización de los circuitos de rodamiento de los colectivos (BRT) y bicicletas y la construcción de túneles y viaductos ferroviarios han tenido éxito en términos del mejoramiento del tránsito. Claramente estas acciones no convergen sobre un proyecto de autoridad metropolitana, sino en la diferenciación de la calidad del servicio a escala local.

Puede concluirse que las condiciones políticas orientaron las decisiones en la dirección deseada, pero el manejo de intereses que puja en este sector impidió que el Ministerio de Transporte produzca un transformación estructural del funcionamiento del sistema, manteniendo el control dentro de los ámbitos el gobierno central, lo que permitió a los gobiernos de la Ciudad y la Provincia mantener un compromiso débil con el financiamiento del sector que, en términos coyunturales, les resultaba conveniente.

El crecimiento radial de la ciudad teniendo como eje las líneas de ferrocarril encontró a partir de la década del '80 unos nuevos radios de expansión, mediante la construcción (y sucesivas ampliaciones) de la red de autopistas metropolitanas. Si las centralidades tradicio-

nales se produjeron alrededor de las antiguas estaciones, las nuevas centralidades (supermercados, *office park*, paseos de compras, colegios y clínicas privadas, centros de entretenimiento) se producen sobre los bordes de las autopistas. La sociedad que, como ya mencionamos, funciona en dos diferentes velocidades lo hace a través de diferentes medios de transporte (público o privado). Para *Lineamientos* esta ruptura entre dos sociedades se presenta como una cuestión mayor, entendiendo que las centralidades deberían convocar a públicos diversos, promoviendo una mayor cohesión social.

Siguiendo este criterio, los municipios (con apoyo nacional y provincial) han producido mejoras en el espacio público de sus centros tradicionales, acciones de catalogación y puesta en valor del patrimonio y el ambiente, reorganización del tránsito, de las formas de estacionamiento, peatonalización de calles comerciales y otras medidas que agregan calidad a sus centralidades. Sin embargo, el sector privado que experimenta un proceso de concentración en pocas empresas, ha profundizado la segmentación del público que convoca a los centros comerciales, incluyendo pautas de seguridad que restringen el acceso a áreas de actividad concebidas como barrios cerrados. Puede concluirse que ha habido una preocupación desde las intervenciones públicas, pero una profunda debilidad frente al sector privado, aceptando la ampliación de los márgenes de discriminación y a asumir el incremento de los gastos que acarrea en términos de seguridad. Cabe reconocer que en este aspecto la normativa y los sistemas de presión presentan como núcleo de las decisiones a los gobiernos locales, pero también se debe asumir que en estas cuestiones los municipios presentan debilidades ideológicas, técnicas y políticas frente a la envergadura de los inversores.

La última de las dimensiones de esta matriz de movilidad y crecimiento refiere las características que adquiere el tejido urbanizado.

18 Donde el gobierno nacional y el de la Ciudad se alinean en un mismo partido gobernante.

El dilema confronta la expansión de un tejido de baja densidad frente a la consolidación de un tejido más denso y compacto. Esto supone estímulos al incremento de la densidad de las áreas ya loteadas, sobre todo de las que cuentan con redes de pavimento, agua y cloaca, y restricciones a los procesos de expansión. En este marco, la sanción de la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat¹⁹ introduce mejoras sobre todo procedimentales para el desarrollo de nuevas urbanizaciones. La Ley Pierri junto con otros programas de regularización dominial, han contribuido a sanear títulos. Los programas de villas, y más recientemente el ReNaBaP, con los recursos de un fondo fiduciario OPISU, así como los programas de mejoramiento de barrios financiados por el BID han producido acciones interesantes, aunque de una envergadura menor a la requerida. El caso de las políticas de vivienda (FONAVI, planes federales, PROCREAR, entre otros) si bien presentan un amplio espectro de experimentación y en la última década han contribuido a contener el déficit, no han logrado reducir el predominio de la urbanización precaria en los suburbios. La experiencia demuestra que, con este nivel de intervención, requeriría entre 30 y 40 años de esfuerzos para alcanzar estándares adecuados. La desafectación de antiguas áreas industriales, que deja un saldo de pasivos ambientales que afecta las barriadas circundantes, plantea también el problema de amplias áreas en proceso de descapitalización al que se dirigen los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Si bien las cifras del censo 2022 señalan un estancamiento del déficit cuantitativo en cerca de un millón de viviendas, el déficit cualita-

tivo²⁰ expresa leves mejoras respecto del censo anterior habiendo absorbido la región un incremento del orden del millón y medio de habitantes (es decir a la cantidad de población de Rosario o Córdoba). Esta cuestión ha permanecido muy activa y ha seguido siendo el objeto de las mayores demandas de las organizaciones barriales. Mantiene su vigencia como el motor de un proceso colaborativo entre los miembros de un vecindario, las autoridades locales y las políticas provinciales que sostienen la legitimidad de los intendentes, que suelen medir la eficacia de su gestión en relación a sus posibilidades de reelección.

Por último, un tercer conjunto de cuestiones refería al fortalecimiento de la matriz productiva identificando cuatro tópicos: la cuestión del puerto, la capacidad del sistema eléctrico, la estructura vial y los patrones de localización industrial.

Los problemas del puerto de Buenos Aires son un tema recurrente al analizar la economía del área metropolitana. Dos factores contribuyeron a su decadencia:

1. La transferencia de todos los puertos nacionales a las respectivas provincias (condición que excluyó explícitamente al puerto de Buenos Aires) permitiendo la apertura de una gran cantidad de puertos privados a lo largo de la costa del Río Paraná. De modo que existe una amplia oferta de puertos especializados (granos, aceite, automotores, petróleo, fertilizantes, acero) que forzaron una paulatina especialización del Puerto de Buenos Aires en el movimiento de contenedores.
2. La privatización de sus muelles, en la década del '90, que tuvo como contraparte la apertura de una cantidad de nuevos

19 Que revisa algunos criterios de la normativa urbanística (Ley 8.912) sobre la base del derecho a la ciudad, introduciendo herramientas dirigidas a facilitar el acceso al hábitat.

20 Esta categoría refiere a viviendas a medio construir o insertas en urbanizaciones precarias, como es el caso de grandes barriadas de viviendas atocnstruidas.

puertos especializados en el movimiento de contenedores²¹ en el área de influencia de la gran ciudad (Zarate, Escobar, Avellaneda, La Plata).

En el momento de su concepción, *Lineamientos* enfrentaba el dilema entre hacer inversiones en el puerto existente o construir un nuevo puerto aguas abajo. La realidad demostró que el tema era relevante porque en los hechos ambas premisas fueron desarrolladas. La Administración General de Puertos (AGP) encaró en el año 2013 la formulación de un plan estratégico dirigido a reacondicionar las instalaciones en función de las nuevas necesidades que presentaba la operación portuaria. La envergadura de los nuevos buques y la necesidad de ampliar las playas de movimiento de contenedores, suponían una revisión general de reformular los espacios. El Plan propuso rellenar progresivamente las dársenas de atraque, incrementando la longitud del perímetro y las posibilidades de amarrar embarcaciones que superen los 300m de eslora. Esa intervención amplía significativamente la superficie disponible al pie de las áreas de atraque.

Un segundo movimiento fue la realización, con nuevos criterios, de la autopista ribereña que, convertida en una vialidad en trinchera (Paseo del Bajo), conecta todas las cabeceras de la red vial metropolitana resolviendo los problemas de acceso al área portuaria. Las obras de excavación, para la realización de la trinchera, proveyeron el material para concretar los rellenos, comenzando por la dársena F (zona de las areneras) donde se materializó una nueva rada que penetra perpendicular al eje de la costa. El puerto AGP programó e inició las acciones para su refuncionalización.

Paralelamente, el puerto de Avellaneda continuó expandiendo sus instalaciones, fortaleciendo su dinamismo con un cambio de la firma que tiene a cargo la concesión. Por su parte, el gobierno provincial se propuso revitalizar el puerto de La Plata, y el sector de movimiento de contenedores de la Isla Bacchiega. Con ese propósito, concesionó el puerto a una firma filipina que realizó grandes inversiones.

Por su parte, el Gobierno de la Ciudad, descontento con el veto que impidió a la Ciudad asumir el control del puerto de Buenos Aires en el momento de los traspasos a las provincias, inició acciones tendientes a concretar dicho traspaso a la jurisdicción de la Ciudad. La experiencia señala que el interés del Gobierno de la Ciudad está más vinculado con el manejo de las tierras que con la actividad económica de un puerto moderno. Sin embargo, el dinamismo del puerto no mejoró. Previsto para mover un millón de contenedores al año, en la actualidad, no logra superar los 300.000. Puede asignarse la responsabilidad a las políticas macroeconómicas, al tipo de cambio, al debilitamiento de la actividad industrial, pero en los hechos, la actividad portuaria también se debilita.

La comparación con Brasil y Uruguay resulta inevitable. En los hechos, se verifica que mientras sus puertos crecen y se fortalecen, el sistema de puertos del área metropolitana queda rezagado.

La propuesta de dragado de un nuevo canal, Magdalena, que mejore la posición y las condiciones de servicio respecto del canal Mitre, y que reconduzca el tráfico naval sobre la costa bonaerense ha sido una propuesta interesante que llegó incluso a afectar una partida presupuestaria. Los intereses vinculados al *status quo* actual, a las empresas concesionarias del dragado del canal Mitre y la gestión del puerto de Montevideo han ejercido un *lobby* que no ha encontrado un juego de intereses consistente que contrapesa estas decisiones. Para *Lineamientos* la cuestión del puerto tenía

21 EXOLGAN, el puerto de Avellaneda mueve más contenedores como el puerto de Buenos Aires.

efectos sobre el desplazamiento de la actividad industrial y logística, que hoy elige localizarse en el norte de la aglomeración (alrededor del puente Zarate-Brazo Largo) y ha desalentado las localizaciones en la zona sur, con las consabidas derivaciones sobre el empleo.

El horizonte de un sistema portuario regional solo puede consolidarse si se avanza en estrategias de complementación. En las condiciones actuales no existen mecanismos adecuados para la coordinación estratégica entre los puertos de la región. La realidad política de estas últimas décadas parece alejar la idea de una autoridad portuaria metropolitana, llegando en el presente restringir las competencias de AGP²² para trasladar su gestión al sector privado.

Un segundo tema, importante como soporte de la producción es la provisión de energía. En el momento de la redacción de *Lineamientos*, la industria y en general la población enfrentaban serios problemas con la calidad del servicio. Los cortes programados, los horarios y bajas frecuencia del suministro eléctrico, daban cuenta de serios problemas de generación. Si bien se avanzaba en la conformación de un sistema integrado nacional, las demoras en la terminación de algunas grandes obras como Yacretá y Atucha 2, tenían efectos sobre la actividad económica. Paralelamente, la necesidad de ir substituyendo la generación en base a hidrocarburos, por otras fuentes consideradas limpias, adquiriría mayor consenso a nivel mundial. La escasez se fue profundizando obligando a programar importaciones cercanas a los 1.500 millones de dólares por año²³.

22 En el año 2025, por decreto del Poder Ejecutivo, se transforma a AGP en una Agencia Nacional de Puertos y Navegación (ANPYN) responsable del puerto y de la concesión de la hidrovia.

23 1000 millones U\$S/año gas licuado, 79 en petróleo crudo, 372 millones gasoil y 58 mi-

La terminación de las obras pendientes y el inicio de otras, hoy suspendidas²⁴, presentaba una perspectiva esperanzadora. La viabilidad de nuevos yacimientos no convencionales que habilitan una ventana temporal de provisión a bajo costo y la posibilidad de exportar energía abrió un nuevo horizonte. La solución basada en la disponibilidad de gas en alguna medida demora la transición hacia fuentes limpias de generación, considerando que gran parte del consumo en la región se apoya en centrales termoeléctricas con generación a gas o gasoil.

En términos de los dilemas planteado al conformar la agenda, el cambio de las fuentes está considerado, aunque la abundancia del gas conspira contra la premura por incorporar fuentes alternativas. Pese a las perspectivas estructurales, la debilidad del sistema se encuentra en la distribución, en manos de dos concesionarios cuyo plan de inversión dista mucho de satisfacer la demanda. Se trata de un sistema de responsabilidad nacional, en manos de directorios que representan intereses sectoriales y en los que los territorios no están cabalmente representados.

La tercera cuestión que afecta la solidez del sistema de soportes de la producción en la estructura vial: la agenda señala los problemas de una estructura radial, cuya modernización enfatiza ese carácter. Como alternativa se propone acelerar la construcción de ejes concéntricos, terminando el anillo del Camino de Cintura, previsto por el proyecto del CEAMSE, hasta llegar a la Ruta 2 y la Ruta provincial 6, conformando una red radio concéntrica que articule los flujos de tránsito de la región.

Si bien la idea fue asumida por el gobierno provincial, encarando obras de mejora en la

llones en naftas.

24 Es el caso de las represas J. Cepernic y N. Kirchner (Santa Cruz) de Atucha 3 y del generador CAREM.

Ruta 6 y por Vialidad Nacional, que produjo avances, como expropiaciones y obras viales en la denominada Autopista Presidente Perón, en los 20 años transcurridos no se pueden presentar grandes resultados. Contemporáneamente los ejes radiales se extendieron, en algunos casos más del doble de los existentes y se ensancharon otras vialidades, lo que no impide que en “las horas pico”, la congestión presente niveles desconocidos en la historia de la aglomeración. Puede a esto agregarse la obra del Paseo del Bajo y la realización de un conjunto de obras costosas, como viaductos, ferroviarios, cruces y puentes, y la habilitación de carriles rápidos para el transporte público dentro del perímetro de CABA. Puede concluirse que el tema se movió, pero la dispersión de criterios entre los gobiernos nacional, provincial y de CABA no ha logrado estructurar una respuesta. Se debe agregar que el cambio de patrones de asentamiento, que ha multiplicado la residencia suburbana, con baja densidad de población y alto uso del automóvil, han tensionado su funcionamiento en el sentido no deseado. Lamentablemente, una de las mayores contribuciones, que fue elaborar un modelo de simulación de la movilidad metropolitana, dejó de ser utilizado con el cambio de gobierno en el año 2016, no pudiendo ser recuperado en los periodos siguientes. Otra novedad a contabilizar es que una parte importante de la red de autopistas ha sido construida y operada por empresas de derecho privado, pero de propiedad pública (AUSA y AUBASA) en manos de los gobiernos de la Ciudad y de la Provincia, respectivamente.

La última de las cuestiones refería a la localización de la actividad industrial, estableciendo un dilema entre consolidar las antiguas localizaciones en los barrios fabriles localizados en la primera corona, donde se presentaban problemas ambientales y de convivencia con el vecindario, o promover una paulatina relocalización en modernos parques industriales. Cabe destacar que la actividad privada multiplicó la oferta de espacios más adecuados, en

general, en proximidad a las grandes vialidades. Durante este periodo, los establecimientos industriales han tendido a comprimirse y a terciarizar la producción en talleres más pequeños. El crecimiento de la actividad logística, en cambio, y los procesos de distribución, pasaron a ocupar estos espacios, siendo en la actualidad absolutamente preponderantes. La paradoja ha sido la postura de algunos gobiernos locales²⁵ de las antiguas áreas productivas que recaudaban una parte substantiva de su presupuesto a través de la tasa de seguridad e higiene y han tendido a consolidar con el empresariado local un frente poderoso de resistencia al cambio.

Puede concluirse que el mercado inmobiliario ha sido particularmente dinámico en este aspecto y, como en el caso de la oferta residencial, ha identificado al parque industrial como una suerte de “barrio cerrado” de la producción, es decir, como uno de los productos que ofrece en su catálogo de nuevas urbanizaciones. Los municipios de la periferia tienden a apoyar estos emprendimientos, entendiendo que son un potencial generador de empleos. En este aspecto no se puede asumir que estas transformaciones sean el resultado de una política de reorganización del espacio de la producción, debiendo reconocer que es una nueva manifestación de cómo el mercado está formateando el territorio.

Verificación de lo sucedido

El texto de *Lineamientos* dedicó los capítulos siguientes a conformar escenarios alternativos y a evaluar sus efectos. La manera de resolver cada dilema abrió un gran número de combinaciones posibles. Entre todas se identificaron

25 En general, localizados en el primer anillo de crecimiento o los que corresponden con la primera expansión metropolitana ocurrida entre los años 1930 y 1960.

cinco que fueron presentados como posible evolución.

Uno, en el que predominaban las primeras opciones fue caracterizado como escenario reciente, en este escenario el Estado deja la iniciativa en manos del sector privado y se limita a acompañar o a compensar los procesos que indican el devenir de la realidad. El segundo escenario, denominado tendencial, consideraba que se producirían cambios con la diversificación de las fuentes de energía; que se concretaría la construcción de vialidades concéntricas, que se avanzaría con la política de manejo de cuencas y que los cambios producirían reformas en el manejo de los residuos. Un tercer escenario ponía el énfasis en el desarrollo de la matriz productiva. El cuarto, ponía el énfasis en los temas vinculados al desarrollo social, en la provisión de energía, la autoridad de transporte y el boleto intermodal, en la reformulación de la gestión de las redes de agua y cloaca y reformular los criterios de tratamiento de residuos. Por último, un quinto escenario (desarrollo integral) en el que predominaban las segundas opciones.

A veinte años de distancia, se puede afirmar que el escenario tendencial es el que más se aproxima a lo sucedido. Salvo en el manejo de residuos verificamos la implementación de algunas de las acciones esperadas. Verificamos que en varios casos fueron desarrolladas a la vez las dos alternativas del dilema. Es el caso del puerto, de las fuentes de energía, del sistema de autopistas y, con mayor fuerza, las iniciativas respecto del sistema de transporte, como la autoridad metropolitana y la tarjeta SUBE. En ese marco, puede afirmarse que la ambigüedad con que se trataron algunas cuestiones nos coloca en un escenario parecido al tendencial, con algunos rasgos del denominado desarrollo social. Al repasar los otros escenarios (productivo, social e integral) verificamos que la realidad se aleja de las perspectivas más deseables. La falta de iniciativas o de voluntad para hacer frente a la conflictividad que se desprende de

los intentos de transformación llevaba a *Li-neamientos* a que por lo menos las intervenciones surjan como respuesta a los desajustes que presente la realidad y que amenacen con hacer crisis.

Considerando un periodo tan prolongado, sería injusto analizar la evolución como producto de un proceso homogéneo, debiendo considerar que los sucesivos cambios de la administración (nacional, provincial y de la Ciudad) indujeron desajustes, diferencias de visión, cambios de rumbo y los resultados observados dan cuenta de esta discontinuidad.

Lo cierto es que las decisiones quedaron trabadas entre las que conducen al primer y segundo escenario, sin que se verifiquen acciones que avancen hacia un mayor desarrollo productivo, fortaleciendo sus soportes (escenario 3) o hacia un mayor desarrollo social (escenario 4), lo que de ninguna manera anuncia la posibilidad de un futuro escenario 5 (deseable o de desarrollo integral).

Al describir la metodología con que se conformarían los escenarios, se destacó la incorporación de las nociones de *incertidumbre* y de *tracción*. En ese marco, se identificó al traslado del puerto, la unificación del sistema de transporte y la modificación de los criterios de expansión de las redes como las decisiones que más traccionan, es decir, las que ejercen mayor influencia sobre el comportamiento de las otras. De allí que resulta lógico que la ambigüedad, o falta de convicción en el tratamiento de estas cuestiones, consoliden las tendencias que se venían reconociendo en los otros temas de agenda.

Paralelamente, puede afirmarse que la falta de decisión genera incertidumbre en todos los actores que deben acompañar una medida, haciendo que la poca convicción los lleve a abstenerse de intervenir o de asumir riesgos. El problema es que la consolidación de estas tendencias (o sea de los patrones de comportamiento sobre las que se apoyan) no permiten dar una respuesta más adecuada a los

problemas que se identifican en el diagnóstico, haciendo que el esfuerzo de la sociedad no alcance resultados en la agenda que ha resuelto priorizar. Puede también considerarse que la voluntad de intervenir en el puerto, el cambio energético, la red vial, la oferta de nuevos parques industriales, la recalificación de los centros tradicionales, han sido objeto de iniciativas de transformación, pero debemos observar en estos casos que los actores que toman estas iniciativas se han movido con una mirada sectorial, que frecuentemente daba cuenta de la rivalidad entre las oficinas o las personas responsables de gerenciarlas.

Al evaluar resultados puede afirmarse que lo realizado, sectorialmente o en su combinación, no han aportado las sinergias que podrían esperarse dando cuenta de una debilidad de la política (entendida como estructura de cuadros con mandato social) respecto de su vocación de conducir el curso de la realidad.

Explican también la progresiva pérdida de credibilidad en las dirigencias (políticas, empresarias o gremiales) y en su capacidad de proponer transformaciones substantivas que aporte beneficios a la vida cotidiana de los habitantes de una ciudad.

Incidencia de las diferentes administraciones

Responsabilidad política

El cuadro que sigue da cuenta de las diferentes administraciones que coincidieron en el manejo de los diferentes niveles del Estado. Los colores identifican a los diferentes partidos que se han ido alterando en cada nivel. Estas observaciones permiten identificar responsabilidades y verificar si la alternancia política contribuye o dificulta la realización de políticas de mediano y largo plazo.

CUADRO

Distribución de responsabilidades por etapa y por nivel de gobierno

	2004	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15
Presidente	Néstor Kirchner				Cristina Fernández de Kirchner							
Gobernador	Felipe sola				Scioli							
Jefe de gobierno	Anibal Ibarra		Jorge Telerman		Mauricio Macri							

	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	
Presidente	Mauricio Macri				Alberto Fernández					Javier Milei	
Gobernador	María Eugenia Vidal				Axel Kizillof						
Jefe de gobierno	Horacio Rodríguez Larreta								Jorge Macri		

Fuente: Elaboración propia.

Del cuadro anterior, pueden desprenderse algunas observaciones: sacando la última etapa, la actual, los gobiernos nacionales y provincia-

les fueron de un mismo signo político. Entre los años 2004 y 2015, se sucedieron largos períodos bajo una misma administración. Desde

2016, predominó la alternancia. Desde el año 2008, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presenta una gran continuidad política, 18 años, que entre 2016 y 2019 se alinea con el gobierno nacional y provincial. Pese a lo señalado, las directrices de gobiernos de Solá y Scioli no dan cuenta de una continuidad, y los de Rodríguez Larreta y Jorge Macri también sostuvieron diferencias. En este marco, la mayor discontinuidad se presenta en el año 2016 cuando las políticas se alinean en los tres niveles de gobierno, introduciendo un cambio general de rumbo que se reproduce en el 2020 y en el 2024, dando lugar a interrupciones y discontinuidades en los programas de gobierno que suelen atribuirse a los recambios políticos.

Desde esta mirada, se observa que la mayor parte de las decisiones, referidas a la cuestión energética, portuaria, vial y de transporte que dan cuenta de una voluntad transformadora, se producen en iniciativas del gobierno nacional entre los años 2004 y 2005. En otros temas, como el manejo de cuencas o el sistema de centros y mejoramiento de barrios, las iniciativas tienen eje en los gobiernos provinciales entre 2020 y 2025. Durante el periodo 2008 en adelante, se verifican cambios sustanciales en temas viales y de transporte a escala del Gobierno de la Ciudad, pero en general desarrollados dentro del perímetro de CABA.

Durante el periodo 2020-2023, el gobierno nacional destacó el tema de cuencas, de corredores viales, cambio energético y, con el gobierno provincial, impulsó programas de consolidación municipal, como transferencias de fondos dirigidos al mejoramiento barrial, consolidación de centros y sistema de parques. El Gobierno de la Ciudad avanzó con procesos de mejoramiento del espacio público, en la costanera y parques y en grandes obras de mejoramiento del tránsito y del transporte. Sin embargo, permitieron que las iniciativas de reorganización del transporte, como la Autoridad Metropolitana, se diluyera bajo la com-

petencia del gobierno nacional, en “el tironeo” por los subsidios.

Por lo tanto, es válido considerar que las interrupciones de la continuidad política entre las administraciones han tenido efectos, como también la dificultad para hacer coincidir las políticas nacionales y las locales. Se ha verificado la influencia de la prensa, destacando conflictos, accidentes o denuncias a los funcionarios. Fueron creadas algunas organizaciones de representación de usuarios (transporte, electricidad, obras sanitarias) cuya cobertura tuvo un radio de influencia limitado. Puede observarse que varias de las transformaciones surgen como respuesta a la acción de los medios, en tanto amplificadores de conflictos que expresaba los problemas o los intereses de algún sector de la sociedad.

Sin embargo, al analizar las cuestiones que conformaron la agenda de *Lineamientos* y los dilemas que presentaba cada una, se puede afirmar que responden más a discusiones que existían al interior de los organismos o entre los equipos técnicos que sustentaban esas decisiones, que a discusiones que hayan atravesado a la sociedad o se haya reflejado en los medios como una diferencia de contenido político. Lo más frecuente es que estas discrepancias hayan sido un obstáculo para incorporar el tema a la agenda de decisiones y que no hayan existido los ámbitos o no se hayan producido los acontecimientos que forzaran esta discusión. Esta observación nos lleva a preguntar sobre la eficacia de las oficinas de planeamiento para trasladar la discusión de esta agenda en ámbitos más amplios de participación social. Sin embargo, es justo señalar que la naturaleza de los temas mantiene una considerable distancia de los ámbitos de decisión de los actores locales. En cambio, puede observarse que los temas reciben un tratamiento sectorial, en general, en los niveles superiores de decisión del gobierno nacional donde los referentes empresariales y sindicales tienen amplia participación. Cabe preguntarse si la construcción del plan, que

tuvo como principales interlocutores a intendentes y referentes barriales, ¿no debería haber considerado una mayor participación de cámaras, sindicatos y operadores sectoriales? Cabe también preguntarse, ¿hasta qué punto los gobiernos subnacionales tienen realmente poder para hacer frente al tema metropolitano, y consecuentemente, si la creación de una instancia de gobierno metropolitano puede lograr un mayor protagonismo de los representantes territoriales?

También puede ser pertinente observar cómo incide el cambio de los equipos a cargo de la formulación de los planes de gobierno y la posición que esa oficina ocupa dentro de los procesos de toma de decisión. En el caso que analizamos, el gobierno provincial se responsabiliza de la formulación de esta agenda, en el momento que el gobierno nacional convocaba a las provincias para elaborar el Plan Estratégico Territorial (PET), y con esta tarea establece acuerdos con el área de planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires, evaluando los puntos de confluencia con el plan estratégico de la Ciudad. El gobierno provincial que asume en el año 2008 releva al equipo que elaboró *Lineamientos*, un tiempo más tarde, traslada la responsabilidad a otro ministerio y abandona la agenda. El gobierno nacional, en el marco del PET, continúa con la agenda y profundiza el tratamiento de los temas sustantivos, como en el caso de la nacionalización de la empresa de aguas, la creación de la tarjeta SUBE, el proyecto de la autopista ribereña (después denominada Paseo del Bajo). En otros casos, como en el tema del puerto, puesto que el gobierno nacional encara un plan estratégico, mientras que el provincial privatiza el puerto de La Plata, estas diferencias se expresan como la coexistencia de las dos premisas del dilema. Pese a las advertencias sobre la gravedad de la expansión del relleno del CEAMSE, al presentarse tantos frentes de conflicto con los municipios, los camioneros, las empresas, los cartoneros, los vecinos, la Ciudad y la Provincia

deciden continuar con bajo perfil e introducen pequeñas mejoras evitando que los problemas del sector afecten a la política.

En el año 2016, el corte es abrupto. Los tres niveles de gobierno revisan la agenda, reorientando las líneas de trabajo con otra visión. La identificación con el comportamiento del mercado y con las empresas interesadas en realizar obras de infraestructura es evidente, pero el perfil de las obras es diferente. Se privatizan la red de autopistas prolongando las que mantienen su trazado radial. Se propone transformar la tarjeta Sube en tarjeta de crédito. Y se priorizan las obras que tienen impacto sobre la ciudad capital.

Al plantear el problema, *Lineamientos* señalaba que en el sistema institucional existe una condición, que hace que mientras el poder se legitima territorialmente, a través de elecciones por distrito, el sistema de decisiones se produce sectorialmente a partir de la división del trabajo que se establece en los gabinetes del Poder Ejecutivo nacional, provincial y local en manos de funcionarios que no son electos sino designados. Repasando los doce ítems que conforman la agenda que organiza este análisis, verificamos que en los cinco temas que más "traccionan"²⁶ la responsabilidad recae sobre el gobierno nacional, tres en el gobierno provincial²⁷ y cuatro en los gobiernos locales²⁸. Puede afirmarse que la Provincia y la Ciudad acompañan en los temas nacionales y supervisan o contribuyen a financiar los temas de responsabilidad municipal.

Paralelamente, verificamos que las decisiones del Poder Ejecutivo nacional o provincial, lejos de la presión de las organizaciones barria-

26 Puertos, energía, vialidad, obras sanitarias y transporte.

27 Manejo de cuencas y tratamiento de residuos.

28 Centralidades, crecimiento, áreas verdes y borde periurbano.

les, que son contenidas o procesadas por los gobiernos locales, son sumamente sensibles al accionar de los *lobbies* empresarios, gremiales y a la cultura del personal de carrera, consientes que conforman el cuerpo estable de decisiones frente a un número reducido de funcionarios políticos que, según la mirada de estos dispositivos, están de paso por la administración. Debe a esto agregarse que la asignación de responsabilidades políticas, no siempre se basa en los conocimientos del funcionario sobre el tema, condición que, en caso de incertidumbre, lleva a dejar la gestión en manos de la administración.

Diferente es la cuestión cuando un determinado eje de transformación es reivindicado por la sociedad y hay organizaciones que pujan por su implementación. Sobre todo, en los casos donde una cuestión hace crisis y el conflicto “salta” de los ámbitos previstos para su resolución y se proyecta como una cuestión política. Es el caso de un gran accidente, una inundación, un apagón, escape de gas, incendio o corte de ruta, donde el tratamiento de la cuestión supera los niveles de conocimiento o de intervención de los afectados los convierte en protagonistas. La amplificación del conflicto a través de los medios de comunicación incorpora a un nuevo actor de enorme importancia en la construcción del relato y, por lo tanto, en las características de la decisión que tomaran los responsables políticos.

En la cultura política, que comparten la mayoría de los que han encarado esa práctica como una profesión y, en muchos casos, como una estrategia de posicionamiento social, evitar el conflicto es una regla básica que lleva a muchos dirigentes a preferir “*surfear*” el curso de la realidad que “remar contra la corriente”. Se esperaría que dirigencias que surgen de las luchas reivindicativas barriales tuvieran mayor predisposición a “navegar” los conflictos y resolverlos poniendo en juego su liderazgo como condición para demostrar su eficacia a la hora de sostener iniciativas que transforman

la realidad. Sin embargo, el análisis señala que la mayor parte de las decisiones se deslizaron de los ámbitos de decisión política para quedar en manos de los dispositivos de la administración y que la inercia de las tendencias resultantes corresponden con la cultura de cada organización.

Seguramente, el escenario basado en la continuidad de las decisiones que optaron por la primera alternativa de los dilemas de esta agenda (véase el Cuadro presentado más arriba), da cuenta del bajo liderazgo de los funcionarios políticos para establecer lineamientos en los temas donde se debían implementar transformaciones. Seguramente gran parte de estas transformaciones suponían remar, afectar intereses, enfrentar conflictos, construir acuerdos y, sobre todo, explicar los beneficios de esa transformación. Es decir, ejercer un liderazgo que parte de la construcción del programa que un dirigente propone llevar adelante. Verificamos que se han presentado períodos donde la voluntad transformadora surge del gobierno central y encuentra al provincial apoyando tíbilmente, y otros, donde las transformaciones son impulsadas por el segundo nivel de gobierno (provincial, CABA) mientras las administraciones nacionales se descomprometen.

La cantidad de temas en los que se producen acciones divergentes corresponden a los dos componentes del dilema, desplegando líneas de trabajo alternativas y superpuestas, hablan de los intentos de algunas dirigencias o niveles de gobierno por introducir cambios y del debate entre organismos o funcionarios por hacer prevalecer su posición respecto de otras. Lamentablemente son varias las iniciativas que, al carecer de ámbitos de negociación y síntesis, simplemente se anulan prevaleciendo la inercia, es decir, la continuidad de la cultura de la administración.

Los cambios de gobierno, incluso dentro de la continuidad de un mismo partido, en general, dan cuenta de cambios en la lógica general, juego de intereses o de concepciones

que organiza las acciones definiendo distintas prioridades. Las luchas internas entre estamentos de la administración suelen dar cuenta de diferencias de concepciones, intereses o de la competencia por el posicionamiento en la competencia por espacios de poder.

La introducción del *ballotage* o segunda vuelta²⁹ y la conformación de las alianzas electorales intensifican estas tendencias, convierte a la distribución de espacios dentro de los equipos de gobierno en una suerte de loteo, en el que los designados adquieren mayor autonomía respecto de una conducción central más heterogénea. Puede ser interesante la observación si se advierte que las elecciones en la Provincia de Buenos Aires no tienen como condición la segunda vuelta, lo que restringe la autonomía de los funcionarios cuyos cargos no surgen de este tipo de alianzas

Lecciones aprendidas

La pregunta es si la propuesta de una nueva arquitectura institucional para el tratamiento de las áreas metropolitanas contribuye a mejorar la gobernanza. Es decir, si conforma un mecanismo más apto para producir transformaciones, para resolver problemas que generan diseconomías, ineficiencias, pérdidas de legitimidad o que tienen consecuencias sobre el bienestar, la salud y la convivencia entre sus habitantes. Sin dudas, un organismo metropolitano tiende a incrementar la participación de los gobiernos subnacionales y de los gobiernos locales en el tratamiento de cuestiones que actualmente están en manos de instancias superiores. En este marco, puede considerarse que los intendentes responsables de sostener cotidianamente la presión de las organizaciones barriales, de base territorial, aproximarán las urgencias de sus vecindarios y trasladarán a sus bases la discusión de los temas estructura-

les que en el sistema actual les resultan ajenos. Sin embargo, deberán conformar "los puentes" que trasladen los grandes problemas sectoriales a la esfera de lo local, poniéndolos al alcance de los usuarios. Se trata de incrementar el protagonismo de municipios, la Provincia y el Gobierno de la Ciudad, en modelos asociativos a nivel regional y metropolitano, incorporando instituciones, instrumentos y procedimientos que promuevan nuevas modalidades de gobernanza territorial.

Se destaca la cuestión de la ciudad central, CABA, que representando casi el 25% de la población, adquiere mucho peso en tanto su estatus particular le permite cumplir el doble rol de provincia y municipio. Esta asimetría, que la lleva a tratar al gobierno provincial como un par y a minimizar su interacción con los municipios de la región, plantea serios interrogantes sobre los contenidos de su carta orgánica (que no incluye municipios) y, por lo tanto, autonomías de escala local³⁰ en su diseño institucional.

Basado en el Artículo 124 de la Constitución Nacional, donde se establece que las provincias pueden "crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de su fines", se podría afirmar que la CABA y la Provincia de Buenos Aires podrían establecer órganos para el manejo metropolitano, y pasar a ejercer las competencias que la Nación se adjudicó en el marco de la Constitución anterior por tratarse de temas que competían a dos o más jurisdicciones. Obviamente, en la mayoría de

29 En el caso de la Provincia de Buenos Aires, no se aplica este mecanismo en las elecciones.

30 Como en el caso de la Provincia de Buenos Aires que buscando garantizar una escala de gobierno local, ha procedido en varios momentos a la subdivisión de municipios demasiado grandes. No es el caso de CABA que institucionalizó un recorte de comunas que no son autónomas y que ejercen funciones poco relevantes.

los casos, la Nación es la que tiene los recursos y parece difícil que esté dispuesta a transferir estos recursos como una suerte de coparticipación -o subsidio- para el funcionamiento de una entidad de la que no forme parte.

Los problemas de diseño no resultan banales: ¿se trataría de un organismo de carácter ejecutivo, o también debería contar con un cuerpo legislativo? ¿Se trataría por lo tanto de una instancia de interfase entre dos soberanías? ¿Sería un organismo unipersonal, como es habitual en el Poder Ejecutivo, o un organismo colectivo, un directorio o asamblea de representantes gubernamentales? ¿La representación surgiría de poderes ya designados por un proceso electoral (presidente, gobernador intendentes) o sería producto de una elección particular, que empodere una autoridad regional?

No queda claro si la conformación de un organismo regional, como está previsto en nuestra Constitución, suponga la transferencia de las competencias nacionales (puerto, energía, vialidad, obras sanitarias, transportes) al organismo regional. Cuesta pensar que la estructura institucional acepte la incorporación de un funcionario electo con tanto poder. Alguna vez se propuso poner al frente un funcionario (un ministro) designado por acuerdo de la Provincia y la Ciudad.

La experiencia internacional da cuenta de la creación de instituciones regionales. Es el caso del London Council, del gobierno del Gran París y del Área Metropolitana de Barcelona. En general, se trata de agencias con una agenda específica y dotadas de competencias que permiten una gestión muy resolutoria. Sin embargo, en su desarrollo en el tiempo, suelen atravesar períodos donde se diluye la voluntad política de las autoridades que la empoderan, disolviéndolas o prolongando su existencia como una instancia más de la administración.

En el país, han existido experiencias entre las que se destaca la Prefectura del Gran Rosario, antecedente que se prolonga en la

conformación del Área Metropolitana de Rosario y, en los últimos tiempos, en la redacción de la nueva Constitución de la Provincia de Santa Fe. También el tema ha sido tratado en otras provincias como Mendoza, Salta o en áreas compartidas por más de una provincia, como Neuquén, Cipolletti, o Corrientes, Resistencia.

Desde la recuperación de la democracia, en el AMBA se han sucedido diferentes intentos de avanzar en esta dirección. La primera, en la década del '80, fue la CONAMBA, una repartición dependiente del Ministerio del Interior dirigida al tratamiento de problemas metropolitanos. Su mayor contribución fue la instalar el tema y producir eventos y publicaciones dirigidos a tomar conciencia respecto de la necesidad de un organismo de gobierno metropolitano. Su existencia se prolongó dentro de estos límites a través de diferentes gobiernos, para finalmente en el año 2016, convertirse en COCAMBA (Consejo Consultivo del Área Metropolitana de Buenos Aires) hasta que las políticas de ajuste forzaron su disolución en el año 2025.

Como referencia se suele mencionar al CEAMSE y el Mercado Central como dos experiencias concretas de asociación entre Ciudad y Provincia. Ya hemos analizado las dudas que se presentan en términos de gestión, sin embargo, valdría la pena analizar, como en el caso de Obras Sanitarias (y sus sucesivas modificaciones) y de AUSA y AUBASA, la decisión de trasladar la gestión del ámbito del derecho público al privado, considerando que la empresa abre la posibilidad de focalizar su misión sobre un determinado recorte territorial que exige la convivencia de diferentes jurisdicciones.

Los organismos multilaterales de crédito han desarrollado cada vez con mayor frecuencia la figura de una "unidad ejecutora" como estrategia para garantizar la ejecución de los fondos en el marco de una cuenta autónoma, que escape a la tendencia a unificar to-

dos los fondos en una única gran cuenta que administran los responsables de Hacienda. Las unidades ejecutoras, a veces denominadas agencias, quedan en muchos casos habilitadas para gerenciar fondos transferidos desde distintas fuentes, presupuestarias o privadas. En los últimos tiempos, esta modalidad ha optado por la figura del fideicomiso, con diferentes modalidades, a los que se asignan recursos que maneja un administrador, en general bancario. Obviamente, se trata del traslado de competencias de organismos públicos, a otros de carácter privado, autonomizando recursos para su aplicación a funciones y responsabilidades específicas, establecidas por el convenio o por el contrato que los vincula a través del estatuto de la empresa o del mandato fiduciario.

En el caso de la creación de instituciones regionales, suelen mantenerse los acuerdos en el marco de convenios entre entes públicos, que raramente derivan en modalidades de gestión más operativas. Debe a esto agregarse que el carácter solemne de estas instituciones suele quedar bajo la responsabilidad de las máximas autoridades de cada jurisdicción, lo que limita su capacidad operativa. En el caso de delegar la operación en representantes, no siempre se trata de conocedores del tema ni tienen poder de decisión. Este riesgo desalienta la concepción de organismos con alto grado de figuración y poco poder delegado, es la restricción más frecuente que observamos por ejemplo en los comités de cuenca, en consorcios de gestión de servicios o de seguimiento de políticas importantes.

La experiencia demuestra que las unidades ejecutoras suelen quedar en manos de cuerpos técnicos, algunas veces con mejores salarios (aunque menos prestaciones) que los de la administración, pero que relacionan su mérito con el cumplimiento de los objetivos y metas de un programa, que pueden ser leídos como objetivos políticos. El tema de las formas operativas de la función pública y las tendencias que vinculan su modernización con la adop-

ción de modalidades más empresarias es objeto de debate, pero al diseñar la arquitectura de una entidad regional, la idea de un único núcleo que asume todas las competencias, se opone al de una estructura de conducción que coordina un racimo de programas, con unidades ejecutoras que asuman con mucha eficacia la gestión de cada cuestión. La propuesta de este tipo de organismo de alta responsabilidad política, plantea también la cuestión de la formación de cuadros de conducción, que deben incorporar en sus capacidades el manejo de instancias técnicas y administrativas, con la experiencia en el contacto con las organizaciones de la sociedad y en el procesamiento y resolución de relaciones de poder.

La experiencia señala que la vigencia de estas instancias de gestión metropolitana dura el tiempo que se sostiene la voluntad política de establecer los acuerdos. Puede ser que la vigencia de una agenda reivindicada por la sociedad y que la obtención de resultados sean los atributos que estimulen su continuidad. Cuando no es así, se prolongan y se diluyen absorbiendo las críticas que la sociedad atribuye a todas las burocracias. Para muchos analistas, la institucionalización, asignando un espacio dentro de las instituciones republicanas, promueve su continuidad y, sobre todo, consolida una presencia estructural ente los mecanismos de toma de decisión dentro del juego de equilibrios de poder en la democracia.

Cabe preguntarse si la fortaleza institucional asegura la permanencia de estas instituciones una vez que se producen cambios o desequilibrios políticos que debilitan los compromisos y el interés de sus miembros. Quizás valdría la pena indagar si no resultaría más eficaz asumir que estos acuerdos tengan un carácter más coyuntural y su permanencia sea mejor reflejada por la figura de un pacto. Un pacto requiere claridad, compromiso, comunicación y confianza, definiendo por escrito los términos, estableciendo mecanismos de resolución de conflictos y dedicando tiempo y

esfuerzo para mantener la relación. Los términos del acuerdo deben también establecer un plazo, el modo de renovarlo. Debe estar claro cuándo y cómo se diluyen los términos de este compromiso, cuáles son los procedimientos a seguir y las compensaciones a que se obligan las partes, en forma individual o colectiva, cuando se proponen disolverlos.

Por lo tanto, ¿se trataría de una instancia necesaria que vendría a completar el diseño institucional afirmando el poder de las grandes aglomeraciones? ¿O sería producto de un pacto que crea una unidad ejecutora que tiene como misión la implementación de una agenda?

Puede ser que ambas premisas no sean contradictorias, sino pasos sucesivos dentro de una secuencia de instalación de una forma de proceder y su institucionalización sobre la base de los buenos resultados.

Lineamientos proponía la conformación de una agencia, que preste funciones de apoyo al sistema de decisiones metropolitanas. Esta agencia sería producto de un pacto, alrededor de una agenda de cuestiones estructurales entre las diferentes instancias de gobierno. Se trata de pasar de las lógicas de competencia a las de colaboración, no alrededor de grandes declaraciones ni cartas de intención, sino como formas contractuales, concretas, con costos y beneficios, responsabilidades compartidas, con pautas que señalen la manera de entrar y de salir de determinados compromisos. Desde esta perspectiva, no se considera que todos los temas requieran de una autoridad unificada, recomendándolo solo para el manejo de cuatro asuntos: la autoridad del puerto metropolitano, la autoridad del sistema de transporte metropolitano, el tratamiento unificado de los residuos, y la autoridad responsable de la gestión del sistema de parques metropolitanos.

Por otro lado, se asume que algunos temas son tratados por empresas de servicio, que para operar requieren ámbitos de coordinación. Se trata de empoderar a esta Agencia para que

cuenta con los atributos que le permitan garantizar el funcionamiento de estos ámbitos. Se refiere a las redes de obras sanitarias (que el plan propone desarmar en varias unidades: una por cuenca), a los comités de manejo de las diferentes cuencas, a la coordinación del sistema eléctrico, y la coordinación entre las empresas y dependencias que administran el sistema vial.

Por último, se considera que algunos temas no requieren una gran institucionalidad para la toma de decisiones, sino un sistema de estímulos que faciliten la implementación de determinadas líneas de trabajo. Desde esta perspectiva, *Lineamientos* propone la conformación de un fondo que apoye la realización de mejoras en la calidad del espacio urbano y en los equipamientos que favorezca el proceso de densificación y el fortalecimiento de los centros urbanos, que estimule proyectos de manejo del borde periurbano y que promueva el desarrollo del traslado de actividades productivas a un sistema de áreas industriales correctamente acondicionadas.

El carácter de unidad de servicios, que maneja mucho poder, tiene como contraparte la constatación de que ese poder se ejerce en la medida que los responsables logran sostener los acuerdos y demostrar resultados. El protagonismo de los intendentes en la conformación de un directorio plural, dentro de los ámbitos de coordinación y en la interacción con los técnicos de las diferentes reparticiones, apuntaría a suplantar la intermediación que producen los procedimientos tecnocráticos de los ministerios nacionales y provinciales en el manejo de cuestiones sectoriales. Asumiendo que se trata de pasar de una lógica de competencia a una de colaboración, se buscaría definir mecanismos que establezcan vínculos contractuales referidos a cuestiones concretas, como entidades, contratos, fondos sociales, etcétera, que requieran de “un paraguas” o marco general de acuerdos políticos en los que se opta por compartir dimensiones del

poder. Esto supone desagregar cuáles son esas dimensiones del poder y, por lo tanto, la manera de dirimir los conflictos que se proponen procesar.

Por último, al evaluar *Lineamientos*, se debe asumir que la conformación de esta agencia no llegó a ser tema de negociación en los altos niveles de decisión política, que se limitaron a acordar mecanismos de articulación solo para algunas cuestiones. En el contexto actual, puede afirmarse que la opción es la contraria, forzando a las provincias y municipios a competir entre sí. Al resolver la puja en una negociación bilateral con quien ejerce un poder centralizado, desde esta perspectiva, se disuelve el proyecto de un país federal, y la posibilidad de mejorar la representación de los gobiernos locales en el manejo de las decisiones estratégicas del desarrollo nacional. En este marco, la externalidad de las formas populares de organización social y el debilitamiento o disolución de los dispositivos donde procesan sus demandas, fuerza una gobernanza más autoritaria que ejerce mayor control y manipulación mediática, alejándola de las instancias de mayor participación que caracterizan a la democracia.

Referencias bibliográficas

- Ciccolella, P. (1999). Globalización y dualización en la región metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socio-territorial en los años noventa. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*. 25 (76).
- Cicioni, A. (Comp.). (2020). *La gran Buenos Aires, rompecabezas metropolitano*. Colección Ciudad: Konrad Adenauer Stiftung. Fundación Metropolitana CIPEC.
- Garay, D. y Fernández, L. (2013). *Biodiversidad urbana. Apuntes para un sistema de áreas verdes en la región metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2007). *Lineamientos Estratégicos para la Región Me-*

tropolitana de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/urbanoter/index.php>

- Pagni, C. (2023). *El nudo*. Buenos Aires: Planeta.
- Scobie, J. R. y Williams, M. (1977). *Buenos Aires: del centro a los barrios, 1870-1910*. Buenos Aires: Hachette.

Gobernanza participativa en el AMBA:

Experiencias, desafíos y algunos aprendizajes

Participatory Governance in the AMBA: Experiences, Challenges, and some Lessons

Por Cecilia Schneider*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2026.

Fecha de Aceptación: 01 de abril de 2026.

RESUMEN

El objetivo de este artículo de investigación es revisar las principales experiencias y políticas de participación ciudadana implementadas en el área metropolitana de Buenos Aires durante los últimos años, poniendo especial atención en aquellas experiencias de gobernanza urbana —de escala regional o subregional— que han logrado constituirse como espacio de colaboración y decisión colectiva en determinados sectores de políticas. Con base a las siguientes dimensiones —contexto político institucional, actores, ámbito de incidencia, intensidad, resultados— se analizará de manera comparada mecanismos de diverso tipo, a saber; las mesas intersectoriales de género, consejos de hábitat y vivienda, consejos de niñez y adolescencia, las audiencias públicas ambientales y consejos consultivos de planificación estratégica. Asimismo, para finalizar se buscará valorar los desafíos que presenta la gobernanza participativa, sus principales condicionamientos,

así como los incentivos para la consolidar o renovar dichas experiencias.

Palabras clave: *Gobernanza, Participación Ciudadana, AMBA, Políticas Públicas.*

ABSTRACT

This article aims to revisit the principal experiences and citizen participation policies implemented in the Buenos Aires metropolitan area in recent years, with particular attention to those urban governance initiatives—at regional or subregional scales—that have successfully established themselves as spaces for collaboration and collective decision-making in specific policy sectors. Drawing on the following analytical dimensions—political-institutional context, actors involved, scope of influence, intensity, and outcomes—this study conducts a comparative analysis of diverse mechanisms, namely: intersectoral gender roundtables, habitat and housing councils, child and adolescent councils, environmental public hearings, and strategic planning ad-

* Doctora en Teoría Social y Política por la Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, España. DEA en Ciencias Sociales por la misma Universidad. Especialista en Estudios de la Sociedad Civil y Organizaciones Sin fines de Lucro por la Universidad Di Tella. Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: cecilia.schneider1@gmail.com

La autora agradece la atenta lectura de Micaela Díaz Rosaenz (Universidad Nacional de San Martín).

visory councils. Finally, it seeks to assess the challenges posed by participatory governance, its primary conditioning factors, and the incentives for consolidating or renewing such experiences.

Keywords: *Governance, Citizen participation, Public Policies, Buenos Aires Metropolitan Area.*

Introducción

El largo camino de la participación ciudadana en la Buenos Aires metropolitana

La participación ciudadana en la formulación, implementación y control de las políticas públicas constituye un campo de análisis consolidado en los estudios sobre gobernanza urbana y democracia local en la Argentina. En el caso particular de la región metropolitana de Buenos Aires (en adelante, RMBA), este debate adquiere un peso particular, no solo por la magnitud demográfica, territorial, económica y política del territorio en cuestión, sino también por la persistente tensión entre una realidad socio-urbana que opera de facto como una unidad integrada y una estructura político-institucional altamente fragmentada que dificulta la coordinación entre niveles de gobierno y actores y por ende, la construcción de agendas comunes. En este marco, la participación aparece simultáneamente como promesa democratizadora, herramienta de gestión y decisión, proveedora de legitimidad y espacio de disputa por el sentido y la orientación de las políticas públicas.

La bibliografía especializada ha documentado de manera exhaustiva el largo recorrido de la participación ciudadana en las políticas de la región, especialmente desde el retorno de la democracia. Los aportes de Cravacuore (2009), Rofman (2014, 2018), Nardachione (2011) Rofman y Foglia (2019) y Schneider y Díaz Rosaenz (2016), Schneider (2008, 2016), Annunziata (2007) entre otros, han permitido

identificar tanto la proliferación de variados dispositivos participativos a escala local como sus límites estructurales en contextos de fuerte desigualdad socio-territorial, capacidades estatales heterogéneas y marcos normativos incompletos o limitados. Estos estudios coinciden en señalar que la expansión de la democracia participativa, presagiada por un sostenido avance de los presupuestos participativos a partir de la década del 2000 así como de otros artefactos institucionales, no ha implicado necesariamente una redistribución sustantiva del poder decisorio, sino que con frecuencia ha derivado en formatos excesivamente consultivos o cuasi decorativos, de baja incidencia o altamente dependientes en su devenir y desarrollo de la voluntad política de los gobiernos de turno.

No obstante, en los últimos años, se observan una serie de transformaciones que justifican una revisión específica del estado de la gobernanza participativa en la región metropolitana. Por un lado, la pandemia de COVID-19 operó como un punto de inflexión, acelerando la incorporación de dispositivos digitales de participación, ampliando ciertos canales de acceso a la información pública y reconfigurando las modalidades de interacción entre Estado y ciudadanía (Annunziata, 2022). Por otro lado, se consolidaron —con intensidades y alcances diversos— experiencias de participación vinculadas a políticas sectoriales estratégicas, particularmente en los campos ambiental, de hábitat, de género y de infancia, de planificación estratégica; que en algunos casos ya sea por la propia dinámica de lo participativo o por interés de los poderes gubernamentales asociado a lógicas de acumulación política, o por las características que adquiere la gestión de las políticas públicas —cada vez más complejas tanto en la definición de los problemas como en su hechura— han buscado desbordar la escala estrictamente local y se despliegan en ámbitos subregionales o multijurisdiccionales y con una fuerte impronta multiactoral.

Por ello, este artículo de investigación se ancla en la noción de gobernanza, pues se quiere hacer referencia a un proceso de transformación socio política que se registra desde hace ya algunas décadas que cuestiona las formas de gobernar y gestionar lo público centrada en los tradicionales aparatos gubernamentales y con estrictas lógicas verticales de transmisión del poder de decisión (Aguilar Villanueva 2018). Aparatos de gobierno que se ven limitados y cuestionados en su capacidad efectiva de dar respuesta a los problemas contemporáneos. Esta perspectiva reconoce a su vez la multiplicidad de actores que intervienen en todo proceso decisorio, la coordinación en redes –descentradas, no estrictamente jerárquicas- que se da entre niveles de gobierno, sectores y arenas de políticas (Subirats, 2016). Y en particular hacemos alusión al modelo de gobernanza participativa entendiendo al conjunto de canales y mecanismos que permiten y promueven la incidencia de redes asociativas – esa otra trama de actores diversos- de la sociedad civil en las decisiones públicas. Es así que nociones como interacción, interdependencia, coproducción, corresponsabilidad, transversalidad comienzan a ganar terreno en los modelos de dirección de las sociedades en clave de gobernanza “participativa” (Aguilar, 2007). En este cambio de esquema y de época, tal como postulan las referencias obligadas y ya citadas, el Estado conserva poder de articulación y negociación, sin perder del todo su capacidad directiva, aunque ello no resulte en una tarea sencilla y debe superar “su excesiva fragmentación (tanto horizontal como vertical) para ser capaz de dar respuestas eficaces a los nuevos problemas complejos” (Subirats, 2016: 551).

Este artículo de investigación se propone entonces analizar la gobernanza participativa en la región metropolitana de Buenos Aires, a partir de una mirada que por descriptiva no es menos analítica, centrada en las principales experiencias de participación ciudadana implementadas durante los últimos años. El

objetivo es radiografiar lo que aún persiste y muestra señas de vitalidad, buscando situar estos avances y retrocesos en perspectiva histórica, identificando continuidades y rupturas respecto de las décadas precedentes, y evaluar en qué medida dichos mecanismos han logrado constituirse como espacios efectivos de colaboración, deliberación y, en algunos casos, de incidencia colectiva en las políticas públicas.

Para ello, se adopta un enfoque que privilegia el análisis transversal de distintos dispositivos participativos —mesas intersectoriales, consejos sectoriales, audiencias públicas y planes estratégicos— a partir de un conjunto de dimensiones comunes que nos permitirán hilar el análisis: el contexto político-institucional en el que se inscriben, los actores convocados, el ámbito de incidencia, la intensidad de la participación, los resultados obtenidos y su grado de formalización legal. Con base a fuentes primarias y secundarias se llevó a cabo una revisión bibliográfica, documental y de las webs institucionales de los dispositivos que abordamos en este trabajo así como se realizaron algunas entrevistas a informantes claves y funcionarios a cargo de ciertas experiencias.

Lejos de presentar una foto híper completa de todos los órganos de participación existentes, ni un análisis súper exhaustivo de cada mecanismo, el interés radica más bien en comprender los patrones de gobernanza que emergen en una región marcada por la fragmentación política y la ausencia de una institucionalidad metropolitana consolidada. En segundo lugar busca adentrarse con algún detenimiento en aquellos espacios participativos que se desarrollan en arreglos institucionales que sí tienen un alcance subregional y una mirada propiamente metropolitana para encarar la problemática que pretenden abordar en clave participativa. Nos referimos, en primer lugar, a las audiencias públicas que se realizan con el fin de incidir en las políticas ambientales impulsadas por la Agencia Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) y al Con-

sejo Consultivo en el marco del Comité del Río Reconquista (COMIREC) en el mismo sector de políticas; y en segundo lugar, al Consejo multisectorial del Plan Estratégico Participativo que ejecuta el Gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires, y que ha logrado perfilar un incipiente enfoque metropolitano de las políticas urbanas.

Finalmente, arribamos a la conclusión que plantea el análisis y que recorre todo el artículo: las experiencias de participación ciudadana aun cuando han ganado en visibilidad, estabilidad y densidad normativa en ciertos sectores de políticas públicas, continúan condicionadas por la dificultad estructural de pensar y gobernar la región como un todo articulado. En este sentido, la gobernanza participativa aparece tensionada entre innovaciones parciales y errores persistentes, ofreciendo aprendizajes relevantes, pero también evidenciando los límites de la participación cuando no se inscribe en proyectos políticos capaces de asumir la escala metropolitana como problema y como horizonte de acción. Sin embargo, los escasos ejemplos existentes de articulación y participación a escala metropolitana (aun cuando sean subregionales o expresen una mirada metropolitana aun inmadura) confirma que se trata del camino a profundizar.

El AMBA como dilema de no ser: unidad funcional y fragmentación política

Cualquier análisis sobre la gobernanza participativa en la RMBa debe comenzar con una básica caracterización de la singular configuración que asume la unidad territorial a la que estamos refiriendo. Y esta toma de posición se respalda en el objetivo del artículo -mapear las principales políticas de participación e incidencia ciudadana que se dan en la región o en una subregión metropolitana o bien que abordan la cuestión metropolitana como escala problemática-, en una geografía que como veremos seguidamente funciona de hecho como

una unidad pero que sin embargo no lo es de derecho, o al menos no tiene una única expresión política institucional ni de coordinación ni de ejecución de políticas.

La región metropolitana de Buenos Aires es una unidad urbana eco-sistémica, tanto física y funcional conformada por 40 municipios¹ más la Ciudad autónoma de Buenos Aires, la misma abarca una extensión total de 13 mil km cuadrados donde viven aproximadamente 14,8 millones de habitantes, es decir, el 37% de la población total del país (a datos Censo 2022). Es la región metropolitana más importante del país y la tercera en Latinoamérica, luego de San Pablo y México.

El peso y protagonismo de la región en la dinámica política y económica nacional viene dado al representar al 38% del padrón electoral total y al generarse en su territorio el 48% del PBI geográfico total producido.

En su dimensión político-institucional, funciona como un entramado interjurisdiccional donde confluyen y coexisten – no sin conflictos ni contradicciones- distintos niveles gubernamentales: el federal, el provincial, el municipal y el de la ciudad autónoma que asume el rol de ciudad núcleo central. En términos de Pirez (2010) se comporta entonces como un “conglomerado político macrocéfalo” donde la autoridad estatal está fragmentada en diversos actores que conservan competencias en temas y políticas que impactan

1 En una definición más restringida se habla de área metropolitana al considerar a los primeros 24 municipios que se encuentran o disponen alrededor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, hacia el oeste, al norte y al sur y que se han ido conformando al calor de los procesos de urbanización según las diferentes olas de crecimiento económico e industrialización. En este trabajo utilizaremos indistintamente la noción de área y de región metropolitana.

inexorablemente en la dinámica territorial general. Y donde el solapamiento y/o desarticulación de estas intervenciones es una expresión más de la inexistencia de una coordinación o agencia única de gobierno y gestión del territorio. A diferencia de San Paulo o de México, que como mencionáramos son las dos primeras áreas metropolitanas de la región y donde existen el Consejo de Desarrollo de la Región Metropolitana y la Comisión Metropolitana de Concertación respectivamente (Arellano 2025), en Buenos Aires en cambio no se ha podido avanzar en una institucionalidad siquiera mínima. Cabe mencionar en este sentido y como único antecedente la conformación del Gabinete Metropolitano ocurrida en el 2017 cuando el gobierno de la CABA y de la provincia de Buenos Aires decidieron afrontar de manera planificada y coordinada ciertas políticas sustanciales para la región, sin embargo, esta experiencia aun coincidiendo en colores políticos fue de muy corto aliento y no produjo resultados duraderos ni institucionalizados. La estructura de relaciones políticas que suele darse en este territorio tan complejo y donde operan fuerzas a tres niveles (federal, estadual y local), con lógicas de acumulaciones políticas diferentes y contrapuestas, de competencia exacerbada, “vuelve invisible la realidad metropolitana” (Pirez, 2025: 40).

Asimismo, la RMBA, como todo territorio expuesto a las fuerzas de la metropolización, se caracteriza por una creciente complejidad y diversificación de problemáticas que tienen un fuerte carácter interdependiente como puede fácilmente observarse en las cuestiones que hacen a la movilidad y el transporte, la contaminación ambiental, la gestión de los residuos sólidos, la infraestructura básica y vial, la desigualdad, así como la seguridad y la gestión de emergencias.

En síntesis, hemos de tener en cuenta que las tensiones entre la ciudad real -la mancha urbana que delinea la región metropolitana y las dinámicas sociales, económicas, culturales,

ambientales, que allí se dan- y la fragmentación política de su territorio tal como ha señalado Pirez (2009) es un rasgo definitorio que de alguna manera condiciona el diseño y el desarrollo también de las políticas participativas (como el de otras) y el de su gobernanza, al necesariamente implicar una complejidad multiactoral.

Diversos actores sociopolíticos han intervenido a lo largo de los años en la configuración de la agenda metropolitana, aunque con niveles dispares de poder e influencia. Hasta la década de 1980, el nivel federal fue el principal protagonista, ejerciendo funciones de regulación, control y provisión de servicios e infraestructura. Paralelamente, el mercado asumió, por acción u omisión estatal, el rol de distribuidor de suelo y vivienda, en un contexto de ausencia de regulaciones efectivas por parte de los poderes provinciales y municipales (Pirez 2006; 2009). En los años 90, el gobierno federal, alineado con políticas neoliberales orientadas a la reducción del déficit fiscal y achicamiento del Estado, impulsó la privatización de servicios e infraestructuras, sin considerar la unidad territorial metropolitana ni las necesidades de los sectores más vulnerables. Esa década finalizó con una gran crisis política y económica que impactó de manera directa en los gobiernos locales metropolitanos quienes se vieron impelidos a asumir la atención de las consecuencias sociales de la misma, y ampliaron y diversificaron, con y sin recursos, la agenda de políticas públicas. Una vez pasada la situación crítica ocurre una recentralización de las políticas en el Amba en manos del poder nacional y en menos medida provincial (Cravacuore 2017), donde los distintos gobiernos locales ejecutan planes e intervenciones públicas (especialmente en materia de políticas sociales) mayormente diseñados y/o financiadas en los otros niveles de gobierno, aunque como bien señala Rofman (2018) estas políticas se apoyan en la trama institucional municipal y en la red asociativa local.

Por último, no podemos obviar una mínima caracterización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) que como señalamos anteriormente se posiciona como núcleo central de esta configuración metropolitana, aunque con desigualdades estructurales y políticas respecto a los municipios del Conurbano Bonaerense, lo que genera tensiones interjurisdiccionales. Históricamente representa el 20-25% del PBI nacional, actuando como principal mercado de consumo y centro económico financiero (INDEC 2022). Su población exhibe niveles socioeconómicos y educativos superiores (pobreza en hogares: 10.5% en CABA vs. 38.2% en GBA, segundo semestre 2024), lo que genera un impacto fiscal positivo y habilita un amplio espectro de políticas públicas.

CABA goza de autonomía ampliada desde su Estatuto de 1996 (post-reforma constitucional, Art. 129), que anuló la designación presidencial del intendente, negocia la coparticipación fiscal con el estatus de una cuasi provincia (15% de ingresos nacionales en 2024), recauda impuestos propios (inmobiliario, tasas), contrae deudas y administra patrimonio (Ley 176/1996). En 2024, su presupuesto alcanzó USD 4.2 mil millones, superando en 4-5 veces al de un municipio rico del conurbano bonaerense como es San Isidro (3.8%) ubicado en la zona noreste de la región.

El proceso de descentralización iniciado en 1996 con la primera división de la ciudad en 15 Centros de Gestión y Participación, -órganos más bien de desconcentración administrativa-, avanzó muy lentamente; luego con la Ley de Comunas en el 2005 adquirió un mayor impulso aunque las primeras elecciones se concretaron seis años después de aprobada la descentralización política (Schneider 2008, 2021). Para Halvorsen (2019) fue justamente la estabilidad en las instituciones de la ciudad -en manos de un mismo partido de centro derecha desde el 2007 a la actualidad- combinado con una débil oposición política, los factores que generaron pocos incentivos para

profundizar el modelo de descentralización, dando por resultado que las Comunas al día de hoy cuenten con pocas competencias y relativo escaso presupuesto para la acción pública.

Por tanto y en síntesis, la literatura nos advierte de los fuertes desequilibrios en la región entre los municipios bonaerenses que la componen y la ciudad núcleo de Buenos Aires, y en segundo lugar, entre los distintos municipios entre sí. Podríamos afirmar que la constante ampliación y complejización de la agenda de los municipios metropolitanos altamente documentada por numerosos estudios se da en un contexto normativo de competencias limitadas y capacidades estrechas, aun cuando se hayan dado pasos significativos hacia la modernización de los estados y/o a la apertura democrática de los gobiernos, al calor de las modas en la gestión pública y/o de las repetidas crisis (Díaz Rosaenz y Schneider 2024). En cambio, para la ciudad central -Buenos Aires- la dinámica de transformación de su agenda ha estado más ligada a una sintonía con el mainstream de las ciudades globales, en un marco innegable de mayores competencias, capacidades y recursos. Asimismo y a diferencia de los municipios de la Provincia de Buenos Aires cuya Constitución no reconoce la autonomía municipal, la ciudad hace gala de niveles distintivos de tal capacidad asemejándola a una provincia y dispone de amplios recursos financieros propios que la dota con amplísimo margen de manobra para financiar sus gastos corrientes y desplegar un vasto abanico de políticas.

2. La gobernanza participativa en el AMBA: ¿qué participación y con qué alcances?

En el apartado anterior hemos querido evidenciar las fuertes dificultades que tiene el área metropolitana de Buenos Aires, para constituirse como un actor político institucional capaz de pensar y diseñar de manera coordinada sus propias políticas públicas en problemáticas de fuerte interdependencia y articular respon-

sabilidades con los distintos niveles de gobierno. Como veremos, esta debilidad estructural de carácter institucional, de algún modo también se hace visible en las características que asuma la gobernanza participativa.

En esta sección ofrecemos pues un panorama general del amplio y variado espectro de mecanismos y órganos participativos en políticas públicas sectoriales —generalmente diseñadas y concebidas en el nacional y/o provincial, aunque adaptadas e instrumentadas en el municipal—, presentes en el área metropolitana o en una parte de ella, durante los últimos años.

Abordaremos un conjunto de dispositivos de participación de tipo sectorial y de base predominantemente asociativa que, si bien se despliegan en el territorio metropolitano y presentan grados significativos de institucionalización y densidad actoral, operan mayormente a escala local y/o provincial y no se estructuran a partir de una lógica propiamente metropolitana. Estos casos permiten dar cuenta del modelo predominante de gobernanza participativa en el AMBA, caracterizado por la fragmentación jurisdiccional, la sectorialización de las agendas y una participación de tipo consultiva y deliberativa con alcances territoriales acotados. Su análisis resulta clave no solo para comprender los límites que enfrenta la participación ciudadana en un contexto de débil institucionalidad metropolitana, sino también para contrastarlos con aquellas ex-

periencias que, en determinados sectores de políticas públicas, lograron parcialmente superar la escala local y avanzar en arreglos subregionales con mayor ambición metropolitana.

En este sentido, a continuación describiremos y analizaremos, dentro del primer conjunto a las Mesas Intersectoriales de Género, los Consejos Locales Intersectoriales de Niñez y Adolescencia, y los Consejos de Hábitat y Vivienda. Dentro del segundo grupo, las Audiencias Públicas y Mesas Locales de la Autoridad de Cuenca Matanza/Riachuelo, el Consejo Consultivo de la Comisión del Río Reconquista, como veremos dos arreglos institucionales multi jurisdiccionales de larga data que abordan el acuciente problema ambiental que cursa la región; y finalmente, el Consejo del Plan Estratégico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ciudad nodal de la región, que incorpora una perspectiva metropolitana desde el 2016 y especialmente en el actual protocolo, incluye un eje específico de valoración de la dinámica metropolitana y perfila una serie de metas y propósitos.

En la tabla 1, a modo de resumen, distinguimos un conjunto de iniciativas públicas con mayor o menor grado de institucionalización en función de las siguientes categorías de análisis: política pública en la que interviene, red actoral de gobernanza, alcance territorial, resultados obtenidos y grado de formalidad o respaldo legal.

Tabla 1
Mecanismos de Participación institucionalizada en políticas Públicas en RMBA al 2025

Mecanismo/Órgano	Sector de Políticas	Red de Actores	Alcance territorial	Resultados/Incidencia	Formalidad legal
Mesas Intersectoriales de Género	Género Violencia Prevención Atención	Intersectorial y Multinivel: Gobierno Provincial, Gob. Nacional y Municipios (áreas de género y otras) ONG/Movimientos Sindicatos/Colegios Poder judicial: de Paz y Familia Fiscalías Defensorías Comisaría de la Mujer Universidades	Provincial (Región sin mirada metropolitana) Local	Alta /desparejo nivel de actividad Definición de acuerdos y principios rectores Protocolos y Guías de actuación en caso de violencia Capacitaciones Fortalecimientos áreas locales Mapeo de casos	Alta Ley Provincial N° 12.569 Ley N° 14.509 y Ley Nacional 26.485
Consejos de Hábitat y Vivienda	Vivienda Hábitat Acceso al suelo Regulación dominial	Intersectorial y multinivel: municipales y provinciales Ong's Consejos profesionales Municipios	Provincial y Local Regional sin mirada específica metropolitana	Bajo Normativas y políticas de medio y largo alcance Asesoramiento a Consejos Deliberantes e Intendentes Monitoreo	Alta Ley Provincial Acceso justo al Hábitat 14.449 Ordenanzas Municipales
Consejos de Niñez y Adolescencia	Múltiples políticas Educación Salud Desarrollo social	Multinivel Ong's comunitarias Secretarías municipales universidades	Provincial Regional sin mirada específica metropolitana Local	Medio Asesoramiento de políticas, Planes de Acción territoriales Conformación de redes comunitarias	Alta Ley Nacional 26.061 (2005); Ley Provincial 13298 (2005)

Mecanismo/Órgano	Sector de Políticas	Red de Actores	Alcance territorial	Resultados/Incidencia	Formalidad legal
Audiencias Públicas-Acumar Mesas de Trabajo Locales	Ambiental Transversal: salud, social, viviendas	Multisectorial: Vecinos, Comisiones barriales Villas ribereñas ONG's, Empresas Multinivel: Nación/Caba/Provincia GBA: 14 Municipios Defensor del Pueblo de la Nación Suprema Corte Justicia Instituciones públicas de distintos niveles	Subregional	Medio/Alto Control de la ejecución del Plan de Saneamiento Integral Mayor transparencia en las acciones Mayor acceso a la información	Alta Fallo Causa Mendosa Ley Nacional de creación del Ente 26.168 año 2006
Consejo Consultivo Honorario COMIREC	Ambiental Transversal: salud, social, viviendas	Multisectorial: ONG, movimientos ambientales Empresas Vecinos Multinivel: bijurisdiccional: 18 Municipios + Provincia Nación: ausente	Subregional	Medial/Bajo Recientemente constituido	Ley provincial 12653/2001 Decreto Provincial 1181/2025
Consejo Planeamiento Estratégico Ciudad de Buenos Aires (COPE)	Múltiples Social, Educación, Salud, Género, Urbana Económica Política institucional Con enfoque metropolitano	Multisectorial Ong's Universidades, Académicos Empresas Unijurisdiccional: gobierno Ciudad de Buenos Aires	Local Ciudad autónoma de BA Subregional con enfoque metropolitano	Alto Recomendaciones al ejecutivo Iniciativa legislativa Elaboración de proyectos por dimensión del Plan Definición del Plan Definición de las metas anuales Informes de seguimientos de metas	Alta Ley Ciudad de BsAs 310/1999

Fuente: Elaboración propia con base análisis documental, webs institucionales y entrevistas a funcionarios de mecanismos seleccionados.

2.1. Mesas Locales Intersectoriales de Género

Las Mesas Locales Intersectoriales de Género (MLIG) surgen en el 2006, en sintonía con la aplicación de la Ley Provincial N° 12.569/2004 de Prevención y Erradicación de la Violencia Familiar en Buenos Aires, reglamentada durante el gobierno peronista de Scioli (PJ). Significó en su momento un cambio de enfoque sustantivo en la manera de encarar la violencia intra familiar y posicionó a la provincia de Buenos Aires como referente en la temática, pre movilizaciones del “Ni una Menos” y pre sanción de la Ley Nacional N° 26.485 de Protección para erradicar la Violencia contra las Mujeres que ocurriría años después en el 2009, ésta ley con un tratamiento aún más integral y completo del fenómeno.

De algún modo este mecanismo -intersectorial y multiactoral- buscó recoger el interés emergente en una agenda de género presente en la mayoría de los municipios del conurbano bonaerense, que a su vez buscaba sintonizar con una gran preocupación manifiesta de la sociedad local y nacional frente a hechos muy resonantes de violencia machista.

Hasta el 2020, las MLIG han tenido un desarrollo intermitente con un pico destacado en el 2012 con 17 mesas constituidas y otro, en el 2025 donde se contabilizaron más de 70 mesas activas; y una expansión extensa en todo el territorio provincial aunque con preeminencia en el área que nos ocupa². Todos los municipios del GBA cuentan a la actualidad con este dispositivo, sin bien no todas

tienen reuniones recurrentes ni han alcanzado el máximo desarrollo.

A partir del 2020, las Mesas adquieren una organización más compleja y a la vez más centralizada. Se conforma el llamado Sistema Integrado de Políticas Públicas Contra las Violencias por Razones de Género (SIPP), creado por Resolución 997 que, de algún modo, vuelve a institucionalizar este mecanismo, busca promoverlo con mayor fuerza en todos los municipios provinciales y arma una red multinivel de carácter obligatorio con activa presencia de municipios, organismos provinciales y nacionales, ONG’s, movimientos feministas y/o de mujeres y sindicatos entre otras organizaciones, y con la coordinación de una Mesa Intersectorial Provincial a cargo del Ministerio de Mujeres de dicha jurisdicción.

La presencia del nivel nacional sin embargo está condicionada en función de los alineamientos políticos e ideológicos coyunturales. Cuando se registra como ocurre desde el 2024 un desacople de color político entre el gobierno nacional (Milei, Gobierno libertario) y el provincial (Kicillof, gobierno peronista) la misma deja de ser efectiva. Cabe aclarar además que precisamente la temática de la igualdad de género y la violencia contra las mujeres ha sido objeto de múltiples críticas por parte del nuevo ejecutivo nacional que entre sus primeras iniciativas desmanteló el ministerio sectorial y quitó presupuesto a las oficinas nacionales de atención.

Se advierte entonces un tipo de participación no vinculante pero que al igual que en otros mecanismos que veremos seguidamente, es altamente intensiva, deliberativa e institucionalizada; y ofrece acceso abierto a la información pública de la mayoría de los registros de encuentros y reuniones, especialmente los de las regionales convocadas por la Provincia de Buenos Aires.

La matriz actoral que reúne es densa e institucionalmente variada y otorga un protagonismo central a actores estratégicos en la

2 Según documento institucional de 2023, 87 municipios bonaerenses cuentan con MIG conformadas por redes de tipo intersectorial, en tanto que 43 municipios tienen una red de tipo institucional y sólo 1 Municipio una red de tipo estrictamente comunitaria. Lamentablemente no se accede a datos específicos de la región metropolitana.

prevención de estos temas como son los fueros judiciales de paz y de familia quienes además de ser convocados, tienen la obligación de intervenir si se advierte delito de violencia de género³.

Finalmente, estos dispositivos han tenido un alto impacto en la definición de protocolos y guías de actuación frente a casos de violencia, mapeos de casos de violencia machista, fortalecimiento de las áreas locales con injerencia en estos temas y desarrollo de capacidades institucionales vía capacitación de cuadros burocráticos y de gestión.

2.2. Consejos Sectoriales Locales de Niñez y Adolescencia

Los CLNyA han surgido al calor de la promulgación de dos importantes leyes, la Ley nacional 26.061 del 2005 y de su espejo en Provincia de Buenos Aires, la Ley 13.298 del mismo año; esta última crea y organiza un Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niños/as y Adolescentes puesto en vigencia dos años después con el fin de establecer herramientas que garanticen su desarrollo, protejan derechos y faciliten la participación en la co-gestión de múltiples políticas que impactan en el bienestar de este sector de la población. Dichas leyes han implicado un verdadero cambio de paradigma en esta materia, abandonando el esquema puramente tutelar/judicial (Foglia 2023)

Por tanto, estos Consejos respaldados en una alta formalización legal se han dotado de una estructura organizativa nuevamente multi actoral e intersectorial aunque con una impronta más local quizás que otros mecanismos, y congregan a las distintas secretarías municipales, en algunos casos también provinciales conjuntamente con organizaciones sociales y comunitarias, ONG's expertas en la

temática, iglesias, universidades y los propios sujetos de derechos.

Los últimos estudios (Foglia *et al.*, 2023, Foglia, 2024) sobre estos espacios en el área metropolitana resaltan un continuo, aunque disparar crecimiento a lo largo de toda el área metropolitana, registrándose su presencia y actividad en más de 15 municipios y en Caba. Con la excepción de Caba, los consejos locales forman parte de una red provincial que los agrupa y que de algún manera busca mantenerlos activos, sin embargo, no existe una articulación metropolitana explícita y organizada como tal para este tema⁴.

Al igual que otros consejos tiene un perfil normativo consultivo si bien tienen por misión elaborar los Planes de Acción territorializados de metas y objetivos a cumplirse en la problemática infantil y juvenil. Así es como algunos de estos han sabido producir diagnósticos o mapas de la oferta de servicios prestados a este sector de la población, entre otras acciones importantes.

En el bienio 2023-2025, según el relevamiento con base únicamente a las webs institucionales realizado para este artículo en 24 municipios del AM se advierte que su tasa de expansión y crecimiento pareciera haber perdido fuerza e ímpetu institucional. Esta ralentización puede deberse a un cada vez más creciente interés en la implementación sistemática desde el 2021 de otro mecanismo de participación llamado 'Decisión Niñez'

3 Tal como lo dispone la acordada 4099/23 de la Suprema Corte de Justicia Provincial.

4 Más allá de la propuesta por el sistema de protección de derechos para la niñez y adolescencia que provee al menos de 5 servicios zonales de los que integran este Sistema que buscan cubrir toda la región metropolitana. Esta clasificación se superpone con muchas otras provenientes de otras políticas sectoriales. Cabe volver a resaltar la constante y múltiple fragmentación institucional del AMBA o Región Metropolitana.

—una especie de presupuesto participativo juvenil destinado a promover proyectos de la población escolar entre 8 y 17 años— organizado por la Secretaría de Desarrollo de la Comunidad y el Organismo provincial de la Niñez y Adolescencia y en ocasiones en colaboración con los propios Consejos. En 2025, participaron de dicho espacio más de 11.000 chicos, se presentaron casi 700 proyectos y se seleccionaron 250 para su financiación. En dicha ocasión 126 de los 135 Municipios bonaerenses, muchos de ellos del área metropolitana, alcanzaron una gran presencia en esta iniciativa participativa.

2.3. Consejos de Hábitat y Vivienda

Al igual que los ejemplos que anteceden, los Consejos de Hábitat y Vivienda (CdHV) surgen a partir del respaldo de una Ley Provincial, la 14.449 de Acceso Justo al Hábitat promulgada en el 2012, durante la etapa final del tercer gobierno kirchnerista, muy proactivo en materia de política social y acceso a la vivienda (Di Virgilio).

Esta legislación de avanzada buscaba intervenir en el mercado del suelo y la vivienda estableciendo la creación de una serie de instrumentos financieros, impositivos, de planificación y de relativa redistribución de la renta al promover la integración socio urbana de villas y asentamientos tan presentes en el conurbano bonaerense. También ordenaba la creación de órganos multiactorales para consulta y asesoramiento en políticas habitacionales, regularización dominial y acceso al suelo.

Los CdHV se tratan de un dispositivo consultivo y asesoramiento en políticas sectoriales que articula en una misma matriz reticular Estado, organizaciones sociales, colegios profesionales y universidades en pos de la mejora en el acceso a una vivienda digna. Trabaja a dos niveles, uno local a partir del cual se convoca a los municipios a adherir a la Ley y conformar mesas territoriales participativas de tratamiento de estos temas, detección de de-

mandas y capacidad para presentar proyectos legislativos; y otro, provincial, desde el cual se conforma el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, activo desde el 2014, presidido por el Subsecretario provincial de Hábitat e integrado por 33 consejeros provenientes de distintos sectores. El Consejo provincial se organiza en comisiones temáticas, con el objeto de debatir y establecer de manera conjunta con expertos, académicos y organizaciones, las políticas y directrices de mayor alcance para todo el territorio provincial.

En el área metropolitana, su implementación local ha sido irregular habiendo alcanzado su mayor expresión entre el 2017-2019 y entrado en cierto retroceso a partir de la pandemia. En ese entonces, algunos estudios daban cuenta de una intensa actividad y participación, con ordenanzas de respaldo y diferentes improntas en Consejos presentes entre 10 y 13 municipios del Amba (Jaime 2022). En la actualidad, hemos podido recabar información a partir de webs institucionales donde se menciona en 13 municipios del área en cuestión aunque no hemos podido certificar niveles de actividad ni resultados.

En el ámbito provincial, el Consejo ha desplegado un rol destacado en sus inicios para luego advertirse una disminución de su visibilidad durante el bienio 2021-2023 en paralelo al despliegue de otras estructuras tanto de gestión en las políticas de hábitat así como de participación. En este sector de políticas se advierte una intensa fragmentación y dispersión de estructuras que en ocasiones puede jugar en contra si no se favorece la articulación y coherencia de objetivos. Entre los mayores impactos del Consejo provincial durante esta etapa se debe destacar los aportes realizados a la planificación estratégica mediante el Plan Bonaerense de Suelo, Vivienda y Hábitat (2020-2023) aprobado durante ese primer año. En el 2024 retomó capacidad de iniciativa al realizar informes técnicos sobre valores del suelo en la región, articuló acciones

de integración socio-urbana y fue vehículo de participación con el fin de elaborar una nueva normativa de Ordenamiento Territorial para toda la provincia que data de 1977.

En el 2025, el gobierno provincial decidió implementar un nuevo programa llamado Hábitat Buenos Aires, una plataforma virtual y de capacitación para funcionarios y niveles medios municipales, destinada a facilitar el diagnóstico y el diseño de acciones de ordenamiento territorial. Es de esperarse, sin embargo, una mayor vinculación entre esta nueva herramienta y el Consejo Provincial con el fin de evitar la replicación de estructuras sin sentido.

2.4. Tres Iniciativas con ambición metropolitana en políticas ambientales y urbanas

La RMBA tiene un largo historial de conflictos socio-ambientales de diverso tipo e intensidad, considerados éstos expresiones de desigualdades socio-territoriales estructurales (Merlinsky 2018), producto de décadas de políticas urbanas y del suelo impulsadas a distintos niveles de gobierno al margen de todo cuidado de las condiciones ambientales del territorio y que por el contrario apostaron a la degradación hídrica del recurso allí presente.

En la región se encuentran dos grandes cuencas – la del Río Matanza/Riachuelo de 2200km² y la del Río Reconquista con más de 1600km²-, ambas profundamente contaminadas por la intensa actividad industrial consolidada entre los años 50' y 70' a través de la industrialización sustitutiva, proveniente de sectores intensivos como curtiembre, frigoríficos, petroquímicos, metalúrgicos y textiles, con más de 13000 establecimientos en ambas subregiones que sistemáticamente han utilizados los ríos para verter residuos industriales no tratados previamente (Sabel y Mamberti, 2019). Es así que los diagnósticos iniciales del estado de la cuenca Matanza-Riachuelo daban cuenta de un “ecocidio” o “muerte del Ria-

chuelo” (Brailovsky y Foguelman, 1991) por la gravedad y generalización de la degradación ambiental alcanzada a tal punto de ser considerada una de las contaminadas del mundo (Ferro 2017). A su vez, como señala Merlinsky, estos conflictos emergieron también de la tensión entre los megaproyectos inmobiliarios -fomentados en cada etapa económica neoliberal que ha cursado el país- y el débil e incompleto acceso de una parte de la población que reside en sus riveras a servicios básicos de vivienda, cloacas y agua potable, perfilando así una altísima vulnerabilidad social. Como señala Fainstein (2015) esta población vio “limitados su ejercicio de derechos sociales y de ciudadanía, por los condicionamientos del acceso desigual al suelo y a la calidad de vida, extendiéndose por décadas su situación de vulnerabilidad estructural”

En dicho contexto, y como resultado de largas luchas y demandas populares se ha venido registrando desde mediados de la década del 2000 a la actualidad diversas políticas y regulaciones que han intentado mitigar y revertir esta situación a la par que canalizar el descontento ciudadano generando espacios de voz, co-gestión, y en menor medida, de decisión compartida.

Destacamos por su importancia, alcance subregional y coordinación interjurisdiccional dos espacios de participación ciudadana y multiactoral en las políticas públicas ambientales del Amba: a saber, en primer lugar, las audiencias públicas (AP) que se dan en el marco de la Agencia Cuenca Matanza-Riachuelo (en adelante, Acumar), ente que gestiona el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de dicha cuenca y en segundo lugar, el Consejo Honorario Consultivo (CHC), mucho más reciente en su institucionalización, correspondiente a la gestión de la Cuenca del Río Reconquista. Y en el centro de la ciudad nodal, veremos el Consejo del Plan Estratégico de Buenos Aires, que aplica por primera vez la perspectiva metropolitana a sus políticas urbanas.

2.4.1. Audiencias Públicas y Mesas locales - ACUMAR

En lo que respecta al primero de los mecanismos mencionados, y tal como puede observarse en la tabla resumen, las audiencias públicas comienzan a ser convocadas por la Acumar en el 2012; es decir, seis años después de la creación de este organismo – de derecho público y de carácter interjurisdiccional- en el 2006 por Ley Nacional n 26.168. Vale subrayar que las AP se dan en un marco regulatorio más general y anterior como es el decreto nacional 1172 del 2003, que aún bajo los efectos de la crisis político institucional vivida en 2001, se propuso fortalecer las desgastadas relaciones Estado/sociedad civil y, tal como se señala en los considerandos de la norma *“habilita la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a través de un espacio institucional en el que todos aquellos que puedan sentirse afectados, manifiesten su conocimiento o experiencia y presenten su perspectiva individual, grupal o colectiva respecto de la decisión a adoptarse”*. Pese a ser un mecanismo limitado dado su carácter no vinculante por definición (Schneider 2016), el reglamento de las AP carga a las autoridades gubernamentales con la obligación de fundamentar las desestimaciones de las propuestas o argumentos ciudadanos lo que aporta un matiz interesante y necesario en el modelo de deliberación pública.

Un mojón inevitable de mencionar a fin de comprender el derrotero que perfiló la gobernanza participativa en el territorio, se da cuando interviene la Suprema Corte de Justicia Nacional a través del conocido Fallo Mendoza⁵

en el 2008 que responsabiliza a los tres niveles de gobierno (Nación, Provincia y CABA) por el saneamiento de la Cuenca a la vez que ordena el inmediato diseño y puesta en marcha de un Plan Maestro de intervención que tuviese en cuenta a la población afectada por la contaminación. La Acumar entonces se constituye formalmente en 2009 con la aprobación del Plan Integral Saneamiento Ambiental (PISA)⁶ y de un sistema de indicadores para su monitoreo y control como herramientas principales; y un Directorio tripartito con voz y voto de los mencionados poderes gubernamentales y un Consejo Municipal con intervención de los 14 municipios que conforman el territorio de la Cuenca como estructura organizativa. Asimismo, cuenta con una Comisión de Participación social que es la encargada de convocar a cada una de las instancias de incidencia ciudadana del que dispone el organismo.

El PISA, brevemente, es un instrumento de planificación de la gestión ambiental sumamente interesante al pautar la intervención alrededor de 14 líneas de acción siendo a la vez lo suficientemente dinámico al generar a lo largo de su implementación 4 actualizaciones o readecuaciones (2010, 2016, 2021 y 2022)

lo y un resarcimiento económico por daños y perjuicios. Posteriormente, la misma se amplió hacia los 14 municipios bonaerenses por los que se extiende la Cuenca. Así se originó la llamada causa “Mendoza” y que deriva en un fallo histórico en material ambiental al que aludimos en el texto.

5 En el año 2004 un grupo de habitantes de Dock Sud presentó una demanda contra el Estado Nacional, el de la Provincia, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas, reclamando la recomposición del ambiente, la creación de un fondo para financiar el saneamiento de la Cuenca Matanza Riachue-

6 Cabe mencionar que la Suprema Corte, posteriormente a este fallo continuó con el control de lo dictaminado en el fallo y solicitó periódicamente informes acerca del grado de cumplimiento de las medidas hasta octubre del 2024, cuando el Tribunal determinó públicamente el fin de su intervención en el área.

de su sistema de indicadores de control⁷. El proceso participativo iniciado en el 2021 y finalizado en el 2022 para mejorarlo dio por resultado un nuevo conjunto de indicadores, más fiables y en diálogo fluido con el marco conceptual global perfilado en el Acuerdo de Escazú y en el enfoque de Derechos Humanos al tratar temas ambientales. Siguiendo a Fragas y Márquez (2022) como fruto de la participación se mejoraron 27 indicadores organizados por ejes temáticos y se incluyó por primera vez un Índice de Transparencia Activa de acceso a la información; un indicador mejorado sobre evaluaciones socio-sanitarias-ambientales en urbanizaciones emergentes; parámetros de medición de mejora de la calidad del agua superficial y del aire: un indicador ligado a las áreas de protección ambiental y por último, uno nuevo capaz de medir el tipo y la intensidad de la participación registrada.

Desde el 2012, cuando ocurre la primera AP hasta el 2024 cuando se realiza la última registrada se han llevado a cabo 13 audiencias públicas, con las únicas excepciones del periodo 2013-2015 y los años 2020 -el primer año de la pandemia- y 2025, donde no se realizó ninguna. En todas las realizadas se contó con alta participación tanto presencial como virtual y una notable presencia del ecosistema asociativo del área. Los temas abordados han sido en todas las ocasiones sustanciales, distribuyéndose 3 audiencias para el tema de Saneamiento (discusión y revisión de Plan Integral de Residuos Sólidos y del Plan Integral de Saneamiento), 3 sobre Control industrial, 2 sobre navegabilidad y dragado del río, impacto ambiental, turismo sostenible; 4 sobre hábitat, relocalización de villas, calidad del agua y monitoreo de contaminantes; y 1 sobre restauración ecológica de la cuenca y biodi-

versidad. Por reglamento, cada AP debe finalizar con la redacción y entrega de un Informe completo de lo discutido y acordado a 40 días de cerrada la misma y en todas las ocasiones se ha cumplido con este registro de libre acceso⁸.

Por último, a partir de 2022, Acumar ha establecido y habilitado unos espacios de gobernanza y coordinación llamados Mesas de Trabajo, que se vienen realizando sistemáticamente y con alto nivel de cumplimiento, en 8 partidos/municipios de los 12 con presencia en el Consejo Municipal del Ente, que tienen o han relocalizado población ribereña. Este espacio encuadra con una definición clásica de gobernanza al reunir a distintos actores institucionales con responsabilidad en el manejo y avance del Plan en cada localidad y con una participación de tipo más vecinal que asociativa que pareciera ser más restringida en su alcance que en las AP, pero persistente en todos los encuentros. Participación que sin embargo como se puede advertir en los análisis que hemos hecho de las versiones taquigráficas disponibles⁹ de las mesas de trabajo, es sustancial en funciones tan centrales como: el control de la obra ejecutada, correa de transmisión de nuevas demandas, revisión de promesas incumplidas, control de transparencia y accesos a la información, advertencias de problemas no detectados por las autoridades, o, como en cada cambio de gobierno y gestión, la exigencia de explicitación de los pasos futuros a seguir y de cumplimiento del Plan.

7 El sistema de indicadores inicial aprobado en el 2016, tomó como base el modelo socio ecológico desarrollado por la CEPAL.

8 Lo que amerita en un futuro análisis más detallado y profundo de la dinámica de participación y los acuerdos que allí ocurren, objetivo que excede a los propósitos de este artículo.

9 En la web institucional sólo están disponibles todas las actas menos las de los encuentros del 2022.

2.4.2. Consejo Consultivo Honorario - COMIREC

El segundo mecanismo que destacamos, -el Consejo Consultivo Honorario (CCH)- se trata de un órgano de participación en el marco del COMIREC, el Comité de Cuenca del Río Reconquista, la segunda cuenca de importancia en la Región metropolitana. La Ley Provincial N° 12.653 lo creó en el 2001¹⁰ como un ente autárquico provincial que abarca a los 18 municipios¹¹ del noroeste del GB por donde discurre el río. Cuenta con una parte de financiamiento propio proveniente de tasas al uso del agua y otra, de subsidios nacionales/provinciales. La reglamentación recalca ade-

más que el COMIREC tiene poder de policía ambiental¹².

En su artículo 6° ordenaba crear el Consejo Consultivo Honorario (CCH) como el órgano principal de participación comunitaria. Este consejo, de carácter no vinculante, buscaba integrar profesionales, expertos, usuarios de servicios hídricos, entidades intermedias, universidades, centros de investigación y ONG's, configurando así una participación sectorial, asociativa y multiactoral. Sin embargo, esté órgano recién fue formalizado en el 2025 lo que de algún modo da cuenta de una trayectoria compleja y conflictiva, no exenta de falta de voluntad política a lo largo de los casi 24 años transcurridos con gobiernos mayormente peronistas y con la única excepción del periodo 2015-2019 donde gobernó una coalición de centro derecha (pro + radical) tanto en el gobierno nacional como provincial.

Formalizado entonces por Decreto Provincial N° 1181 en el 2025 por el gobernador peronista Kicillof (segundo mandato), el CCH asigna cupos específicos por sectores y con elección directa de sus bases: 1 titular/1suplente por usuarios de agua/cloacas; por cámaras empresariales (industria, inmobiliaria, comercio, agro-ganaderas), 3 por consejos profesionales (arquitectura, ingeniería, etcétera); 3 por entidades académicas; y 10 por ONGs, priorizando aquellas organizaciones representativas de los barrios vulnerables y/o con experiencia de trabajo en ellos. Los objetivos que recoge la norma están orientados a propiciar el diálogo Estado-sociedad, incorporar perspectivas territoriales en las decisiones que toma el Directorio del COMIREC, promover la transparencia y alinear las acciones con los estándares internacionales como el Acuerdo de Escazú en

10 Cabe mencionar que años antes, en 1994, se crea la Unidad de Coordinación del Río Reconquista, con préstamos financiero del BID y Gobierno de Japón, con el fin de atemperar los conflictos ambientales ya sustantivos en aquella época. Se menciona las siguientes funciones a) mejorar las condiciones de calidad de vida, ambientales y de salubridad colectiva de la población urbana del Gran Buenos Aires, afectada por las inundaciones del Río Reconquista; b) fortalecer la capacidad reguladora y operativa para el manejo de la Cuenca del Río Reconquista; c) complementar la red de control y alerta en la Cuenca del Río Reconquista y d) promover la participación de la comunidad en actividades de educación sanitaria y ambiental. Sin embargo, sin demasiados avances estas funciones son absorbidas por el Comirec.

11 San Miguel, Hurlingham, Ituzaingó, Morón, Haedo, Castelar, Villa Tesei, Merlo, Parque San Martín, Ramos Mejía, Gregorio de Laferrere, Tapiales, Ciudad Evita, La Matanza (parcial), Tigre (parcial), San Fernando (parcial), Escobar (parcial), Zárate.

12 El Art. 3° de la ley, lo faculta como "Autoridad para dictar normas técnicas, inspeccionar industrias/actividades contaminantes y aplicar sanciones".

materia ambiental. Entre sus funciones incluye emitir recomendaciones, proponer agenda, solicitar información y articular acciones públicas para el saneamiento integral.

Previo a su constitución en 2025, el camino de la institucionalización fue algo sinuoso, errático, aunque persistente a fuerza de demanda ciudadana y de la lucha de las organizaciones sociales por un ambiente sano y la justicia ambiental. Entre el 2006 y 2017, en 12 de los 18 Municipios de la cuenca se dieron distintas experiencias de espacios participativos estrictamente locales, motivados en gran parte por el Informe del Defensor del Pueblo de la Nación publicado en el 2007 y elaborado conjuntamente con 4 universidades con sedes en el Conurbano y 6 organizaciones sociales ambientalistas de la Cuenca y/o del área metropolitana. El Informe apeló al esquema de trabajo y participación dado anteriormente para el caso de la CMR y por segunda vez en la historia de los conflictos ambientales de la RMBA se convocó a más de 50 organizaciones sociales e instituciones públicas, expertos interdisciplinarios, profesionales y no profesionales a comprender el acuciante problema ambiental y generar e integrar una mirada sobre sus causas y soluciones.¹³

Cinco años después de la publicación del Informe, en el 2012, se conformaron los consejos consultivos por cada uno de los tres subtramos de la cuenca y ya para el 2014, el Programa de Saneamiento Ambiental (PSA) lograba incorporar más formal y explícitamente la importancia de aplicar un enfoque participati-

vo a la problemática ambiental. Sin embargo, habrá que esperar hasta el 2019, cuando propulsado nuevamente por el reclamo de vecinos y organizaciones sociales que deciden acudir al llamado Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación del BID, logran activar la realización de estudios sobre medidas de mitigación ambiental y de transparencia en la información en torno al río. En 2024, finalmente se firmó el acta sustitutiva del acuerdo MICI-BID-AR-2019-0148.

Desde el decreto de conformación del CCH se reactivó el proceso participativo y se realizaron 3 foros sectoriales (Cuenca Alta, Media y Baja) con el fin de socializar y discutir los ejes estratégicos del Plan de Gestión Integral del área, encargado de fijar metas de distinto alcance.

En resumen, podemos concluir que el Consejo tiene un grado de institucionalización media, ha avanzado notoriamente en los últimos dos años donde se pasó de un conjunto de mecanismos consultivos dispersos a instancias formales con elección democrática y cupos equitativos por sector, fortaleciendo así la gobernanza ambiental de carácter bi jurisdiccional (Provincia y Municipios) Y aunque el Consejo tiene una modalidad consultiva no vinculante ha ido ganando en capacidad deliberativa con potencial para el co-diseño vía incorporación directa de los aportes al Plan de Gestión.

Asimismo, y como parte de la ejecución del Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca se desarrollaron consultas públicas (presenciales, virtuales y mixtas) sobre cada uno de los más de 50 proyectos que constituyó el programa, donde la comunidad fue informada sobre las acciones a emprender en dicho marco de manera previa a la instrumentación de los mismos. En este marco, y durante la ejecución de los proyectos se desarrollaron talleres de divulgación a los vecinos del área de influencia de las obras.

13 Dicho Informe se origina gracias a la presentación y demanda que realizaron tres años antes (en 2004) la Fundación Protigre y Cuenca del Plata, la Asamblea del Delta y Río de la Plata entre otras, a la Defensoría Nacional. El Informe final coordinado por la Defensoría lo escriben conjuntamente 11 organizaciones y universidades muy destacadas en la temática.

2.4.3. El Consejo de Planeamiento Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires (COPE)

El Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE) es un órgano consultivo creado por Ley 310 en 1999¹⁴ y rango constitucional¹⁵, dependiente del Jefe de Gobierno de la ciudad que tiene por función proponer planes estratégicos consensuados entre múltiples sectores con el fin de dictar políticas de Estado a mediano y largo plazo. Es participativo ya que convoca a integrarlo a diversos representantes de la sociedad civil (organizaciones civiles y expertos destacados), gobierno, empresas y academia en 6 dimensiones de trabajo y debate, una de ellas es precisamente la metropolitana, le siguen, la institucional, social, económica, física, y más reciente, género. Cabe mencionar que este Consejo tiene estructura administrativa de apoyo que ha ido cambiando con el devenir de las gestiones y dispone y eleva al poder ejecutivo para su aprobación de presupuesto para el cumplimiento de sus funciones.

El Cope tiene una fuerte impronta propositiva ya que por norma posee la facultad de impulsar iniciativas legislativas en la Legislatura porteña –instrumento que ha utilizado en varias ocasiones-. Está conformado por una asamblea general de 183 actores, con participación obligatoria, y un Comité ejecutivo rotativo de 25 miembros elegidos por las organizaciones participantes provenientes

de 8 sectores temáticos¹⁶, que elaboraron a lo largo de las décadas 4 planes estratégicos, los Planes de Ciudad 2010 (aprobado en 2004), 2016 (aprobado en 2008) y el vigente al 2035 (aprobado en el 2017) el cual contiene además uno específico para las políticas culturales, de tanto peso en la ciudad nodal.

Tras 75 reuniones, el Plan PEP BA 2035 ha establecido 24 lineamientos, 96 propuestas, 217 acciones, 432 metas y 510 indicadores, alineados a la Agenda 2030 de ONU-Hábitat y dispone del financiamiento así como de un centro de monitoreo y seguimiento de las acciones realizadas. Recién en este último Plan¹⁷ se establece como un eje prioritario la conformación de la región metropolitana, la definición de una región económica en dicho territorio, la necesidad de una Agencia de Transporte Metropolitana y el perfilamiento de estrategias comunes de resiliencia urbana y protección del ambiente. El eje específico Buenos Aires Metropolitana establece profundizar en las siguientes acciones:

14 Hay que considerar al primer Plan Estratégico que tuvo la Ciudad, previo a la ley del 99, definido en 1996 como un embrión institucional del COPE; entonces, con una mínima estructura y dirigido por el Arq. Andrés Borthagaray.

15 Reconocido en el artículo 19 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1996.

16 Trabajo, Educación, Producción, Partidos Políticos, Religión, Cultura, ONG y ciudadanía, Asociaciones Profesionales.

17 Aunque en el Plan de 2016 se incorpora por primera vez la mirada metropolitana ésta no fue traducida en un eje específico como sí sucede en el PEPBA 2035.

Tabla 2:
PEPBA 2035 – Eje Bs.As. Metropolitana

Eje Buenos Aires Metropolitana	Propuestas
Región político-institucional	Creación de un organismo metropolitano Mayor autonomía municipal Mayor articulación regional
Región Económica	Visibilizar la unidad socioeconómica de la región Formulación e implementación de políticas conjuntas
Transporte	Reactivar Agencia Metropolitana de Transporte Plan Metropolitano de Movilidad Adecuación y modernización
Resiliencia urbana y ambiental	Definir un enfoque ambiental metropolitano. Reducir riesgos Armonizar regulaciones. Capacitación en prevención riesgos

Fuente: Elaboración propia con base a Documento Plan Estratégico Participativo BA35.

No obstante, cabe destacar que estos objetivos con perspectiva metropolitana perdieron impulso tras la disolución, en 2019, de la alineación política entre los gobiernos de la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno Nacional, los tres ámbitos entonces bajo la gestión del PRO/ Cambiemos (Lieberman, 2019).

La participación es considerada en el PE-PBA35 como un “capital social invaluable” que puede incidir positivamente en la calidad de vida de las personas, y en función de esto se la incorpora transversalmente a todos los ejes. Se establece en particular avanzar en realizar modificaciones a la Ley de Audiencias Públicas; sancionar una Ley de Presupuesto Participativo Comunal que de vida a las Comunas, instancias político-administrativas de gestión, y generar una mayor articulación con los Consejos Consultivos de la Ciudad, además de disponer y promover diversos canales de participación ciudadana.

El COPE tiene la misión de elaborar los informes periódicos de seguimiento de los ob-

jetivos y acciones alcanzadas por cada eje; se observa sin embargo que este cumplimiento es variable y disperso, y en ocasiones, de difícil acceso público pese a la existencia de una estación de monitoreo¹⁸. De manera contraria, se realizan sistemáticamente las reuniones – dos por año- de la Asamblea de organizaciones y actores que integran el Consejo y de las comisiones de trabajo, se registra amplia difusión de las actas que dan cuenta de los debates y acuerdos y advertimos en ellas una destacada actividad que se traduce en proyectos y recomendaciones realizadas al poder ejecutivo y legislativo de la Ciudad. Su carácter es consultivo pero la impronta propositiva ha sabido desarrollar y potenciar su incidencia en las políticas públicas urbanas.

18 Se han llevado a cabo dos auditorías por la oficina de contralor de la Ciudad en el 2011 y 2022, y en ambas se concluye la importancia de subrayar la disponibilidad de las actas, los informes de seguimiento y los indicadores de control de las metas a alcanzar.

Conclusiones: Algunos condicionantes y desafíos de la gobernanza participativa metropolitana

En este artículo de investigación hemos tratado de dar cuenta del despliegue de mecanismos y canales de articulación con la ciudadanía en diversas arenas de políticas públicas en un territorio tan heterogéneo como complejo. Los aquí descritos y analizados muestran una alta institucionalización acompañados por respaldo normativo en todos los casos, lo que lejos de producir una excesiva rutinización como parece sugerir alguna bibliografía canaliza dinamismo y actividad, aunque en ciertos dispositivos, de forma más intensa que en otros.

Asimismo, el trabajo revela que el modelo de gobernanza participativa prioriza los consejos sectoriales por sobre otro tipo de instrumentos, de base consultiva, no vinculante y deliberativa. Sin embargo, como se ha demostrado en las secciones precedentes el carácter limitado de la vinculación no le quita profundidad a los aportes y a la incidencia que se logra generar en la mayoría de estos espacios.

Esta participación de “consejería” tiene aspectos positivos y negativos. Entre estos últimos, una excesiva o posible atomización de las voces que buscan representar a una sociedad civil –la metropolitana- cada vez más diferenciada y volvemos a remarcarlo, en un territorio profundamente desigual en términos económicos, sociales y políticos. Como ya lo señalara Font (2004), los consejos mejoran su legitimidad si combinan pluralismo, información y deliberación. Sin embargo, la lógica deliberativa que estos mecanismos también han sabido producir, es decir, una trama de voces con intereses y posiciones distintas, si se escuchan entre sí, se coordinan y articulan pueden contribuir a generar el tan deseado “actor metropolitano” del que habla Pirez (2025).

Así las políticas y espacios de participación activos en el área metropolitana en materia ambiental enfrentan una serie de desafíos ineludibles si se quiere recoger los frutos de un modelo de gobernanza más democrático. En el caso de Acumar es posible advertir la preeminencia de un “*path dependence*” institucional, que posiblemente más allá de los cambios políticos coyunturales más y menos afectos a proteger los derechos ambientales de su ciudadanía, persista a través del tiempo. Cuenta con un esquema de gobernanza ya muy consolidado y que tiene el atractivo de ser multiactoral, multijurisdiccional¹⁹, y abordar una problemática tan sustantiva como compleja (con múltiples cruces y derivaciones), con una mirada subregional y metropolitana. Aunque por supuesto, como ocurre cada vez que se piensa a la participación como herramienta de fortalecimiento democrático, ésta debe dar resultados, al menos aquellos para los que fue explícitamente convocada. En este sentido resaltamos la expresión de unos de los vecinos presentes en una de las Mesas de Trabajo –transcurrida en 2025 con el fin de abordar una relocalización pendiente de familias viviendo en parcelas contaminadas-, y transcurrido los primeros meses del nuevo gobierno libertario: “Damos la bienvenida a las nuevas autoridades... pero esto ya lo hemos escuchado muchas veces, ya hemos hecho muchos diagnósticos, ¡queremos soluciones y avances!”.

En cuanto al modelo de articulación actoral que se da en especial en este ámbito de políticas ambientales, la presencia y el desempeño de ciertas instituciones como el Defensor del Pueblo de la Nación –aunque hoy en día con jefatura vacante desde el 2013 por falta de

19 Con la salvedad ya mencionada en el apartado correspondiente que el COMIREC y su Consejo Consultivo, no involucra al gobierno nacional en ninguna instancia como que sí sucede en el caso de la CMR.

acuerdo para arribar a la mayoría especial en el parlamento²⁰- y la Suprema Corte de Justicia de la Nación -que recientemente declaró finalizada su participación en el caso analizado- han sido determinantes para velar por los progresos en el saneamiento ambiental desde un enfoque participativo y evitar el llamado “*backsliding* democrático”²¹ frente a cada cambio coyuntural. Sin embargo, los cambios institucionales aludidos abren a su vez, nuevamente, el interrogante acerca de la sustentabilidad del plan trazado.

Por su parte, en el caso del COMIREC reactivado a destiempo y luego de muchos años de inacción tiene delante de sí el dilema de plasmar la institucionalización de su Consejo Consultivo Honorario, con un fuerte carácter corporativo, buscando dar lugar a las voces territoriales para superar la fragmentación característica de la RMBA; y el de comenzar a generar en el corto plazo decisiones que contribuyan a sanear la región teniendo como eje a los habitantes que padecen los efectos de la contaminación. En definitiva, ambos, deben sortear el fantasma siempre presente en los diseños institucionales de la participación de la discontinuidad frente a los cambios y alternancias políticas y reducir la tentación de un mero formalismo simbólico al optar por mo-

delos puramente no vinculantes- bajo la forma de audiencias públicas o de consejos- aunque fuertemente deliberativos.

Del mismo modo, el Consejo del Plan Estratégico de la Ciudad autónoma de Buenos Aires revela un recorrido y trayectoria sólida a través de los años y productiva en tanto y en cuanto ha podido dar a luz diversos planes de ciudad en un contexto donde pareciera que lo estratégico brilla por su ausencia. Ha sabido también poner en valor un enfoque metropolitano a los asuntos públicos, si bien este es muy germinal y su desarrollo ha demostrado depender de las contingencias políticas. En este sentido, sería interesante como vía de profundización de esta perspectiva lograr mayores conexiones y diálogo entre el COPE y los múltiples Consejos sectoriales presentes en territorio metropolitano.

Para finalizar, el mayor condicionamiento de las políticas que promueven la participación democrática en la gestión pública —evidente en la red de dispositivos y espacios creados a tal fin— se vincula con el desafío estructural del área metropolitana misma. En palabras recientes de Pirez (2025: 45), es menester comprender que “lo metropolitano es una cuestión (política) que debe ser construida. No es un objeto dado”. Desde esta premisa, resulta imprescindible fortalecer a los actores y voces que dan vida a la participación ciudadana con escala e identidad metropolitana, sin perder de vista que su propósito fundamental debe ser mejorar las políticas que allí se despliegan. Esta se revela como una tarea ineludible.

Referencias bibliográficas

- 20 El Ombudsman o Defensor del Pueblo es una institución de control por fuera del poder ejecutivo reconocida en la reforma constitucional del 94, que ha tenido un rol clave en las resoluciones de los conflictos ambientales y en la defensa de derechos colectivos y que ha velado por el cumplimiento de la participación ciudadana de los afectados y otras organizaciones.
- 21 Hacemos referencia a un concepto utilizado por Nancy Bermeo (2016) y posteriormente por Avritzer L (2022) que alude a los retrocesos democráticos en la formas de ejercer el poder.

- Acumar (VV/AA). *Versiones taquigráficas de actas de Audiencias Públicas y Mesas de Trabajo Locales disponibles en web institucional*. Buenos Aires: Acumar.
- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *Revista Reforma y Democracia*. Núm. 39: 7-32.

- Aguilar Villanueva, L. F. (2018). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. En *Ciencia de las políticas públicas* (Cap. 25). (pp. 7-135). México D. F.: Instituto Nacional Electoral (INE).
- Annunziata, R. (2007). Participación en el ámbito local: una gran apuesta del presente. La experiencia de la 'Democracia de Proximidad' en el Municipio de Morón. *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires.
- Annunziata, R. (2022). Presupuestos participativos digitales en los municipios argentinos: ¿cambio de paradigma o adaptación? *Iberoamericana De Estudios Municipales*. 25, 12: 1-21.
- Arellano-Ríos, A. (2025). *Un balance de la política metropolitana en México, 1990-2024*. En A. Arellano-Ríos. *Metrópolis en transición. Un abordaje político de lo metropolitano*. Jalisco: Colegio de Jalisco.
- Brailovsky, A. y Foguelman, D. (1991). *Memoria verde: historia ecológica de la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Cravacuore, D. (2009). *La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos*. en G. Delamaza y D. Flores (Eds.). *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana* (pp. 162 a 181). Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos – Corporación Innovación y Ciudadanía.
- Díaz Rosaenz, M. y Schneider, C. (2024). El regreso de las capacidades estatales: enfoques, usos y potencialidades para los estados locales en el Gran Buenos Aires. *Revista Estudios de Políticas Públicas*. 10(1): 119-132.
- Fainstein, C. (2015). La relocalización de población del camino de sirga de la villa 21-24: ¿Erradicación o integración a la ciudad? Representaciones y repertorios de acción en torno al reasentamiento. *Revista Quid*. 16, 5: 255-283.
- Foglia, C. (2024). Gobernanza local de las políticas de infancias y adolescencias en el Gran Buenos Aires, Argentina. *Revista Estado, Gobierno Y Gestión Pública*. 22(43): 108-131.
- Foglia, C., Rofman, A. y Rosa, P. (2023). El despliegue local de mecanismos de participación ciudadana: la experiencia de los Consejos Locales Sectoriales en el Gran Buenos Aires. *Revista Estado, Gobierno Y Gestión Pública*. 21(40): 114-135.
- Font, J. (2004). *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*. Barcelona: Ariel.
- Ferro, M. (2017). Participación Ciudadana y gestión ambiental en la cuenca Matanza-Riachuelo, Argentina. *Revista Agua y Territorio*. 58, Núm 10: 58-71.
- Fragas, D y Márquez, F (2022). Proceso de participación ciudadana: estudio de caso Revisión del Sistema de Indicadores de ACUMAR. *Revista Medio Ambiente y Urbanización*. Vol. 96/97, Núm. 16: 211-226.
- Halvorsen, S. (2019). *The political opportunities of urban decentralisation: the case of Buenos Aires (1996-2017)*.
- Informe especial sobre la Cuenca Matanza Riachuelo (2003). *Defensoría Pueblo de la Nación*. Buenos Aires: mimeo.
- Informe especial Cuenca Río Reconquista (2007). *Primera Parte* (pp. 1-294). Buenos Aires, Defensoría del Pueblo de la Nación.
- Informe Mesas Locales Intersectoriales (2020-2023). *Ministerio de Mujeres y Políticas de Género y Diversidad Sexual*. Buenos Aires: Gobierno de la PBA.
- Jaime, E. (2022). *Los Consejos de Vivienda y Hábitat: una herramienta de participación en las decisiones sobre la tierra, la vivienda y el hábitat*. Buenos Aires: Observatorio del Conurbano Bonaerense - UNGS.
- Liberman, A. (2025). *Tesis doctoral: Gobernanza del Consejo de Planificación Estratégica de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: UBA.
- Nardacchione, G. (Comp.). (2011). *Todos juntos. Dispositivos de participación de los Gobiernos Locales en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

- Pirez, P. (2010). Para pensar el gobierno metropolitano de Buenos Aires. En A. Cicioni (Comp.). *La Gran Buenos Aires* (241-263). Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pirez, P. (2025). *Lo metropolitano como cuestión política*. En A. Arellano (2025). *Metropolis en transición, un abordaje político de lo metropolitano*. Jalisco: Colegio de Jalisco, Iglom.
- Rofman, A. (2014). Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires. *Revista Territorios*. Núm. 31: 37-56.
- Rofman, A. (2018). Políticas Municipales Participativas en Municipios del Gran Buenos Aires: ¿qué hay de nuevo? *Revista Cuestión Urbana*. Año 2, Núm. 3: 11-26.
- Rofman, A. y Foglia, C. (2019). *Gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 Municipios*. Buenos Aires: UNGS.
- Sabel, Ch. y Mamberti, M. (2019). *Informe: Participación, colaboración y coordinación para ejecutar sentencias estructurales: la arista inexplorada de un conocido litigio ambiental*. Mendoza: CEJA.
- Schneider, C. (2007). *Tesis doctoral: La participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Argentina*. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra.
- Schneider, C. (2016). *La democracia local en la Argentina actual. Participación ciudadana en la vida política de los municipios*. Buenos Aires: Biblos.
- Schneider, C, y Díaz Rosaenz, M. (2016). Democracia y participación local: Debates teóricos y análisis empírico de los presupuestos participativos en las ciudades argentinas. *Revista RIEM*. Núm. 13: 139-169.
- Schneider, C., Rey, J. y Ford, A. (2021). *Participación ciudadana en Buenos Aires: ¿un modelo para armar? En Instituciones Participativas en Sudamérica: ¿del optimismo al caso?* (pp. 39-76) Bogotá: Ed. Utadeo.



ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

Research Articles

Liderar en tiempos de quiebre

Emociones, subjetividades y nuevas maneras de hacer en el Estado

Leading in Times of Disruption

Emotions, Subjectivities, and New Ways of Acting in the State

Por **María Soledad Cantero***

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2026.

Fecha de Aceptación: 08 de abril de 2026.

RESUMEN

Los modelos tradicionales de liderazgo en los últimos años han mostrado crecientes límites para dar respuesta a los desafíos que atraviesan las organizaciones públicas y privadas en contextos de aceleración social, crisis recurrentes y transformación de las subjetividades. Este artículo de investigación propone una lectura del liderazgo contemporáneo desde los aportes de la sociología de las emociones, partiendo de la premisa de que las prácticas de conducción no se sostienen únicamente en competencias técnicas o estructuras formales, sino también en la gestión de afectos colectivos, narrativas morales y sentidos compartidos que atraviesan la vida social. A partir de un ejercicio reflexivo vinculado a un proyecto de investigación doctoral sobre liderazgo público y privado en la Argentina en el sector energético (2015–actualidad), el trabajo recupera categorías teóricas como el *self emprendedor*, la agencia neoliberal, el *overheating* y la “muralla de la empatía”, dialogando con autores como Bröckling, Eriksen, Nobile

y Hochschild, entre otros. Estas herramientas conceptuales permiten analizar cómo las transformaciones contemporáneas en las formas de subjetividad, la aceleración de los procesos sociales y la centralidad de las emociones colectivas reconfiguran las prácticas de liderazgo tanto en el ámbito estatal como en el corporativo. El artículo de investigación sostiene que el quiebre de los modelos clásicos de liderazgo no es únicamente organizacional, sino también emocional y político. En este sentido, repensar el liderazgo en el ámbito público implica reconocer que la construcción de legitimidad estatal se juega también en la capacidad de interpretar las narrativas emocionales que atraviesan la relación entre ciudadanía y Estado. Desde esta perspectiva, el trabajo propone incorporar la dimensión emocional como un elemento constitutivo y no accesorio de las prácticas de conducción en contextos de incertidumbre, con-

* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Magíster en Diseño y Gestión de Políticas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Doctoranda en Ciencias Sociales en dicha institución. Correo electrónico: cantero_soledad@yahoo.com.ar

flictividad social y profundas transformaciones en las formas de hacer en el Estado.

Palabras clave: *Liderazgo, Sociología de las Emociones, Estado, Subjetividad, Transformaciones Contemporáneas.*

ABSTRACT

In recent years, traditional leadership models have shown increasing limitations in responding to the challenges faced by public and private organizations in contexts marked by social acceleration, recurring crises, and transformations in subjectivity. This article proposes an interpretation of contemporary leadership drawing on the contributions of the sociology of emotions, starting from the premise that leadership practices are not sustained solely by technical competencies or formal structures, but also by the management of collective emotions, moral narratives, and shared meanings that shape social life. Based on a reflective exercise linked to a doctoral research project on public and private leadership in Argentina within the energy sector (2015–present), the article draws on theoretical categories such as the *entrepreneurial self*, neoliberal agency, *overheating*, and the “empathy wall”, engaging in dialogue with authors such as Bröckling, Eriksen, Nobile, and Hochschild, among others. These conceptual tools make it possible to analyze how contemporary transformations in forms of subjectivity, the acceleration of social processes, and the centrality of collective emotions reshape leadership practices in both the state and corporate spheres. The article argues that the breakdown of traditional leadership models is not only organizational but also emotional and political. In this sense, rethinking leadership in the public sphere requires recognizing that the construction of state legitimacy also depends on the capacity to interpret the emotional narratives that shape the relationship between citizens and the state. From this perspective, the article proposes incorporating the emotional dimension as a

constitutive -rather than accessory- element of leadership practices in contexts characterized by uncertainty, social conflict, and profound transformations in the ways the state operates.

Keywords: *Leadership, Sociology of Emotions, State, Subjectivity, Contemporary Transformations.*

Introducción

Llego a la parada del colectivo de la línea 64, me siento y espero. El chofer tiene ganas de conversar. No hay nadie más que nosotros dos. Justo esta semana (septiembre de 2025) van a pasar algunas cosas en la Argentina. Me dice que no da más. Que le volvieron a mentir. Que votó y lo estafaron. Que ya no cree en nada. Me cuenta que tiene un primo en la cárcel que cobra apenas un poco menos que él, que trabaja diez horas todos los días. Que sus vecinos “no hacen nada” y cobran planes sociales. Me repite, casi como un susurro cansado: no doy más. Esa conversación breve, situada y cotidiana resuena como una puerta de entrada posible para pensar el liderazgo en la Argentina contemporánea. No desde los manuales ni desde los modelos normativos, sino desde el campo de las emociones, los afectos y las narrativas morales que atraviesan la vida social. Escenas como esta no constituyen episodios aislados, sino que condensan percepciones de injusticia, frustraciones acumuladas y expectativas sociales que configuran el clima emocional de una época.

A partir de esta escena, este artículo de investigación propone problematizar el liderazgo contemporáneo no como un conjunto de competencias técnicas, sino como una práctica situada, atravesada por emociones, narrativas morales y tensiones estructurales y, como señala A. Hochschild (2016), por historias de vida. Desde esta perspectiva, se sostiene que el quiebre de los modelos clásicos de liderazgo exige incorporar herramientas analíticas provenientes de la sociología de las emociones para repensar las maneras de hacer

en el Estado. Lejos de concebir las emociones como atributos individuales o competencias a gestionar, la sociología de las emociones permite comprenderlas como fenómenos sociales, situados y relacionales que organizan percepciones de justicia, pertenencia y legitimidad.

En este marco, el artículo se propone abordar el siguiente problema: ¿en qué medida los enfoques tradicionales sobre liderazgo resultan insuficientes para comprender las dinámicas emocionales y morales que atraviesan hoy la relación entre ciudadanía, Estado y conducción política? La escena presentada permite visibilizar cómo las expectativas, frustraciones y percepciones de injusticia se inscriben en experiencias cotidianas que configuran el clima emocional de una época y construyen narrativas que interpelan directamente las formas de ejercer liderazgo en el ámbito público. Este trabajo parte de la hipótesis de que los modos tradicionales de pensar el liderazgo, anclados en la racionalidad instrumental, la eficiencia y el control, resultan insuficientes para comprender los desafíos actuales del hacer estatal. En contextos de aceleración, crisis recurrentes y profundas desigualdades, el liderazgo se juega también en la capacidad de leer, interpretar y gestionar emociones colectivas, expectativas frustradas y sentidos en disputa. En este sentido, el análisis se apoya también en una lectura comparativa que recupera, a modo de contraste, del trabajo empírico desarrollado y algunas discusiones desarrolladas en torno al liderazgo en el sector privado. Sin constituir el objeto central del trabajo, esta mirada “en espejo” permite identificar similitudes, desplazamientos y tensiones entre ambos ámbitos, iluminando las especificidades que adquiere el liderazgo en el espacio estatal y las expectativas sociales que recaen sobre quienes lo ejercen.

Desde una articulación entre los estudios sobre liderazgo y los aportes de la sociología de las emociones, el artículo propone recuperar categorías analíticas que permitan iluminar el quiebre de los modelos clásicos de conduc-

ción y abrir la pregunta por nuevas maneras de hacer, más sensibles al contexto, a la heterogeneidad y a la dimensión relacional de la acción pública. En este sentido, el trabajo busca contribuir al debate sobre liderazgo estatal incorporando la dimensión emocional como un elemento constitutivo, y no accesorio, de las prácticas de conducción en contextos de incertidumbre y conflictividad social.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se revisan brevemente los principales enfoques sobre liderazgo y sus limitaciones para comprender los escenarios contemporáneos. En segundo lugar, se recuperan aportes de la sociología de las emociones que permiten ampliar la mirada sobre las dinámicas de conducción en el ámbito público. Finalmente, se discuten las implicancias de este enfoque para repensar el liderazgo estatal en contextos atravesados por demandas sociales, desigualdades persistentes y emociones colectivas en disputa.

Liderazgo y quiebres de modelos

Diversos estudios han señalado que el ejercicio del liderazgo adquiere características específicas según el tipo de organización y el contexto institucional en el que se desarrolla. Mientras que en el ámbito corporativo el liderazgo suele orientarse a la maximización de resultados y a la competitividad en el mercado, en el sector público se encuentra atravesado por condicionamientos políticos, normativos y sociales que complejizan los procesos de toma de decisiones. En este sentido, los trabajos de James MacGregor Burns (1978) y Bernard M. Bass (1990) han destacado que las dinámicas del liderazgo no pueden comprenderse de manera aislada de los objetivos organizacionales y de los marcos institucionales en los que se inscriben. En el campo específico de la gestión pública, esta diferencia se vuelve aún más evidente, ya que los líderes estatales deben articular demandas sociales, restricciones institucionales y expectativas de legitimidad

democrática que exceden las lógicas tradicionales de eficiencia organizacional.

Por un lado, el liderazgo público se encuentra profundamente influido por las demandas de transparencia, inclusión, eficacia e incorporación de transformaciones tecnológicas que reconfiguran las dinámicas de la gestión estatal. Como señalaba Oszlak (1999), los procesos de reforma del Estado ya anticipaban tensiones entre eficiencia, legitimidad y capacidad de respuesta. En la actualidad, estas tensiones se profundizan frente a problemas públicos cada vez más complejos que requieren formas de liderazgo capaces de articular actores diversos y orientar acciones colectivas hacia objetivos compartidos, lo que Mazzucato (2021) describe como un enfoque de "misiones" para la acción estatal. Por otro lado, el liderazgo privado, impulsado por la competitividad del mercado, busca maximizar resultados en pos de garantizar la rentabilidad económica.

Estas diferencias no solo se manifiestan en los estilos de liderazgo, sino también en las condiciones estructurales que influyen en su desarrollo: desde los accesos a formación hasta las redes de capital social que permiten escalar en sus respectivas organizaciones (Luci, 2016). A lo cual se suma la necesidad de atribuir la categoría individual *versus* lo colectivo, haciendo eco de lo que cada sector quiere representar.

Por ello, este artículo se propone contribuir a la comprensión de cómo el desarrollo de competencias, las trayectorias y los estilos de liderazgo en los sectores público y privado no solo difieren, sino que se configuran en tensión a partir de las particularidades estructurales y simbólicas de cada ámbito. Estas diferencias no responden de manera lineal a las demandas sociales y organizacionales, sino que expresan disputas entre paradigmas de acción, racionalidades en conflicto y expectativas divergentes sobre qué significa liderar en contextos de transformación y subjetividades que operan en el sistema. En este marco, el lideraz-

go aparece menos como un proceso de mera adaptación y más como una práctica situada, atravesada por condicionamientos políticos, sociales y económicos que moldean -y tensionan- las formas de liderar en ambos sectores. Bajo una variable que es clave: la transformación a rápida velocidad¹.

Categorías identificadas con relación al concepto de liderazgo

En el marco del proceso de investigación del que surge este trabajo, se recupera la siguiente hipótesis analítica que orienta el desarrollo del artículo: "el liderazgo en el sector público argentino se configura en un entramado de condicionamientos institucionales, expectativas sociales y narrativas emocionales que exceden las lógicas tradicionales de gestión organizacional. En este marco, las competencias y estilos de liderazgo se desarrollan en tensión entre las demandas de eficiencia administrativa, la construcción de legitimidad democrática y la necesidad de gestionar emociones colectivas que atraviesan la relación entre Estado y la ciudadanía". Si bien el proyecto de investigación contempla una comparación entre liderazgo público y corporativo, el presente artículo se concentra en el liderazgo en el ámbito estatal, utilizando el sector privado como referencia analítica que permite iluminar ciertas tensiones y desplazamientos en las formas contemporáneas de liderar. Y se acompaña con la si-

1 Uno de los conceptos clave para poder realizar análisis de contexto es el acrónimo utilizado posguerra (Guerra Fría): VUCA (Volatilidad-Incertidumbre-Complejidad y Ambigüedad). En un contexto donde la velocidad de los cambios se acelera e impacta directamente en las maneras de hacer, hace que debamos repensar el campo de la sociología de las emociones como un campo fértil para poder estudiar de manera situada el liderazgo y sus características.

guiente pregunta de investigación: ¿Cómo se configura el liderazgo en el sector público argentino en contextos de crisis e incertidumbre, y de qué manera las narrativas emocionales, las expectativas sociales y las condiciones institucionales influyen en las formas de conducción y en su diferenciación respecto de los modelos predominantes en el ámbito corporativo?

Con el objetivo de abordar la pregunta de investigación y explorar las particularidades del liderazgo en el sector público argentino, este trabajo recupera una serie de categorías analíticas provenientes de distintos campos de las ciencias sociales. Estas categorías permiten iluminar dimensiones frecuentemente relegadas en los estudios tradicionales sobre liderazgo, especialmente aquellas vinculadas a la construcción de subjetividades, los procesos de aceleración social y la dimensión emocional de la acción colectiva.

El liderazgo, en tanto fenómeno empírico, ha sido abordado desde múltiples perspectivas teóricas que, lejos de conformar un campo homogéneo, presentan tensiones y contradicciones. En este trabajo se parte de la premisa de que dichas tensiones no deben resolverse mediante dicotomías rígidas, sino a partir de enfoques complementarios que permitan comprender la complejidad de las prácticas de conducción en contextos contemporáneos. En línea con lo planteado por Bruno Latour (1993), el desafío consiste en evitar oposiciones simplificadoras y reconocer la hibridez de los fenómenos sociales, entendiendo que las prácticas institucionales y organizacionales se configuran a partir de múltiples dimensiones que interactúan entre sí.

En este sentido, el trabajo de Nobile (2017) sobre educación emocional aporta una reflexión relevante al señalar los riesgos de enfoques que privilegian el desarrollo individual por sobre las dimensiones relacionales y colectivas de la experiencia emocional. Según la autora, ciertos discursos contemporáneos sobre la gestión de las emociones tienden a

psicologizar los problemas sociales, promoviendo una mirada centrada en el individuo y dejando en segundo plano las condiciones sociales e institucionales en las que esas emociones se producen. Esta tensión resulta especialmente pertinente para pensar el liderazgo, ya que muchas de las aproximaciones contemporáneas lo abordan desde el desarrollo de competencias individuales, sin considerar plenamente el carácter situado y relacional de los procesos emocionales que atraviesan las prácticas de conducción.

A su vez, el trabajo de Ulrich Bröckling (2015) sobre el *self emprendedor* ofrece un marco teórico poderoso para pensar las transformaciones del liderazgo en contextos contemporáneos. El autor describe la emergencia de un modelo de subjetividad que encarna las lógicas neoliberales, en el cual los individuos son interpelados a gestionarse a sí mismos como si fueran empresas, internalizando la responsabilidad por su éxito o fracaso y orientando sus acciones hacia la eficiencia, la competencia y la innovación constante. En el contexto argentino, esta perspectiva dialoga con los aportes de Luci (2016), quien a partir de un trabajo empírico sobre el mundo empresarial analiza cómo se configuran las trayectorias profesionales y las formas de liderazgo en el ámbito corporativo.

En la misma línea conceptual, los aportes de Ilana Gershon (2011) sobre la noción de *agencia neoliberal* permiten profundizar el análisis de las transformaciones en las formas de liderazgo. Según la autora, el neoliberalismo redefine la subjetividad al concebir a las personas como un conjunto de habilidades que deben ser continuamente gestionadas, invertidas y desarrolladas como si el yo fuese un proyecto empresarial. Esta perspectiva permite comprender cómo ciertos discursos organizacionales y prácticas de gestión promueven modelos de liderazgo basados en la autooptimización permanente y en la responsabilización individual por los resultados alcanzados.

Otra de las categorías analíticas relevantes para este trabajo es el concepto de *overheating* desarrollado por Thomas Hylland Eriksen (2016). El autor propone este concepto para describir un mundo caracterizado por procesos de aceleración económica, tecnológica y social que generan fricciones constantes entre lo local y lo global. En este contexto, las transformaciones se producen a un ritmo vertiginoso, multiplicando los efectos no deseados de la modernidad y generando nuevas tensiones en las formas de organización social. Esta perspectiva resulta particularmente útil para comprender el contexto en el que se desarrollan los liderazgos contemporáneos, tanto en el sector público como en el privado, donde las demandas de adaptación, innovación y respuesta rápida frente a crisis recurrentes se vuelven cada vez más intensas.

Finalmente, los aportes de Arlie Russell Hochschild (2016) resultan centrales para incorporar la dimensión emocional al análisis del liderazgo. En su obra *Strangers in Their Own Land*, la autora analiza las emociones y narrativas morales de comunidades conservadoras en Luisiana, mostrando cómo se configura lo que denomina *deep story*: un relato emocional que organiza la percepción de justicia, pertenencia y reconocimiento más allá de los datos objetivos. A través de este enfoque, Hochschild propone además la idea de atravesar la “muralla de empatía”, entendida como la capacidad de comprender las experiencias

y percepciones de otros actores sociales cuyas posiciones políticas o culturales pueden resultar distantes.

Incorporar esta perspectiva al estudio del liderazgo permite ampliar el análisis más allá de las competencias técnicas o de los marcos institucionales, reconociendo que las prácticas de conducción también se desarrollan en el terreno de las emociones colectivas, las narrativas morales y los conflictos simbólicos que atraviesan la relación entre el Estado y la ciudadanía. En este sentido, el enfoque de la sociología de las emociones ofrece herramientas valiosas para comprender cómo se construye la legitimidad de los liderazgos en contextos atravesados por crisis recurrentes, expectativas sociales contradictorias y disputas por el sentido de lo público.

Síntesis del trabajo empírico

A partir del marco conceptual desarrollado y del análisis de las entrevistas realizadas a líderes del sector público en el marco de esta investigación, es posible identificar una serie de herramientas y dimensiones del liderazgo que emergen del trabajo empírico. Estas dimensiones permiten observar cómo las categorías teóricas previamente discutidas se manifiestan en la práctica de la conducción estatal. La siguiente tabla sintetiza algunos de los principales hallazgos derivados del análisis de las entrevistas.

Tabla 1.
Herramientas de liderazgo identificadas a partir del trabajo empírico²

Dimensión analizada	Herramienta de liderazgo identificada	Manifestación en el liderazgo público
Trayectoria y acceso al liderazgo	Trayectorias híbridas y capital institucional	Los líderes públicos construyen legitimidad combinando experiencia técnica, conocimiento del Estado y capital político acumulado
Contexto y toma de decisiones	Lectura del contexto y gestión de crisis	La conducción estatal exige tomar decisiones en escenarios atravesados por incertidumbre política, demandas sociales y restricciones institucionales
Competencias y vínculos	Articulación de actores y gestión relacional	El liderazgo público implica coordinar múltiples actores (organismos del Estado, empresas, sociedad civil) y mediar intereses diversos
Gestión de expectativas sociales	Interpretación de emociones colectivas	Los líderes deben gestionar percepciones de injusticia, demandas sociales y narrativas que atraviesan la relación entre ciudadanía y Estado
Visión de futuro	Construcción de horizonte estratégico	El liderazgo estatal requiere sostener proyectos de largo plazo en contextos de alta volatilidad institucional y económica

Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse, las herramientas identificadas refuerzan la idea de que el liderazgo público se configura en un entramado de condicionamientos institucionales, demandas sociales y dinámicas relacionales que exceden los modelos tradicionales de gestión organizacional. En este sentido, las entrevistas permiten iluminar cómo las prácticas de conducción estatal se desarrollan en contextos atravesados por tensiones entre eficiencia administrativa, legitimidad democrática y gestión de emociones colectivas.

A partir del diálogo entre las categorías teóricas desarrolladas y el análisis de las entrevistas realizadas a líderes del sector público en el marco de esta investigación, es posible identificar algunas dimensiones clave del liderazgo contemporáneo. La siguiente tabla sintetiza los principales hallazgos empíricos y su conexión con el marco conceptual del artículo.

2 Síntesis de las entrevistas realizadas entre el mes de noviembre de 2025 y febrero de 2026 a funcionarios y ex funcionarios (2015 hasta la actualidad) del nivel jerárquico del sector energético argentino.

Tabla 2
Herramientas y dimensiones del liderazgo en el sector público
(a partir del trabajo empírico)

Dimensión analizada	Manifestación en liderazgo público	Manifestación en liderazgo corporativo
Trayectoria y acceso al liderazgo	Trayectorias híbridas que combinan experiencia técnica, política y conocimiento del Estado	Trayectorias profesionales orientadas al desempeño organizacional y al desarrollo de carrera corporativa
Contexto y toma de decisiones	Toma de decisiones condicionada por dinámicas políticas, institucionales y demandas sociales	Toma de decisiones orientada a la eficiencia organizacional y la competitividad del mercado
Competencias y vínculos	Capacidad de articulación entre actores diversos (Estado, sector privado, ciudadanía)	Liderazgo orientado a la coordinación interna de equipos y resultados organizacionales
Gestión de expectativas sociales	Interpretación de demandas sociales, percepciones de injusticia y narrativas públicas	Gestión de expectativas de clientes, accionistas y objetivos de mercado
Orientación estratégica	Construcción de horizontes de acción vinculados con políticas públicas y bienes colectivos	Definición de estrategias orientadas al crecimiento y la rentabilidad organizacional

Fuente: Elaboración propia.

Reflexiones sobre las categorías propuestas

Nobile (2017) nos marca una tensión con relación a la Educación Emocional (EE) en las escuelas como factor de enseñanza en los nuevos contenidos programáticos y como esa EE propicia el fortalecimiento del factor individual por sobre lo correlacional, es decir, lo colectivo e intervincular. En otras palabras, cuando se pone el objeto empírico en tensión “Liderazgo” desde el sector público y privado. Se puede identificar la idea sobre la necesidad de esa EE en el sector privado como parte integrada, como parte de un protocolo donde la psicología positiva “ayuda a maximizar” la forma de hacer vinculada con el resultado que se espera. Una forma cada vez más naturalizada, una hoja de ruta que propicia “modelos de competencias necesarias” que se requieren

para ciertos puestos en el mercado (Goleman, 2025). Es interesante esta aproximación a la hora de pensar en la pregunta de investigación que acompaña esta propuesta y poder poner de relieve el análisis de las condiciones estructurales, trayectorias profesionales y competencias que reclama el sector privado de manera manifiesta sobre sus líderes o como los llamaría Luci (2016) “los managers”. En cambio, a la hora de indagar en el sector público argentino, esas condiciones estructurales o competencias son más flexibles teniendo en cuenta algunos factores objetivos que podemos mencionar como por ejemplo la no continuidad de políticas de Estado que pone en jaque la administración de los recursos del Estado en muchos aspectos, los ajustes presupuestarios y el tener que “hacer” sin recursos, pero ante todo el capital social de las burocracias y liderazgos

construidos a lo largo de décadas que fluctúan adaptándose a las necesidades del partido o ideología de turno. Lo que repercute directamente en el Liderazgo como condición y desdibuja ese modelo de desarrollo de competencias (en la caja), poniendo prioridades más vinculadas con la coyuntura.

Los aportes que realiza Ulrich Bröckling dialogan directamente con la hipótesis que se presenta en el proyecto de investigación en relación a la diferencia entre liderazgo público y privado. En el sector privado, el ideal del *self emprendedor* se ajusta de manera casi natural a la cultura empresarial: la innovación, el cálculo de riesgos, la optimización continua y la capacidad de adaptación son competencias centrales, tal como también ha señalado Florencia Luci (2016) en su análisis del liderazgo corporativo. En este sentido, el discurso del emprendimiento coincide con las exigencias de un entorno competitivo, donde la autonomía y la autogestión son valores funcionales al mercado. Valores que recupera Goleman (2025) cuando analiza las doce competencias de la inteligencia emocional.

En cambio, en el sector público argentino, sobre todo en los períodos (2015-2019 y 2019-actualidad), el mandato del *self emprendedor* entra en tensión con la lógica burocrática tradicional y con la concepción del Estado como garante de derechos colectivos. Siguiendo a Bröckling (2015), la subjetivación bajo la consigna “sé emprendedor” implica un desplazamiento: lo que antes era concebido como responsabilidad del Estado (garantizar bienestar y seguridad social) pasa a ser interpretado como responsabilidad individual. Esto se articula con las reformas inspiradas en la década de los '90 bajo el lema de Nueva Gerencia Pública (NGP). Sin entrar en detalle, estos dispositivos sirvieron para estructurar desde el norte hacia el sur bajo el lema de “profesionalización de la burocracia”, un esquema de competencias rescatadas del sector privado introducidos en la gestión del Estado. El esquema queda-

ba cómodo para aquellos que representaban modelos que en la Argentina propiciaron la “puerta giratoria” (Castellani, 2018).

En este marco, la categoría de *self emprendedor* puede servirnos para explicar cómo ciertos liderazgos públicos durante el macrismo se orientaron hacia la lógica empresarial, promoviendo perfiles de funcionarios que se presentaban como “gestores” o “emprendedores” de la política. En contraste, el período posterior (2019 en adelante) donde se buscó revalorizar el rol de la burocracia estatal como garante de lo público y de la cohesión social, aunque sin poder desprenderse totalmente de la presión por mostrar resultados medibles y rápidas adaptaciones en un contexto de incertidumbre (a lo cual se le sumó la pandemia por COVID-19) lo que recuerda la “paradoja de la obligación de ser libre” que Bröckling desarrolla a partir de Foucault y Butler.

La reflexión de Bröckling (2015) sobre las tecnologías del yo (manuales de *coaching*, técnicas de *empowerment*, gestión por proyectos y retroalimentación 360°) se conecta además con la línea sobre liderazgo transformacional. Estos dispositivos, hoy presentes tanto en el sector público como en el privado argentino, revelan cómo se difunden ciertos modelos de liderazgo que buscan moldear subjetividades “autónomas” pero, a la vez, disciplinadas y funcionales a las demandas del sistema. Por complementariedad al planteo de Nobile (2017), Gershon (2011) suma a este análisis un giro respecto a la concepción de liberalismo clásico. Mientras que este último concebía al individuo como dueño de su fuerza de trabajo, el neoliberalismo lo entiende como un conjunto de habilidades que deben ser continuamente gestionadas, invertidas y optimizadas para mantener su valor en el mercado. Bajo el concepto de *agencia neoliberal* aparece el imperativo de autogestión y cálculo permanente de riesgos y beneficios, que produce un tipo de actor reflexivo y competitivo, pero también moralmente desanclado. En el caso del

sector privado, esta concepción encuentra un terreno propicio para ser abordado: los líderes empresariales suelen presentarse como gestores de sí mismos, capaces de convertir su capital humano en ventaja comparativa, tal como también lo resalta Luci (2016) para el contexto argentino. En el ámbito del sector público, en cambio, la exigencia de adoptar una lógica empresarial genera tensiones con la misión de garantizar derechos colectivos y sostener la cohesión social. La categoría de “agencia neoliberal” ayuda, entonces, a mostrar cómo ciertas reformas de la Nueva Gerencia Pública y las prácticas de liderazgo que se desplegaron durante los gobiernos de Mauricio Macri y de Alberto Fernández se sitúan en esa frontera: mientras el primero buscó profundizar la lógica de la autoempresa y la eficiencia mercantil; el segundo procuró revalorizar la función protectora del Estado, aunque sin escapar por completo al mandato neoliberal de responsabilizar al individuo por su desempeño. En este sentido, el marco de Gershon (2011) permite problematizar la aparente convergencia entre los liderazgos públicos y privados, a la vez que ilumina las diferencias en términos de escala y valores a la hora de pensar en cómo los liderazgos se estructuran en relación a ciertas condiciones estructurantes.

El concepto de *overheating* desarrollado por Eriksen (2016) ofrece un marco analítico clave para sumar al presente análisis, ya que permite comprender cómo los procesos de aceleración global impactan en la forma en que se configuran los liderazgos tanto en el sector público como en el privado. Como se planteó en el apartado de identificación de categorías Eriksen (2016) sostiene que vivimos en un “mundo demasiado lleno”. En el sector privado y sobre todo en el sector energético, esta dinámica se traduce en la necesidad de líderes que actúen como gestores de riesgos y catalizadores de innovación, adaptándose constantemente a los vaivenes del mercado internacional de la energía y a la presión por

la competitividad. En el sector público argentino, especialmente durante las gestiones de 2015 a la actualidad, este “sobrecalentamiento” se manifiesta en tensiones entre la urgencia por responder a crisis económicas, sociales y ambientales, y la necesidad de sostener las capacidades estatales y la legitimidad democrática. Así, la perspectiva de Eriksen dialoga con la hipótesis que hemos planteado al mostrar que los líderes en contextos públicos deben lidiar con un doble desafío: enfrentar los ritmos acelerados de la globalización y los cambios que esta conlleva y, a la vez, garantizar la protección de derechos y la cohesión social en un escenario donde las viejas certezas institucionales se ven cuestionadas y en donde la definición del liderazgo necesario parecería encontrarse en construcción.

Ahora bien, las preguntas que aparecen luego del abordaje conceptual de algunas de las categorías planteadas tensionan con algunas definiciones ocurrentes y subjetivas que se pueden identificar a simple vista: ¿Cuáles podrían ser las condiciones estructurantes de un líder del siglo XXI en un país como la Argentina? ¿Existen condiciones estructurantes compartidas entre el sector público y privado? Sin pretender responderlas, se abordarán las categorías que Hochschild (2016) nos presenta y que pueden permitirnos repensar la figura del líder en la Argentina, quizás no de manera acabada, pero intentando entrar en un camino que en el tiempo nos conduzca hacia la aproximación, sobre todo intentando saltar la muralla de empatía.

Hochschild (2016) pone de relieve la necesidad de repensar algunas cuestiones, que quizás deberíamos tener en cuenta a la hora de abordar el objeto empírico. Como se mencionó en el desarrollo de categorías, la autora analiza las emociones y narrativas morales de comunidades conservadoras en Luisiana, Hochschild (2016) en su relato cuenta como en los Estados Unidos muchos trabajadores del sur se perciben como “extraños en su propia

tierra” al sentir que otros grupos avanzan en la fila del progreso por delante de ellos. Lo cual nos desafía a pensar en términos de como en la Argentina también se observa cómo distintas narrativas emocionales se articulan en torno a la relación entre el Estado, el mercado y los ciudadanos. La autora además trabaja un concepto clave en nuestro análisis que es el de “muralla de empatía”, el cual fue recuperado en un inicio por su resonancia. El análisis de Hochschild (2016) permite mostrar además y poner en duda cómo los liderazgos públicos y privados en la Argentina gestionan o no estas percepciones de injusticia afectiva, y cómo las emociones colectivas se vuelven un terreno central de disputa en contextos de globalización y crisis constante.

Preguntas que surgen del análisis que nos plantea la autora y que desafían a pensar en un ejercicio activo en términos de construcción de relatos que se condigan con la realidad situada de las personas que quedan “afuera”. El liderazgo en la Argentina, ¿está pensando desde este tipo de categorías?

Liderar en tiempos de incertidumbre: emociones, Estado y sociedad

Volver sobre la escena inicial permite observarla ahora desde otra perspectiva. Aquella conversación breve en la parada del colectivo marcada por la frustración, el cansancio y la sensación de injusticia no aparece simplemente como una anécdota cotidiana, sino como una expresión condensada del clima emocional que atraviesa a amplios sectores de la sociedad argentina desde hace años.

A lo largo de este artículo de investigación se ha intentado mostrar que estas experiencias no pueden ser comprendidas únicamente a partir de variables económicas o institucionales. Las percepciones de agravio, las expectativas de reconocimiento y las narrativas sobre el mérito o la injusticia forman parte de un entramado emocional que influye profundamente en la manera en que los ciudadanos

interpretan el rol del Estado, del mercado y de quienes ejercen posiciones de liderazgo. En este sentido, las categorías recuperadas desde el *self emprendedor* hasta la noción de *deep story* permiten comprender que el liderazgo contemporáneo se desarrolla en un terreno mucho más complejo que el de la gestión organizacional o la toma de decisiones técnicas. Liderar, especialmente en el ámbito público, implica también interpretar las emociones colectivas de una época, comprender las experiencias sociales que se expresan detrás de las demandas y construir horizontes de sentido capaces de articular expectativas diversas en contextos de incertidumbre.

Quizás allí radique uno de los desafíos más significativos del liderazgo en la Argentina actual. En una sociedad atravesada por profundas desigualdades y por narrativas contrapuestas sobre el mérito, la justicia y el rol del Estado, gobernar supone algo más que administrar recursos o implementar políticas públicas. Supone, también, la capacidad de atravesar la “muralla de empatía” para comprender qué le sucede al otro y desde allí reconstruir vínculos de confianza entre la ciudadanía y las instituciones.

Si algo revela aquella escena inicial es que detrás de cada demanda social, de cada frustración o de cada expectativa, hay historias que organizan la manera en que las personas interpretan su lugar en el mundo. Tal vez el desafío del liderazgo público contemporáneo consista precisamente en aprender a escuchar esas historias y transformarlas en un punto de partida para imaginar formas de conducción más sensibles, más reflexivas y más capaces de reconstruir lo común.

Referencias bibliográficas

- Bröckling, U. (2015). *El self emprendedor. Sociología de una forma de subjetivación*. Santiago de Chile: Educaciones Universidad Alberto Hurtado.

- Castellani, A. G. & Dulitzky, A. (2018). The reverse revolving door: Participation of economic elites in the public sector during the 1990s in Argentina. *Latin American Business Review*. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10978526.2018.1479641>
- Eriksen, T. (2016). *A Conceptual Inventory*. En *Overheating. An Anthropology of Accelerated Change* (pp. 11-21). Londres: Pluto Press.
- Gershon, I. (2011). Neoliberal agency. *Current Anthropology*. 52(4): 537-555.
- Goleman, D. (2025). *Las 12 competencias de la Inteligencia Emocional*. Buenos Aires: La B Ediciones.
- Hochschild, A. (2018). *Extraños en su propia tierra. Réquiem por la derecha norteamericana. Prefacio, Cap. 1: “Un viaje al corazón” y Cap. 9 “La historia profunda”*. Madrid: Capitán Swing Libros.
- Latour, B. (1993). *Nunca fuimos modernos. Ensayo de antropología simétrica*. Madrid: Editorial Siglo XXI.
- Luci, F. (2016). *La era de los Manager*. Buenos Aires: Paidós.
- Nobile, M. (2017). Sobre la ‘Educación Emocional’: subjetividad y psicologización en la modernidad tardía. *Digitum*. Núm. 20: 22-33.
- Weber, M. (1993). *Economía y Sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*. 2(2): 197-222.

Videos

- Conferencia de Bruno Latour: *Si nunca fuimos modernos ¿qué nos pasó?* Fundación Osde. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=LfsfkFmjnQE>
- Conferencia de Michel Serres: *Las nuevas tecnologías, revolución cultural y cognitiva*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=8qh44YFczt0>

“Küme tünngün ta niemün”:

Análisis del discurso del Papa Francisco sobre los pueblos indígenas

“Küme tünngün ta niemün”:

Analysis of Pope Francis’s discourse on indigenous peoples

Por Martín Eugenio Astigueta*, Damián Andrada y Ana Kenny*****

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2026.

Fecha de Aceptación: 09 de abril de 2026.

RESUMEN

Desde su llegada al Vaticano en el año 2013, el Papa Francisco profundizó el vínculo entre la Iglesia Católica y los pueblos americanos. Para ello, les ha pedido disculpas por los crímenes cometidos durante la conquista y la colonización, los ha visitado a sus territorios y los ha posicionado como un sujeto político relevante en la discusión global sobre las alternativas al desarrollo que protejan a la Casa Común. El presente artículo de investigación realiza un análisis del discurso y contextual de ocho mensajes del Papa Francisco con el objetivo de estudiar su mensaje hacia los pueblos indíge-

nas a través de sus homilías, participaciones, videomensajes, acciones pontificias y lenguaje no verbal. La metodología utilizada fue la hermenéutica profunda, en la que se combinaron tres fases de análisis: socio-histórica, discursiva e interpretativa. En la primera, se revisaron noticias regionales y fuentes institucionales del Vaticano. En la segunda, se empleó un enfoque sociosemiótico. Por último, se articularon los resultados de ambas fases anteriores en un marco interpretativo. Entre los resultados, se evidencia la construcción de un sujeto de enunciación que busca un posicionamiento cercano y fraternal con los pueblos indígenas;

* Licenciado en Periodismo por la Universidad del Salvador. Magister en Periodismo por la Universidad de San Andrés. Candidato a Doctor en Ciencias de la Comunicación en la Universidad Austral. Investigador Principal y docente de la Universidad del Salvador. Correo electrónico: martin.astigueta@usal.edu.ar

** Técnico Superior en Periodismo por el Taller Escuela Agencia de periodismo. Licenciado en Periodismo por la Universidad del Salvador. Magister en Ciencia Política y Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Argentina. Candidato a Doctor en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: damian.andrada@usal.edu.ar

*** Locutora integral por el Instituto Superior de Enseñanza Radiofónica. Maestranda en Comunicación Corporativa e Institucional por la Universidad del Salvador. Especialista Superior en Ceremonial y Gestión Protocolar y directora adjunta de Formación en la Organización Internacional de Ceremonial y Protocolo. Correo electrónico: ana.kenny@usal.edu.ar

la construcción de un destinatario positivo, encarnado por estos últimos, de quienes se destaca su estilo de vida en armonía con el medio ambiente; y, por último, cabe mencionar la construcción de un contradestinatario vinculado al extractivismo, el colonialismo, la degradación ambiental y la sociedad de consumo.

Palabras clave: *Papa Francisco, Análisis del Discurso, Pueblos Indígenas, Iglesia católica, Ciencias de la Comunicación.*

ABSTRACT

Since his arrival at the Vatican in 2013, Pope Francis has deepened the bond between the Catholic Church and the peoples of the Americas. To this end, he has apologized for the crimes committed during the conquest and colonization, visited their territories, and positioned them as a relevant political subject in the global discussion on development alternatives that protect the Common Home. This article presents a discourse and contextual analysis of eight messages from Pope Francis, with the aim of studying his message to indigenous peoples through his homilies, speeches, video messages, pontifical actions, and non-verbal communication. The methodology used was deep hermeneutics, which combined three phases of analysis: socio-historical, discursive, and interpretative. In the first phase, regional news and institutional sources from the Vatican were reviewed. In the second, a socio-semiotic approach was employed. Finally, the results of the previous two phases were integrated into an interpretative framework. Among the findings, there is evidence of the construction of a speaker subject who seeks a close and fraternal positioning with indigenous peoples; the construction of a positive addressee, embodied by the latter, whose lifestyle in harmony with the environment is highlighted; and, lastly, the construction of a counter-addressee linked to extractivism, co-

lonialism, environmental degradation, and consumer society.

Keywords: *Pope Francis, Discourse Analysis, Indigenous Peoples, Catholic Church, Communication Sciences.*

Introducción

El futuro se alcanza profundizando el camino recorrido. Es un proceso de vuelta a los orígenes o, mejor dicho, de afirmación de las diferencias (...) El resurgimiento cultural de la América Latina exige retornar a las líneas maestras de su tradición hispánico-indígena, como fundamento del cambio revolucionario hacia un futuro en el que se reconozca.

Jorge Bergoglio

Carta de Principios de la Universidad Del Salvador (27 de agosto de 1974)

Desde 1492, el vínculo entre la Iglesia Católica y los pueblos indígenas de América siempre ha sido complejo. El meollo de la discusión se centra en el rol que cumplió el Vaticano en el proceso de colonización de los pueblos de Aby Yala. El instrumento de conquista, hartamente cuestionado, fue la evangelización a costa de sus tierras, su libertad y sus dioses. Del otro lado de la crítica, emerge el acompañamiento de cientos de obispos, sacerdotes, religiosos, religiosas y fieles laicos a las resistencias indígenas en muchos momentos de la historia.

En el último tiempo, el Vaticano ha decidido responder a estas críticas a través del reconocimiento de los crímenes y el pedido de perdón. El 13 de octubre de 1992, en el marco de su visita a República Dominicana a 500 años de la llegada de la expedición de Cristóbal Colón a América, Juan Pablo II pidió disculpas a las comunidades indígenas por las injusticias cometidas durante la colonización. Este hecho histórico inició un nuevo capítulo en la relación de la Iglesia Católica y los pueblos indígenas.

El 23 de mayo de 2007, el Papa Benedicto XVI volvió a reconocer que resultaba imposible desconocer “los sufrimientos y las injusticias hechas por los colonizadores a las poblaciones indígenas, con frecuencia avasalladas en sus derechos humanos y fundamentales”. En simultáneo, los obispos latinoamericanos reunidos en la ciudad de Aparecida (Brasil) promovían el Documento Conclusivo de la V Conferencia General del Consejo Episcopal Latinoamericano y del Caribe (CELAM) que les da un especial reconocimiento a las comunidades indígenas americanas.

En línea con su trayectoria clerical latinoamericana como Jorge Mario Bergoglio, el Pontificado de Francisco profundizó la relación entre la Iglesia y los pueblos indígenas de América Latina. Un ejemplo muy claro es la nota conjunta del Dicasterio para la Cultura y la Educación y el Dicasterio para el Servicio del Desarrollo Humano Integral sobre la “Doctrina del descubrimiento” publicada el 30 de marzo de 2023. Siguiendo el mandato de Cristo de promover la fraternidad universal y el respeto de la dignidad de todo ser humano, la Iglesia condena los actos de violencia, opresión, injusticia social y esclavitud ocurridos durante la historia, entre ellos, hacia las poblaciones indígenas.

A partir del diálogo contemporáneo con las poblaciones indígenas, el Vaticano menciona a la expropiación de tierras y la asimilación forzada como las principales injusticias que han sufrido los pueblos originarios tras la conquista de América. En síntesis, en la nota conjunta, la Iglesia Católica defiende el respeto del ser humano, repudia la “doctrina del descubrimiento” por no reconocer los derechos humanos de las poblaciones indígenas y manifiesta su apoyo a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) con el objetivo de sostener el respeto a su identidad, lengua y cultura.

Al respecto, cabe destacar que la presente investigación se suma a un *corpus* bibliográfico

que analiza diferentes aspectos discursivos del Papa Francisco: como el rol de la ecología en su mensaje (Albareda-Tiana, 2016; Gomes Ferraz, 2020) y, las improntas políticas y enunciativas de su discurso (Emilce Cuda, 2013; Awi Mello, 2017; Boaventura & Freitas, 2016; Cristoffanini, 2016; Pérez Millán, 2017; Prieto, 2016). Cabe aclarar aquí que la relación del mensaje del Papa Francisco con los pueblos indígenas no ha sido hasta la fecha abordada de manera global.

En consecuencia, el objetivo general de este artículo es estudiar el mensaje del Papa Francisco hacia los pueblos indígenas a través de sus discursos y acciones pontificias. En este sentido, esta investigación persigue dos objetivos particulares:

- Analizar el discurso y las representaciones sociales implícitas en las diferentes alocuciones dirigidas a las comunidades indígenas durante su pontificado.
- Estudiar las diferentes acciones protagonizadas por el Papa Francisco vinculadas a los pueblos originarios a través del análisis de los contextos en los que tuvieron lugar dichas comunicaciones.

1. Marco teórico-metodológico

Para el presente análisis se consideraron ocho actos de la agenda papal vinculados a las comunidades indígenas¹: su participación en el II Encuentro Mundial de los Movimientos Populares en Bolivia (9 de julio de 2015); su homilía de San Cristóbal de Las Casas en su viaje apostólico a México (15 de febrero de 2016); su homilía Aeródromo Maquehue en Temuco, en su visita a Chile (17 de enero de 2018); el discurso del Santo Padre en el Encuentro con los pueblos de la Amazonía, en Perú (19 de enero de 2018); el video en

1 Las transcripciones de los mismos fueron recuperadas de la web oficial del Vaticano (www.vatican.va).

el encuentro mundial de jóvenes indígenas celebrado en Panamá (21 de enero de 2019); sus discurso de apertura del sínodo de obispos para la región panamazónica (7 de octubre de 2019); su mensaje a los organizadores y participantes en la quinta Reunión del Foro de los Pueblos Indígenas (2 de febrero de 2021); y el discurso a las ante autoridades de las comunidades indígenas en su visita a Canadá (27 de julio de 2022).

El presente trabajo se insertó dentro del marco metodológico de la denominada *Hermenéutica Profunda*, tal como la concibe John B. Thompson (2002). Este enfoque contempló tres fases sucesivas y complementarias de investigación: un análisis socio-histórico, un análisis formal o discursivo, y una tercera instancia de interpretación o reinterpretación.

Para la primera fase, de análisis contextual, se recurrió a diferentes fuentes primarias de información. Por un lado, se consultó bibliografía para explicitar la relación de la Iglesia Católica con los pueblos originarios; al mismo tiempo, se revisaron diversos documentos promulgados durante el pontificado del Papa Francisco, como encíclicas y exhortaciones. Para la construcción cronológica de los diferentes contextos en que fueron pronunciados los ocho discursos seleccionados, se recurrió a portales de noticias regionales y al propio Vaticano.

Durante la segunda fase de investigación, se recopilaron las transcripciones de los distintos discursos del *corpus*, que luego fueron codificadas según la propuesta de manejo del *corpus* presente en el Análisis sociológico-lingüístico del discurso (Vasilachis de Gialdino, 2016), de modo que a cada párrafo se le asignó un número de caso y fue incluido en una base de datos. Para dicho procedimiento se utilizó la aplicación *Google Sheets*. A continuación, se seleccionaron los noventa y siete párrafos en los que, de forma explícita, se mencionaba a los pueblos indígenas. Posteriormente, cada párrafo del universo discursivo se analizó se-

gún una matriz de análisis de corte cualitativo, en la que se combinaron elementos de la Teoría de la Enunciación y de la Teoría de los Discursos Sociales. En esta matriz se incluyeron seis categorías de análisis: “deícticos” de la primera persona del singular (Benveniste, 1997), “colectivos de identificación”, “metacolectivos singulares”, “colectivos amplios”, “formas nominales” y “formas nominalizadas” (Verón, 1987). Luego, a partir de estas variables, se contemplaron las estrategias discursivas utilizadas en la construcción de las imágenes del “sujeto de la enunciación”, del “prodestinatario” y del “contradestinatario”, tras lo cual se redactó un informe que dio cuenta del análisis del discurso. En la última instancia, correspondiente al análisis interpretativo, se buscó articular los resultados de ambas fases de análisis, lo cual se aprecia en el apartado de conclusiones. Para dicho análisis integrativo, se construyó un marco descriptivo-interpretativo con el objetivo de explicar la naturaleza y forma del mensaje del Papa Francisco a los pueblos originarios.

2. El Papa Francisco y su discurso hacia los pueblos indígenas

Desde su elección como jefe del Vaticano el 13 de marzo de 2013, el Papa Francisco ha dedicado, por lo menos, ocho discursos destinados a los pueblos indígenas americanos. A continuación, se presentan los resultados del análisis contextual y del discurso de homilias, participaciones, mensajes y videomensajes del Sumo Pontífice.

2.1. Participación en el II Encuentro Mundial de los Movimientos Populares en Bolivia

2.1.1. Análisis contextual

Tras ser elegido como Papa de la Iglesia Católica el 13 de marzo de 2013, Francisco realizó su segundo viaje apostólico a Latinoamérica del 5

al 13 de julio de 2015². En esa oportunidad, visitó Ecuador, Bolivia y Paraguay, y el 9 de julio participó del II Encuentro Mundial de los Movimientos Populares en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra³. La visita del Sumo Pontífice al país andino-amazónico había sido adelantada a fines de 2014 por el entonces presidente Evo Morales a los diplomáticos de Bolivia.

El 9 de julio de 2015, el Santo Padre llegó al Aeropuerto Internacional de El Alto, a 4000 metros sobre el nivel del mar, y desde allí circuló en el papamóvil saludando a la multitud hacia la ciudad de La Paz (3600 msnm). Debido a la altura y la salud del Sumo Pontífice que en aquel momento tenía 78 años, la visita en el Altiplano boliviano duró solo unas tres horas. Las crónicas de la época lo muestran abrazando a niños y niñas con las ropas típicas de diferentes regiones del Estado Plurinacional y con un delicado poncho blanco que lo cubría de las frías temperaturas del invierno altiplánico (El País, 9 de julio de 2015).

El dato de color del encuentro estuvo marcado por el obsequio que le hizo Evo Morales al Papa Francisco: una cruz formada por una hoz y un martillo, los símbolos del comunismo. Rápidamente, los medios y las redes sociales denominaron al regalo como un “crucifijo comunista”. Si bien el gobierno explicó que las herramientas de trabajo representaban a los

agricultores y los obreros, que son “pueblos de Dios”, los especialistas explicaron que era una réplica de la cruz del sacerdote jesuita español, nacionalizado boliviano, Luis Espinal Camps para expresar la unión del mundo cristiano y las ideas marxistas (BBC, 9 de julio de 2015).

A su llegada a Santa Cruz de la Sierra, de clima más cálido y a sólo quinientos metros sobre el nivel del mar, el Papa Francisco se dirigió a la Expo Feria (Fexpo) para dar su discurso en el II Encuentro Mundial de Movimientos Populares ante representantes de diferentes colectivos: mineros, campesinos, indígenas y obreros. La diversidad y el colorido del evento, registrados por el material fotográfico⁴, se condice con la intención de Francisco de construir una “Iglesia por los pobres para los pobres” (EMMP, 2021).

2.1.2. Análisis del discurso

El análisis del enunciatario en el discurso dirigido a los pueblos indígenas revela una postura de cercanía, humildad y respeto. El enunciatario adopta un tono de simetría y consideración hacia sus interlocutores, expresado en frases como “me atrevo a decirles” y “les pido a todos”. Esta cercanía se refuerza al identificarse con los desafíos y experiencias de los pueblos originarios, asumiendo simbólicamente su realidad mediante expresiones que reflejan discriminación y desigualdad.

Hacia el final del discurso, el enunciatario muestra humildad al pedir perdón en nombre de “la Iglesia” por los crímenes cometidos durante la conquista de América, citando a su

2 El primero había sido a Río de Janeiro (Brasil), a pocos días de asumir, para participar de la XXVIII Jornada Mundial de la Juventud del 22 al 29 de julio de 2013. La visita había generado un textual de Francisco que había dado la vuelta al mundo: “Hagan lío. Quiero lío en las diócesis, quiero que la Iglesia salga a la calle” (Vatican News, 7 de julio de 2020).

3 El I Encuentro de Movimientos Populares se había realizado en el Aula Vieja del Sínodo del Vaticano, el 28 de octubre de 2014. Allí habló por primera vez de lo que se popularizó como las “tres T”: tierra, techo y trabajo.

4 El Vaticano registra un rico material fotográfico en su página, en donde se lo ve a Francisco muy feliz y a los representantes de los movimientos populares orgullosos de tener al flamante Papa de visita en su país. Véase: <https://www.vatican.va/content/francesco/es/events/event.dir.html/content/vaticanevents/es/2015/7/9/boliviamovimentipopolari.html>

predecesor Juan Pablo II y reconociendo la labor histórica de religiosos que se opusieron a la violencia. Además, se utilizan frases nominalizadas como “las tres T” (Trabajo, Techo y Tierra), y “poliedro”, los cuales son asociados al colectivo amplio de los pueblos originarios, reforzando la dimensión social y crítica del mensaje.

El análisis del prodestinatario en el discurso muestra que los pueblos originarios se personalizan a través de colectivos amplios como “indígenas”, “pueblos originarios” y “movimiento indígena latinoamericano”. Además, estos grupos se asocian con otros colectivos amplios que también constituyen el prodestinatario del discurso, como cartoneros, campesinos, trabajadores excluidos, migrantes, y organizaciones sociales, reflejando una amplia inclusión de sectores marginados y oprimidos.

El enunciario emplea el colectivo de identificación “nosotros” en diversas partes del discurso, sugiriendo una identificación personal con estos grupos y resaltando una visión compartida de lucha y solidaridad. A través de metacolectivos como “humanidad”, “Dios”, “Iglesia” y “Mundo”, así como expresiones como “los pueblos” y “pueblos latinoamericanos”, el enunciario busca resaltar la relevancia global de estos colectivos, convocándolos a asumir un rol protagónico en el cambio social a nivel planetario.

El análisis discursivo revela que el contradestinatario, contrapuesto a los pueblos originarios, se presenta tanto de manera general como en formas más específicas y personalizadas. A nivel general, se asocia a conceptos como “narcotráfico”, “injusticia social”, “globalización excluyente”, “colonialismo” y “genocidio”. También se le vincula con expresiones como la “tercera guerra mundial” y la “tiranía del ídolo dinero”, que denotan problemáticas globales y estructuras opresivas.

Por otro lado, el contradestinatario se particulariza en figuras como las “Grandes Corporaciones” y el “padre de la mentira”, lo que

resalta la oposición del enunciatario a actores concretos que representan intereses económicos y manipulaciones que perjudican a los colectivos vulnerables. En conjunto, este destinatario negativo encarna tanto fuerzas sistémicas de explotación como agentes específicos de poder que amenazan a los pueblos originarios y otros sectores oprimidos.

2.2. Homilía del Santo Padre durante la Santa Misa con las Comunidades Indígenas de Chiapas en el Centro Deportivo Municipal de San Cristóbal de Las Casas (15 de febrero de 2016)

2.2.1. Análisis contextual

Entre el 12 y el 18 de febrero de 2016, Francisco realizó un Viaje Apostólico a México, el segundo país con mayor población de Latinoamérica y con una fuerte ascendencia católica. Previamente, había hecho una escala en Cuba: una visita con un fuerte mensaje simbólico. En sus cinco días en México, el Papa visitó cinco ciudades, cada una de ellas con una característica particular:

El sábado 13, Francisco realizó actividades protocolares en la ciudad capital en la Ciudad de México y brindó una Santa Misa en la Basílica de Guadalupe. Al día siguiente, brindó una misa en Ecatepec, un municipio marcado por el alto nivel de homicidios, la violencia contra las mujeres y la pobreza (El País, 14 de febrero de 2016).

El domingo 15, se movilizó hacia San Cristóbal de las Casas, una de las ciudades más importantes de Chiapas. Ubicado al sur de México, este estado se caracteriza por la alta presencia de indígenas descendientes de los mayas. En efecto, el 1° de enero de 1994, Chiapas cobró renombre internacional por el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

El lunes 16, Francisco viajó a Morelia, capital del estado de Michoacán. En esta región

clave para las redes internacionales del narco por la presencia del puerto (Infobae, 8 de febrero de 2024), el Papa dejó una frase muy recordada: “Es mentira que la única forma de vivir es dejando la vida en manos del narcotráfico” (La Voz de Michoacán, 16 de febrero de 2020). El miércoles 17, Francisco terminó su recorrida por México visitando Ciudad Juárez: la ciudad fronteriza con Estados Unidos conocida por sus altos índices de narcotráfico y actividades del crimen organizado. Allí realizó una misa binacional frente al Río Bravo y se refirió a “la crisis humanitaria” de la migración (Los Angeles Times, 18 de febrero de 2016).

2.2.2. Análisis del discurso

El análisis revela que en la homilía no se emplean déicticos en primera persona del singular, lo que sugiere una estrategia discursiva en la que el sujeto de la enunciación busca diluir su individualidad para presentarse como un mediador entre la palabra divina y la comunidad. Este mediador no habla en nombre propio, sino que se posiciona colectivamente con los fieles, empleando expresiones como “hemos escuchado” y “nuestro Dios”, que refuerzan su papel de portavoz de lo sagrado y representante de la comunidad.

Se identifican dos prodestinatarios principales en el discurso: los pueblos originarios y el resto de los cristianos católicos no indígenas. Los pueblos originarios son interpelados de manera explícita, utilizando términos que establecen un paralelismo simbólico con el “pueblo de Israel” y la “tierra prometida”, reforzando así una narrativa de identidad y pertenencia.

Además, se interpela especialmente a los jóvenes indígenas, a quienes se les insta a conservar la sabiduría de sus ancianos, subrayando la importancia de la tradición. Por otro lado, el segundo prodestinatario, compuesto por los cristianos no indígenas, es llamado a aprender de los pueblos originarios en su relación armónica con la naturaleza y en el cuidado de la

“Casa Común”, una de las formas nominalizadas del Papa Francisco que remiten a la idea de responsabilidad compartida.

El contradestinatario se menciona en términos generales, representado por metacolectivos como “la injusticia”, “la violencia”, “el poder” y “el dinero”. Estas formas nominales son vistas como fuerzas que promueven la “cultura del descarte”, otra forma nominalizada propia del enunciatario. Además, hay una interpelación a este destinatario negativo por elevación, lo que se aprecia en el uso de colectivos amplios indefinidos como (“algunos” y “otros”) que, a través de sus acciones u omisiones, contribuyen a perpetuar estas dinámicas negativas contra los pueblos indígenas.

2.3. Homilía del Santo Padre y Santa Misa por el progreso de los pueblos en el Aeródromo Maquehue en Temuco durante su visita a Chile (17 de enero de 2018)

2.3.1. Análisis contextual

La visita del Papa a Chile fue realizada entre los días 15 y 18 de enero de 2018, y recorrió tres ciudades: Santiago (centro), Temuco (sur) e Iquique (norte). En su visita a la Capital de la Araucanía, Francisco fue recibido por cerca de 300.000 personas, brindó la “Misa por el progreso de los pueblos” en el Aeródromo Maquehue (un centro de tortura durante la dictadura de Augusto Pinochet) y tuvo un almuerzo con 12 habitantes del lugar en la Casa Madre de las Hermanas de la Santa Cruz (ocho de ellos eran mapuches).

El papa puso en su agenda a Temuco para desde allí ofrecer una misa y dar un mensaje a los pueblos originarios y en especial a los mapuches, quienes mediante sus líderes le han reclamado al pontífice que se disculpe por la participación de la iglesia en los asesinatos y desplazamientos de los indígenas durante la Conquista Española. Los mapuches también han pedido a la

iglesia su mediación para que se les otorguen tierras y que se anuncie un plan para enmendar el daño causado a sus comunidades (Agencia Anadolu, 17 de enero de 2018).

La visita del Santo Padre a Temuco estuvo enmarcada en el largo conflicto entre el Estado chileno y el pueblo Mapuche por la autonomía indígena y la disputa territorial. A diferencia de otros países de la región, en la Araucanía no había canales de diálogo abiertos y la disputa tomaba tintes violentos (de ambos lados). En efecto, la noche previa a la visita de Francisco, hubo ataques incendiarios contra tres helicópteros, dos iglesias, una escuela, una finca en La Araucanía y, en las vecinas regiones de Biobío y Los Ríos (France 24, 17 de enero de 2018).

Conociendo la ausencia de diálogo político, durante su homilía, el Papa brindó un fuerte mensaje de unidad y de no violencia, que generó el reproche de la Coordinadora Arauco Malleco (CAM), una organización mapuche cuyas reivindicaciones van acompañadas de ataques incendiarios y hurtos. “El discurso del Papa fue tremendamente tibio, ambiguo e impreciso”, manifestó Aucán Huilcaman, dirigente de la CAM y ex candidato a presidente (La Nación, 17 de enero de 2018).

Todo este contexto hizo que la homilía del Papa Francisco en Temuco tuviera un fuerte componente indígena: saludó (“*mari, mari*”) y dijo “la paz esté con ustedes” (“*küme tünngün ta niemün*”) en mapudungun, saludó “de manera especial” al pueblo Mapuche, mencionó al chamal (la manta de las indígenas mapuches) y, en línea con *Laudato Si’*, convocó al *küme mongen* (como denomina este pueblo al vivir bien y en armonía con la naturaleza).

2.3.2. Análisis contextual

La homilía pronunciada en el aeródromo de Temuco permite apreciar la presencia de un sujeto de enunciación que presenta una fuerte identificación con la comunidad a la que se dirige, lo que se evidencia por el uso repetido

de los colectivos de identificación “nosotros”, “nos”, y “nuestro”. Este uso sugiere un sujeto que habla en nombre de una colectividad y que busca la unidad con los presentes.

Además, el enunciatario se posiciona como un mediador entre lo divino y lo humano, por medio del uso de metacolectivos singulares ligados a lo religioso como “Dios”, “Evangelio”, “Padre” y “Jesús”. En su conjunto, la homilía puede ser caracterizada como una interpelación a buscar una mayor apertura al diálogo para alcanzar una convivencia pacífica, enfatizando el mutuo reconocimiento por parte los diferentes miembros de la comunidad. También cabe destacar la conexión que el sujeto de la enunciación presenta con la naturaleza a través de las referencias diferentes imágenes telúricas como “nuestra tierra” y “pueblo de la tierra”, lo que subraya esta relación.

Con respecto a la figura del predestinatario principal de la homilía, este se constituye por los diversos pueblos indígenas de Chile, con un enfoque particular en el pueblo mapuche. Esto se refleja desde el comienzo del discurso, cuando incluye saludos y citas en mapuzungun así como menciones explícitas a los distintos pueblos originarios chilenos. El enunciatario se dirige al conjunto de estas comunidades originarias a través colectivos amplios como “ustedes”, “tejedores”, “hermanos”, y “artesanos de la unidad”, a quienes se insta a reconocer su riqueza cultural y a trabajar juntos en la construcción de una comunidad armoniosa. También se hace un reconocimiento explícito de la cosmovisión mapuche a través del concepto religioso “*Küme Mongen*” o “buen vivir”, a través del cual se promueve una vida en armonía con la naturaleza y la comunidad.

Con respecto al contradestinatario, este aparece aludido a nivel general a través de las formas nominales como “represión”, “racismo”, “hipocresía” y “violencia”. En particular, este destinatario negativo es vinculado de forma directa tanto la última dictadura militar

chilena, e incluso con algunos sectores radicalizados del propio pueblo mapuche. Estas referencias construyen la imagen de un destinatario negativo que se opone a los valores de justicia, unidad y paz promovidos por el enunciario.

2.4. El discurso del Santo Padre en el Encuentro con los pueblos de la Amazonía (19 de enero de 2018)

2.4.1. Análisis contextual

Tras su paso por Chile, el Papa se dirigió al Perú para recorrer las ciudades de Puerto Maldonado, Trujillo y Lima (la capital). Allí, fue recibido por una de las sociedades con mayor presencia de católicos e indígenas de Latinoamérica. Francisco llegaba en un momento de inestabilidad política: con el objetivo de evitar un proceso de vacancia por corrupción, el entonces Presidente Pedro Pablo Kuczynski había negociado la abstención de 10 congresistas a cambio del indulto a Alberto Fujimori. El acuerdo secreto se había materializado el 24 de diciembre de 2017, generando la indignación de gran parte del pueblo peruano.

De las tres ciudades visitadas por el Papa, nos interesa particularmente su paso por Puerto Maldonado con el objetivo de dialogar con los pueblos de la Amazonía: un símbolo del cuidado de la Casa Común. Además, Puerto Maldonado es la capital de Madre de Dios, que es un departamento ubicado al sureste del país cuya superficie es mayoritariamente boscosa y alberga una gran biodiversidad. Al igual que muchos territorios amazónicos, esta región sufre la deforestación, el tráfico de tierras, la minería ilegal del oro, el narcotráfico y la trata de personas (Debates Indígenas, 1° de marzo de 2024).

El “Encuentro con los pueblos de la Amazonía” se dio el 19 de enero por la mañana en el Coliseo Regional Madre de Dios. Probablemente, este haya sido el momento de mayor cercanía entre el Sumo Pontífice y los pueblos

indígenas. El registro fotográfico del Vaticano muestra un coliseo repleto de indígenas con prendas típicas, collares de semillas, plumas de colores, arcos y flechas, y torsos desnudos⁵. La imagen sonriente de un Francisco que saluda a las gradas y recibe obsequios, se mezclan con un la de un Francisco que escucha con una expresión sería los discursos de los líderes y lideresas indígenas.

En su discurso, Francisco mostró un fuerte cariño hacia las comunidades indígenas (menciona a un total de 22 naciones) y las presentó como un actor relevante para la protección de la Amazonía y la naturaleza. En línea con *Laudato Si'*, Francisco convocó a “cuidar la Casa Común”, valoró el *vivir bien*, celebró la biodiversidad, promovió el diálogo intercultural y llamó a los indígenas como “guardianes de los bosques”.

Paralelamente, Francisco demostró tener un sólido conocimiento sobre las amenazas que pesan sobre la Amazonía de la mano del hombre y el “neo-extractivismo”: la minería del oro, la explotación petrolera, la industria forestal y los monocultivos agroindustriales. El Papa incluso no se olvidó de temas más complejos como el conservacionismo que olvida a los seres humanos que habitan en la naturaleza; la trata de personas, ya sea la mano de obra esclava o el abuso sexual; y la protección de los pueblos indígenas en asilamiento voluntario, “los más vulnerables de entre los vulnerables” (El País, 19 de enero de 2018).

Sin mencionarlo, Francisco pareció meterse en la polémica sobre el indulto: “Una vez más es necesario alzar la voz a la presión que organismos internacionales hacen sobre

5 El mismo puede verse en la página web del Vaticano, disponible en: <https://www.vatican.va/content/francesco/es/events/event.dir.html/content/vaticanevents/es/2018/1/19/popoliamazonia-puertomaldonado-peru.html>

ciertos países para que promuevan políticas de reproducción esterilizantes. Estas se ceban de una manera más incisiva en las poblaciones aborígenes. Sabemos que se sigue promoviendo en ellas la esterilización de las mujeres, en ocasiones con desconocimiento de ellas mismas”. Alberto Fujimori había esterilizado de manera forzada a, por lo menos, 6974 mujeres; en especial, a indígenas y campesinas quechua hablantes (Debates Indígenas, 1° de febrero de 2024).

Tras el discurso, el Papa Francisco recorrió la localidad, visitó el orfanato *El Principito* (en donde viven 40 niños que fueron víctimas de violencia y el abandono) y se reunió con obispos delegados de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, que hacen parte de la Red Eclesial Panamazónica (REPAM). El encuentro ofició como un preparativo para el Sínodo de la Amazonía que se realizaría en octubre de 2019 (Querida Amazonía, 19 de enero de 2021).

Dos días después, el 21 de enero, el Papa Francisco se reunió a las 10.30h de la mañana con cincuenta obispos peruanos en Lima. Acompañado por el arzobispo, Juan Luis Cipriani Thorne, el cardenal Juan Luis Cipriani Thorne y el presidente de la Conferencia Episcopal de Perú, Salvador Piñeiro García-Calderón, el Santo Padre pronunció un discurso en el cual invita a los curas a acercarse a las comunidades indígenas alejadas de la capital. Conocedor de la Iglesia latinoamericana, Francisco apela doce veces a la figura de Santo Toribio de Mogrovejo, el misionero peruano que hablaba quechua y buscaba la convivencia con los indígenas (Cope, 22 de marzo de 2024).

Si bien las imágenes no son tan diversas y pintorescas como las de la Amazonía, la imagen de los solideos violetas (un gorro de tela en forma de casquillo) de los obispos peruanos escuchando al Papa da una sensación de poder que Francisco rompe cuando termina su discurso y le dice a los curas que tienen treinta y cinco minutos para hacer preguntas o com-

partir sus reflexiones con él. En este caso la importancia del discurso radicó en el mensaje del Papa para que la Iglesia se acerque a los pueblos. Tras el encuentro, Francisco volvió a saludar con la mano a cada obispo y salió al balcón acompañado por el cardenal Juan Luis Cipriani Thorne para rezar el Ángelus frente a una multitud que lo esperaba en la Plaza de Armas de Lima. Vale la pena escuchar al Papa en el balcón del Arzobispado: no es el clásico monólogo frío y distante del poder, la gente grita y aplaude, Francisco pregunta y el pueblo responde (Vatican Press, 21 de enero de 2018).

2.4.2. Análisis del discurso

El análisis de la homilía pronunciada en el aeródromo de Puerto Maldonado permite identificar un sujeto de enunciación que se presenta como un líder cercano y empático, utilizando tanto deícticos en primera persona del singular como del plural. Esta combinación refleja una dualidad entre la individualidad y la colectividad, posicionando al enunciatario como un mediador comprometido con su comunidad y su fe.

La utilización de expresiones como “he querido venir a visitarlos” y “rezo por ustedes” denota humildad y compasión, mientras que términos como “nuestra iglesia” y “mis hermanos obispos” subrayan su rol dentro de la jerarquía eclesiástica y su identificación con la comunidad religiosa. Además, las reiteradas alusiones por parte del enunciatario a formas nominales como la “selva”, la “naturaleza” o el “medio ambiente”, ponen de relieve la conexión entre éste y la ecología.

El prodestinatario se asocia con los pueblos indígenas de la amazonía a quienes se menciona de forma explícita a través del nombre de sus diferentes etnias, al tiempo que se los destaca por su riqueza cultural. El enunciatario reconoce el sufrimiento histórico de estas comunidades, utilizando términos como “los

descartados” y “los más indefensos” para visibilizar las injusticias padecidas.

Al mismo tiempo, también se destaca su resiliencia y fortaleza, destacando su profunda conexión con la naturaleza lo que se aprecia en alusiones a formas nominalizadas como “Casa Común”, “buen vivir” y “guardianes de los bosques”. Estas expresiones resaltan tanto el papel crucial de los pueblos indígenas en la conservación ambiental, así como también su visión holística de coexistencia armónica con la naturaleza. El discurso también enfatiza la relación entre los pueblos indígenas y la Iglesia, proponiendo un diálogo intercultural y una “Iglesia con rostro amazónico e indígena”. La convocatoria al Sínodo para la Amazonía refleja esta intención de colaboración y construcción conjunta.

El contradestinatario se configura como las fuerzas y actores que promueven la explotación indiscriminada de los recursos naturales y la perpetuación de la exclusión y abuso de las comunidades indígenas. Se señalan específicamente los “grandes intereses económicos”, el “neoextractivismo” y percepciones de la Amazonia como una “despensa inagotable”, que ilustran prácticas depredadoras y una actitud consumista que amenaza la sostenibilidad ambiental y el bienestar de los pueblos originarios.

Además, se denuncian graves violaciones a los derechos humanos perpetuadas por este contradestinatario como la “mano de obra esclava”, el “abuso sexual”, la “trata de personas” y los “políticas de reproducción esterilizantes”; llevadas a cabo con la complicidad de los metacolectivos singulares el “Estado” y de los “organismos internacionales”.

2.5. Videomensaje del Santo Padre Francisco para el Encuentro Mundial de la Juventud Indígena (19 de enero de 2019)

2.5.1. Análisis contextual

Entre el 17 y el 21 de enero, alrededor de mil jóvenes indígenas católicos de 30 pueblos de doce países de Latinoamérica se reunieron por primera vez bajo el lema: “Asumimos la memoria de nuestro pasado para construir el futuro con valentía”. El encuentro, realizado en el poblado panameño de Soloy, Comarca Ngäbe-Buglé (a 400 kilómetros de la capital), sirvió como antesala de la XXXIV Jornada Mundial de la Juventud que se realizaría en la Ciudad de Panamá (Deutsche Welle, 18 de enero de 2019).

En línea con la agenda de Francisco, el Encuentro trató la memoria viva de los pobres, la lucha por vivir en armonía con la tierra, la riqueza de las diferentes culturas y la encíclica “*Laudato Si*” del Papa Francisco. Presididas por el cardenal panameño José Luis Lacunza, las jornadas tuvieron un fuerte componente cultural y reflexionaron sobre la importancia de la participación de la juventud indígena en la construcción de otro mundo posible. Fue el último día en que se reprodujo un mensaje especial de Francisco en formato de video (Salesianos Don Bosco, s.f.).

Consciente de las dificultades para conciliar la fe católica con la juventud indígena, Francisco reforzó el mensaje de la Iglesia cercana a las comunidades: sostener las raíces, proteger la Casa Común y construir un mundo más equitativo. Sobre el final, el “¡Háganse cargo de sus culturas! ¡Háganse cargo de sus raíces!” recordó al “Hagan lío” de Brasil en 2013. Una vez más, Francisco volvió a hablar en lengua indígena, esta vez en la lengua de la comarca Ngäbe-Buglé en Panamá: “Jatuaيدا, Jamorogodre” (“¡Que Dios los bendiga!”) (France 24, 19 de enero de 2019).

2.5.2. Análisis del discurso

El análisis del video mensaje del Papa Francisco dirigido a los participantes en el Encuentro Mundial de la Juventud Indígena revela la presencia de un sujeto de enunciación que se presenta cercano, afectuoso y motivador. Esto se evidencia en el uso de deícticos en primera persona, como “Dije a los jóvenes”, “los felicito”, “quiero agradecer”, y “mi bendición”. La mención de metacolectivos como “Iglesia”, “Jesucristo”, y “Dios” destaca la dimensión religiosa y la bendición que el enunciador ofrece a los jóvenes, destacando su rol de sacerdote que guía y protege a su comunidad.

El destinatario del discurso es claramente identificado como la juventud indígena participante en el Encuentro Mundial de la Juventud Indígena. Estos jóvenes son representados como herederos de un legado cultural y como actores clave en la construcción de un futuro que respete sus raíces y tradiciones. A través de términos como “jóvenes de pueblos indígenas” y “culturas del origen”, el Papa subraya la importancia de que los jóvenes mantengan y valoren su identidad cultural, incluso en un mundo moderno que puede poner en riesgo estas raíces.

Al mismo tiempo, se los invita a integrarse plenamente en la Iglesia a través de expresiones como “la cara indígena de nuestra Iglesia”, y se les insta a desempeñar un rol activo no solo en su comunidad religiosa, sino también en la sociedad global. La expresión “otro mundo posible” plantea un horizonte utópico, un llamado a los jóvenes a trabajar por un mundo mejor y más justo, mientras que la mención a la forma nominalizada “Casa Común” refuerza el compromiso con la protección del medio ambiente.

Aunque el discurso no menciona explícitamente un contradestinatario, se pueden inferir elementos asociados a este. El contradestinatario se asocia con una sociedad contemporánea, caracterizada de “modernidad líquida” y “futuro líquido”, términos que sugieren

inestabilidad y la relativización de los valores tradicionales. El Papa advierte sobre los peligros de caer en lo que denomina a través de las formas nominalizadas “cultura del descarte” y “cultura del olvido de las raíces”, que representan una amenaza a la identidad cultural y la continuidad de las tradiciones indígenas.

2.6. Discursos de apertura del Sínodo de Obispos para la Región Panamazónica (7 y 26 de octubre de 2019)

2.6.1. Análisis contextual

Proveniente de los términos griegos *syn* y *hodos*, la palabra *sínodo* significa “caminar juntos”. Conviene comenzar explicando el concepto porque estos encuentros son bastante extraordinarios y, en toda la historia de la Iglesia Católica, sólo se han realizado quince sínodos ordinarios, once sínodos especiales y tres asambleas extraordinarias⁶.

Un sínodo es un encuentro religioso o asamblea en la que unos obispos, reunidos con el Santo Padre, tienen la oportunidad de intercambiarse mutuamente información y compartir experiencias, con el objetivo común de buscar soluciones pastorales que tengan validez y aplicación universal. El Sínodo puede ser definido, en términos generales, como una asamblea de obispos que representa al episcopado católico y tiene como tarea ayudar al Papa en el gobierno de la Iglesia universal dándole su consejo (Vatican. va, s.f.).

El Sínodo de los Obispos para la Región Panamazónica sobre el tema “Nuevos caminos para la Iglesia y para una ecología integral” se realizó del 6 al 27 de octubre de 2019 en el Vaticano. Sin embargo, el camino sinodal había comenzado en el encuentro en Puerto

6 La lista completa se puede leer aquí: <http://secretariat.synod.va/content/synod/es/asambleas-sinodales.html>

Maldonado de 2017 y el proceso había incluido la participación de 87.000 personas. Más allá de retomar la *Encíclica Laudato Si'* y la Exhortación Apostólica *Querida Amazonia*, el Papa convocó a salvar a la Amazonía de la destrucción y abrió el espacio para debatir temáticas vinculadas a la Iglesia en la región amazónica, como la escasez de sacerdotes y el rol de la mujer.

Si bien las imágenes del Papa dialogando con los obispos son mayoría, las fotografías que más llamaron la atención de la prensa fueron las del discurso de apertura, que mostraban a Francisco saliendo de la Basílica de San Pedro hacia el Aula Sinodal, rodeado de indígenas, mujeres amazónicas, misioneras y misioneros. Muchos de ellos llevaban carteles de defensores indígenas y de la naturaleza que fueron víctimas del crimen organizado. De este modo, el Sínodo visibilizó la convivencia en armonía, sin destruirla, de los indígenas con el Amazonas, y el Papa mostró a esta cosmovisión como un norte a seguir (Acosta, 21 de febrero de 2020).

Más allá de lo gestual, una vez más Francisco hace presente a los pueblos originarios en su discurso de apertura del Sínodo para discutir el discurso de “civilización y barbarie” utilizado en la Argentina, que contribuyó a aniquilar a los pueblos indígenas y, en la actualidad, se utiliza para discriminar a los inmigrantes latinoamericanos.

2.6.2. Análisis del discurso

El análisis del discurso del Papa Francisco durante la apertura de la asamblea especial del sínodo de los obispos para la región panamazónica revela la presencia de un sujeto de enunciación que emerge como un líder religioso profundamente reflexivo, cercano y humilde, que reconoce los errores del pasado y se muestra comprometido con la comunidad y la Iglesia. El uso de pronombres personales como “me dio mucha pena” y colectivos de identificación como “nos acercamos” y “se

nos pide una contemplación” refuerzan una imagen.

Además de mostrarse autocrítico, el enunciatario se muestra comprometido con la misión de la Iglesia, como se refleja por el uso de expresiones como “nos impulsa”, “todos sabemos”, y “nuestra santa madre Iglesia católica”. La inclusión de metacolectivos como “Jesucristo”, “Espíritu Santo”, y “El Señor” subraya su enfoque espiritual y su dedicación al servicio religioso. Además, el Papa hace una identificación personal y nacional al mencionar “mi tierra” y “mi país”, lo que refuerza su conexión con su identidad de ciudadano argentino.

El destinatario positivo del discurso está claramente identificado como los clérigos reunidos en el sínodo, a quienes se les presenta como responsables de afrontar los desafíos de la evangelización en la región amazónica. A través del uso de colectivos amplios como “misioneros”, “discípulos”, y metacolectivos singulares como “Conferencias Episcopales” y “Consejo Presinodal”, el Papa interpela a estos religiosos a proteger a los pueblos amazónicos, respetando sus culturas y tradiciones.

El enunciatario también emite una advertencia a los clérigos sobre el peligro de desviarse hacia lo superficial y lo espectacular, aludiendo a los “medios”, a las “redes”, y la “mundanalidad”. Además, el enunciatario presenta la oposición entre la “Iglesia congregacionalista” y la “Iglesia sensacionalista”, para subrayar la importancia de mantener el foco en el trabajo sinodal y no caer en distracciones externas.

Por el lado del contradestinatario, este es asociado con el “colonialismo”, el “capitalismo global” y el “racismo”. Cabe destacar la utilización de diferentes formas nominales como “colonizaciones ideológicas”, “centralismo homogeneizante y homogeneizador”, “los bolitas”, “los paraguayos” y “los cabecitas negras”. Además, este destinatario negativo es vinculado con la antinomia histórica argentina “civilización y barbarie”.

2.7. Mensaje del Santo Padre Francisco a los organizadores y participantes en la 5° reunión del Foro de los Pueblos Indígenas (2 de febrero de 2021)

2.7.1. Análisis contextual

Los días 2, 3, 4 y 15 de 2021, se realizó la quinta reunión mundial de indígenas de África, Asia y el Pacífico, y América Latina y el Caribe, bajo el lema “El valor de los sistemas alimentarios indígenas: resiliencia en el contexto de la pandemia de la COVID-19”. El foro fue promovido por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) de Naciones Unidas y contó con la participación de ciento cincuenta representantes indígenas, de cincuenta y siete países, que se conectaron a través de la plataforma Zoom debido a las restricciones que aún regían por la pandemia (IWGIA, 2021).

El documento final del Foro resaltaba que los sistemas alimentarios indígenas son biodiversos, nutritivos, sostenibles y resilientes al cambio climático. Además, a diferencia de otras formas de producción de alimentos que se sustentan en el uso intensivo de agroquímicos y la deforestación, la producción de alimentos indígena se desarrolla de forma paralela a la protección de la naturaleza y los territorios.

La agricultura, el pastoreo, la agricultura migratoria, la rotación agrícola, la pesca, la caza y la recolección en el entorno de los pueblos indígenas han garantizado la soberanía alimentaria, la salud y el bienestar de esas comunidades durante generaciones. También han contribuido a la conservación de la biodiversidad y al desarrollo sostenible en beneficio de toda la humanidad (FIDA, 2021).

En línea con el documento, el breve mensaje de Francisco, leído por Monseñor Fernando Chica Arellano, Observador Permanente

ante la FAO, sostuvo la importancia de la diversidad, frente a la uniformidad que propone la globalización, y criticó al colonialismo que busca imponer desde modos de vida hasta modo de producción. Asimismo, en sintonía con sus anteriores discursos, Francisco llamó a la necesidad de encontrar alternativas, a la solidaridad, a la ecología integral y a la justicia social.

2.7.2. Análisis del discurso

El análisis del discurso del Papa Francisco en su mensaje a los organizadores y participantes de la quinta reunión del foro de los pueblos indígenas revela la presencia de un sujeto de enunciación que se muestra empático y cercano a su audiencia. Esto se refleja en su uso de deícticos en primera persona como “deseo expresarles”, “mi cercanía”, y “confío”. Además, su rol como mediador espiritual se refuerza con expresiones como “pido a Dios”, lo que subraya su posición de guía religioso.

El enunciatario también recurre a colectivos de identificación como “nuestro convencimiento”, “queremos construir”, y “juntos”, lo que refuerza la idea de un esfuerzo compartido y colectivo, promoviendo la colaboración y la unidad entre todos los miembros de la Iglesia y los participantes del foro.

El destinatario del discurso se identifica claramente como los organizadores y participantes del foro, quienes son presentados como un grupo diverso y global. El Papa los interpela a unirse en una causa común enfocada en la solidaridad internacional y el cuidado del medio ambiente. A través de colectivos amplios como “señores, señoras”, “los pueblos”, y “Comunidades”, se construye una imagen de un destinatario plural y global, vinculado a metacolectivos singulares como “mundo”, “planeta”, y “Naturaleza”.

Este enfoque se refuerza con el uso de colectivos de identificación como “Sabemos bien que”, “deseamos entregar a los que vienen detrás de nosotros”, y formas nominales como

“justicia social” y “altruismo”. Estos términos subrayan un llamado a la responsabilidad colectiva y a la acción orientada hacia el bien común, sintetizado en la forma nominalizada de la “ecología integral”, que abarca tanto la justicia social como el respeto por el medio ambiente.

El contradestinatario es asociado con las formas nominales de la “globalización”, el “colonialismo”, el “consumo”, el “individualismo” y “vacío espiritual”, se construye una figura opuesta a los valores promovidos por el enunciario. Esta contrafigura representa las fuerzas que, según el enunciario, socavan los esfuerzos por crear un mundo más justo y sostenible.

2.8. Discurso del Santo Padre en el Encuentro con los pueblos indígenas primeras naciones, Métis e Inuit (25 de julio de 2022)

2.8.1. Análisis contextual

En 2021, la relación entre la sociedad canadiense y sus pueblos indígenas sufrió un cimbronazo. A finales del siglo XIX, el Estado había creado ciento treinta internados para niños indígenas, de los cuales el 70% eran administrados por la Iglesia católica, con el objetivo de incluirlos por la fuerza al nuevo Estado canadiense. Esta triste realidad, que demostró la violencia colonial hacia las primeras naciones al separar a miles de familias, comenzó a salir a la luz con el trabajo de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Canadá entre 2008 y 2015:

A lo largo de 140 años, entre el siglo XIX y XX, más de 150 mil niños fueron arrancados de sus familias y sus raíces. Para alejarlos de la influencia indígena, se les adoctrinó en el cristianismo para que asimilaran la cultura dominante de ese entonces. Ahí se les prohibía practicar sus costumbres y hablar sus idiomas nativos. En

muchos casos, sus nombres fueron cambiados (National Geographic, 27 julio de 2022).

En mayo, una inspección con georradar en el antiguo orfanato Kamloops Indian Residential School (que había cerrado en 1978), ubicado en Columbia Británica, halló una fosa común con los restos de doscientos quince niños (BBC News, 29 de mayo de 2021). En junio, la Primera Nación Cowessess encontró setecientos cincuenta y una tumbas sin nombre en las tierras donde había funcionado la Marieval Indian Residential School (1898-1987), un antiguo internado católico, en la provincia de Saskatchewan (CBC News, 24 de junio de 2021). Finalmente, días más tarde, integrantes de la Primera Nación Ktunaxa descubrieron ciento ochenta y dos restos humanos en tumbas anónimas, en el sitio donde se encontraba la antigua Saint Eugene’s Mission School, cerca de la ciudad de Cranbrook (CNN, 2 de julio de 2021).

Por su parte, el informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación estimó que unos seis mil niños habían muerto en los internados y detalló que los edificios no eran adecuados, estaban mal construidos y tenían poca calefacción. Además de la mala alimentación, las enfermedades y el hacinamiento, los niños indígenas sufrían abusos emocionales, físicos y sexuales. El primer ministro, Justin Trudeau, describió al hallazgo como una imagen vergonzosa de la historia canadiense, exigió verdad y justicia, y apuntó a la Iglesia católica a asumir su responsabilidad (BBC News, 6 de junio de 2021).

Sin demasiado margen para la acción, el domingo 6 de junio de 2021, tras recitar el Ángelus en la Plaza de San Pedro, Francisco se refirió por primera vez a la triste noticia. En su breve comentario, llamó a alejarse del modelo colonizador y buscar el diálogo, el respeto mutuo y el reconocimiento de los derechos culturales de todos los pueblos.

Sigo con dolor las noticias procedentes de Canadá sobre el espantoso descubrimiento de los restos de doscientos quince niños, alumnos del Kamloops Indian Residential School, en la provincia de Columbia Británica. Me uno a los obispos canadienses y a toda la Iglesia católica de Canadá para expresar mi cercanía al pueblo canadiense, traumatizado por esta impactante noticia. El triste descubrimiento aumenta nuestra conciencia del dolor y el sufrimiento del pasado (Francisco, 6 de junio de 2021).

Consciente de que esto no era suficiente, al año siguiente, Francisco encabezó tres encuentros con indígenas canadienses para pedirles perdón en nombre de la Iglesia católica. El primero de ellos fue el 1° de abril, en la Sala Clementina del Vaticano, donde el Papa recibió a delegaciones de los pueblos Métis e Inuit, acompañados por obispos de la Conferencia Episcopal Canadiense.

Semanas más tarde, Francisco viajó a Canadá del 24 al 30 de julio con el objetivo de ofrecer el pedido de perdón de la Iglesia Católica en el territorio. Las imágenes de un Francisco en silla de ruedas, rezando con el rostro serio frente a las cruces del cementerio indígena de Ermineskin, dieron la vuelta al mundo. Tras el momento de oración, el Sumo Pontífice llevó a cabo un encuentro con representantes de las primeras naciones Métis e Inuit para ofrecer una disculpa histórica. Una segunda imagen levantada por la prensa fue la de Francisco con un tocado tradicional de plumas en su cabeza, besando las manos de un jefe indígena (RFI, 26 de julio de 2022).

2.8.2. Análisis del discurso

El análisis de este primer discurso del Papa Francisco durante su viaje apostólico a Canadá en 2022 presenta un sujeto de enunciación que se autodescribe como un “peregrino” en lo que describe como un viaje de reconciliación y expiación, lo que refleja su deseo de reparación histórica a las comunidades indígenas por los

abusos cometidos. Esto se evidencia en el uso recurrente de la primera persona del singular en expresiones como “mi peregrinación” y “mi pedido de perdón”.

Además, el uso de colectivos de identificación como “nos haga caminar juntos” y “nuestro Señor Jesucristo” sugiere la inclusión del sujeto de la enunciación en el proceso de reconciliación, al destacar la necesidad de realizar un esfuerzo conjunto. Al mismo tiempo, el enunciador busca un acercamiento emocional y fraterno con el destinatario, lo que puede apreciarse en el uso de colectivos amplios como “rezar con ustedes y por ustedes” y “hermanos y hermanas”.

El destinatario del discurso está claramente identificado como los pueblos indígenas de Canadá, a quienes se les reconocen las injusticias y abusos cometidos por parte de miembros de la Iglesia. Esto se pone en evidencia a través del uso de colectivos de identificación como “nos golpea, nos indigna, nos entristece”, que muestran empatía del enunciatario hacia el sufrimiento del destinatario. Además, al referirse a metacolectivos singulares como “Evangelio”, “Jesucristo” y formas nominales como “caridad cristiana”, el Papa incluye al destinatario dentro de una comunidad de fe compartida, reforzando la idea de un vínculo espiritual y moral.

Aunque el contradestinatario no es mencionado explícitamente, su figura se puede inferir a partir de la crítica hacia actores históricos e institucionales que perpetraron acciones destructivas contra los pueblos indígenas. Este contradestinatario es asociado a colectivos amplios como “colonos europeos”, “gobiernos de la época”, y “muchos miembros de la Iglesia y de las comunidades religiosas”, quienes participaron en políticas de asimilación forzada y destrucción cultural. Cabe destacar la referencia explícita a las “escuelas residenciales” y las “políticas de asimilación”, para denunciar los abusos cometidos por este contradestinatario.

Conclusiones

En los discursos dirigidos a los pueblos indígenas, el sujeto de enunciación del Papa Francisco se construye de modo coherente a través de una estrategia discursiva que resalta la empatía, la humildad y el compromiso social y espiritual. Mediante el uso de pronombres y expresiones específicas, el Sumo Pontífice se presenta como un líder inclusivo que promueve la unidad, la justicia social y el cuidado de la naturaleza. En sus discursos, los indígenas son reconocidos como un sujeto político con capacidad de incidencia en el debate público local e internacional.

En sus discursos durante el II Encuentro Mundial de los Movimientos Populares y su viaje apostólico a Canadá, Francisco adopta una postura de humildad y respeto: reconoce los errores históricos durante la conquista y la colonización, y pide perdón por los crímenes cometidos por la Iglesia. Esto se refuerza en el uso de un registro accesible que ubica a Francisco como un guía espiritual cercano a su pueblo. Tanto en las homilías como en los discursos litúrgicos, Francisco evita la primera persona del singular y, adopta un papel de mediador entre lo divino y lo humano. La faceta intelectual de los jesuitas también se hace presente en su liderazgo cuando se muestra reflexivo y autocrítico.

Atento a la vulneración de derechos que trae la colonización, los desplazamientos forzados y la globalización, Francisco comprende que el respeto a las culturas indígenas es un pilar para construir la unidad en la diversidad. Especialmente en sociedades tan diversas como lo son las latinoamericanas. Como líder de la paz, llama a la convivencia y a abandonar la violencia. Pone un especial énfasis, en países como México y Chile, marcados por el narcotráfico y la disputa territorial.

Asimismo, su referencia a la Casa Común, los derechos de la naturaleza y la protección del medio ambiente están presentes en casi todos sus discursos. En línea con los obispos

amazónicos, Francisco comprende que proteger los derechos de los pueblos indígenas es un camino para proteger a los derechos de la naturaleza. Por eso los llama “guardianes de los bosques”, critica las industrias extractivas, muestra conocimientos sobre las economías ilícitas que plagan la Amazonía y exhorta a los indígenas a luchar por una “ecología integral” que incluya a la justicia social.

En cuanto al prodestinatario, en los discursos analizados, Francisco se dirige especialmente al colectivo indígena americano, con un fuerte énfasis en la juventud indígena: los insta a ser protagonistas del futuro, a mantener las tradiciones de sus ancianos y a cuidar la “Casa Común”. También se observan mensajes a los miembros del clero, los interpela tanto en zonas rurales como urbanas, con el objetivo de reforzar el acompañamiento a las comunidades originarias: les pide proteger a los pueblos amazónicos, resalta la figura de los santos cercanos a las comunidades y los llama a construir una “Iglesia con rostro amazónico e indígena”.

En sus visitas a Latinoamérica, el Papa reconoce la cosmovisión indígena y las lenguas ancestrales. En Bolivia, menciona al “vivir bien”, es decir, el vivir en armonía con la naturaleza propuesto por los indígenas de tierras bajas; y en Chile apela al mismo concepto, pero en lengua mapuche: “Küme Mongen” o “buen vivir”. Paralelamente, establece paralelismos entre las espiritualidades indígenas y la tradición bíblica: entre el pueblo de Israel y los pueblos indígenas; el “tipi” y el tabernáculo israelita; o el “árbol de la vida” y el “árbol de la cruz”.

En el mismo sentido, la utilización de las lenguas ancestrales también se constituye en un gesto de respeto y reconocimiento a sus culturas. Más aún cuando algunas comunidades van perdiendo su tradición lingüística porque las nuevas generaciones no hablan sus idiomas. En Temuco, Francisco saluda en mapuche: “Mari, Mari. Küme tünngün ta nie-

mün” (“Buenos días. La paz esté con ustedes”); en Chiapas, inicia y termina su discurso en tzotzil: “Li smantal Kajvaltike toj lek” (“La ley del Señor es perfecta del todo y reconforta el alma”); al finalizar su discurso en Puerto Maldonado se despide en quechua: “Tinkunakama” (“Hasta un próximo encuentro”); y en el videomensaje a los jóvenes en Soloy también se despide en lengua ngäbe: “Jatuaida, Jamorogodre” (“¡Que Dios los bendiga!”).

Finalmente, el análisis de la figura del contradestinatario revela un oponente que se manifiesta tanto en términos abstractos como concretos. Los contradestinatarios abstractos incluyen conceptos como narcotráfico, injusticia social, racismo, consumo y globalización excluyente. Estos términos representan las fuerzas sistémicas de la globalización y la colonización que oprimen a los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables. Francisco denuncia estos elementos como parte de una “cultura del descarte” que promueve la exclusión, explotación y degradación.

El Papa asocia a esta figura especialmente con el colonialismo, tanto en sus formas históricas como contemporáneas. En este sentido, denuncia la antinomia entre “culturas superiores” y “culturas inferiores” y cuestiona al neoextractivismo impulsado por las grandes corporaciones y los organismos internacionales en los territorios indígenas y la Casa Común. Además, en su discurso en Canadá, Francisco señala a los colonos europeos y a los gobiernos de la época como responsables de las políticas de asimilación forzada y las escuelas residenciales, que buscaron destruir la identidad cultural de los indígenas.

Entre los actores concretos, se menciona a instituciones como el Estado y a miembros de la Iglesia que participaron de los abusos, en oposición a la auténtica evangelización y los valores del Evangelio. Cabe destacar también la mención al diablo, al que se alude como el “padre de la mentira”: esta alusión es significa-

tiva, ya que es la única referencia a esta figura que se registra en el *corpus* de análisis.

Finalmente, cabe destacar que el lenguaje no verbal de Francisco acompaña fuertemente su mensaje. El Papa viaja a los territorios indígenas y no los hace viajar a ellos a las ciudades capitales (un desafío no menor para una persona de más de ochenta años). Asimismo, su gestualidad es más que evidente: les sonrío, los abraza, los escucha con atención, los toma de la mano y se pone las prendas que le regalan.

En resumen, en los discursos del Papa Francisco se observa un reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos políticos y los convoca a participar del debate público sobre el desarrollo. En línea con *Laudato Si'* y su llamado a proteger la Casa Común, el Sumo Pontífice entiende que los pueblos originarios pueden ofrecer alternativas al desarrollo extractivista, especialmente a través de su vida en armonía con la Madre Tierra como lo plantea el paradigma del “vivir bien” o “buen vivir”. Paralelamente, como líder mundial, convoca a la cultura de la paz y exhorta a convivir bajo la unidad en la diversidad.

Referencias bibliográficas

- Acosta, Ponciano (21 de febrero de 2020). *El Sínodo Panamazónico*. Disponible en: <https://debatesindigenas.org/2020/02/21/el-sinodo-panamazonico/>
- Agencia Anadolu (17 de enero de 2018). *La historia del pueblo Mapuche que el papa visita en Chile*. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/es/mundo/la-historia-del-pueblo-mapuche-que-el-papa-visita-en-chile/1033596>
- Albareda-Tiana, S. (2016). *Aportaciones de la “Laudato si” en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Scripta Theologica*. 48 (2): 443-462.
- Awí Mello, A. (2017). El Papa Francisco y la cultura del encuentro. *Medellín. Biblia, teología y pastoral para América Latina y El Caribe*. 43(169): 721-750.

- BBC News (9 de julio de 2015). *Bolivia: la historia detrás del “crucifijo comunista” que Evo Morales le regaló al papa Francisco*. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150709_morales_papa_crucifijo_bolivia_ao
- BBC News (29 de mayo de 2021). *Encuentran restos de 215 niños en una fosa común dentro de una escuela en Canadá*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-57292785>
- BBC News (6 de junio de 2021). *Los sinietros internados donde murieron 6.000 niños indígenas en Canadá*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-57369709>
- Benveniste, E. (1997). *Problemas de lingüística general*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Boaventura, L. e Freitas, E. (2016). A Construção do ethos nos discursos do Papa Francisco. *Gragoatá*. 21(40): 317-338.
- CBC News (24 de junio de 2021). *Sask. First Nation announces discovery of 751 unmarked graves near former residential school*. Disponible en: <https://www.cbc.ca/news/canada/saskatchewan/cowessess-marieval-indian-residential-school-news-1.6078375>
- CNN (2 de julio de 2021). *Descubren 182 restos humanos en tumbas anónimas cerca de una antiguo internado*. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2021/07/02/descubren-182-restos-humanos-en-tumbas-anonimas-cerca-de-internado-trax>
- Cope (22 de marzo de 2024). *Santo Toribio de Mogrovejo, misionero entre los indígenas*. Disponible en: https://www.cope.es/religion/vivir-la-fe/santoral/noticias/santo-toribio-mogrovejo-misionero-entre-los-indigenas-20240323_3212682
- Cristoffanini, P. (2016). El Papa Francisco y la Utopía. *Sociedad y discurso*. 29: 41-63. Disponible en: <https://journals.aau.dk/index.php/sd/article/view/1653/1320>
- Cuda, E. (2013). Teología y política en el discurso del papa Francisco. ¿Dónde está el pueblo? *Nueva Sociedad*. 248. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/teologia-y-politica-en-el-discurso-del-papa-francisco-donde-esta-el-pueblo/>
- Debates Indígenas (1° de febrero de 2024). *Perú: una democracia que excluye a las víctimas*. Disponible en: <https://debatesindigenas.org/2024/02/01/peru-una-democracia-que-excluye-a-las-victimas/>
- Debates Indígenas (1° de marzo de 2024). *Extractivismos mineros en territorios indígenas del Perú*. Disponible en: <https://debatesindigenas.org/2024/03/01/extractivismos-mineros-en-territorios-indigenas-del-peru/>
- Deutsche Welle (18 de enero de 2019). Jóvenes indígenas católicos: conciliar pasado, fe y cultura. Disponible en: <https://www.dw.com/es/jovenes-indigenas-catolicos-como-conciliar-pasado-fe-y-cultural/a-47142679>
- El País (9 de julio de 2015). *El Papa Francisco llega a Bolivia*. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2015/07/09/album/1436398551_842473.html
- El País (14 de febrero de 2016). *Ecatepec, el hogar de la Santa Muerte*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/02/13/mexico/1455390123_925522.html
- El País (19 de enero de 2018). *El Papa Francisco clama contra la deforestación y la trata de personas en plena selva amazónica*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/01/19/america/1516388687_764032.html
- Encuentro Mundial de Movimientos Populares (EMMP) (2021). *IV Encuentro Mundial de Movimientos Populares en diálogo con Francisco. Tierra, Techo y Trabajo*. Disponible en: <https://movpop.org/wp-content/uploads/2021/07/dosierESP.pdf>
- Ferraz, C. G. e De Freitas Cardoso, M. T. (2020). A Cultura do Encontro como chave de leitura da carta encíclica *Laudato Si'* do Papa Francisco. *Caminhos - Revista de Ciências da Religião*. Núm. 18: 415-434.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (2021). *Quinta reunión mun-*

- dial del Foro de los Pueblos Indígenas en el FIDA. *Síntesis de las deliberaciones*. Disponible en: https://www.ifad.org/documents/38714174/42105832/synthesis_ipf2021_s.pdf
- France 24 (17 de enero de 2018). *En el epicentro del conflicto mapuche, el papa Francisco pidió reconocimiento sin violencia*. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20180117-papa-francisco-pueblo-mapuche-temuco>
- France 24 (19 de enero de 2019). *El Papa animó a los indígenas a cuidar “sus raíces” frente a la marginación*. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20190119-panama-papa-indigenas-jovenes-marginacion>
- Francisco (6 de junio de 2021). *Angelus*. Disponible en: https://www.vatican.va/content/francesco/es/angelus/2021/documents/papa-francisco_angelus_20210606.html
- Infobae (8 de febrero de 2024). *Por qué Michoacán es un estado clave para el narcotráfico a nivel internacional*. Disponible en: <https://www.infobae.com/mexico/2024/02/08/por-que-michoacan-es-un-estado-clave-para-el-narcotrafico-a-nivel-internacional/>
- International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA) (2021). *Los pueblos indígenas en el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola*. Disponible en: <https://www.iwgia.org/es/los-pueblos-indigenas-en-el-fondo-internacional-de-desarrollo-agricola.html>
- La Nación (17 de enero de 2018). *El discurso del Papa fue tremendamente tibio, ambiguo e impreciso”, dijo un dirigente mapuche en Chile*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/el-discurso-del-papa-fue-tremendamente-tibio-ambiguo-e-impreciso-dijo-un-dirigente-mapuche-en-chile-nid2101505/>
- La Voz de Michoacán (16 de febrero de 2020). *16 de febrero de 2016, la histórica visita del papa Francisco a Morelia*. Disponible en: <https://www.lavozdemichoacan.com.mx/michoacan/16-de-febrero-de-2016-la-historica-visita-del-papa-francisco-a-morelia/>
- Los **Ángeles** Times (18 de febrero de 2016). *Es una “tragedia humana” la migración forzada dijo el papa Francisco antes de partir*. Disponible en: <https://www.latimes.com/espanol/mexico/articulo/2016-02-18/hoyla-mex-es-una-tragedia-humana-la-migracin-forzada-dijo-el-papa-francisco-y-or-frente-al-ro-bravo-antes-de-p-20160218>
- National Geographic (27 julio de 2022). *Las escuelas para indígenas en Canadá sepultaron décadas de genocidio y violencia cultural*. Disponible en: <https://www.ngenespanol.com/el-mundo/las-escuelas-para-indigenas-en-canada-sepultaron-decadas-de-genocidio-y-violencia-cultural/>
- Papa Francisco (28 de octubre de 2014). *Discurso del Santo Padre Francisco a los participantes en el encuentro mundial de movimientos populares*. Disponible en: https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2014/october/documents/papafrancesco_20141028_incontro-mondiale-movimenti-popolari.html
- Pérez Millán, M. M. (2017). La configuración latinoamericanista del discurso del Papa Francisco. *Sphera Publica*. 2(17): 125-154. Disponible en: <https://sphera.ucam.edu/index.php/sphera-01/article/view/312>
- Prieto, Ma. S. (2016). *El fin del mundo: El fenómeno del Papa Francisco desde la sociología*. Villa María: Eduvim.
- Querida Amazonía (19 de enero de 2021). *Papa Francisco se encuentra con pueblos indígenas en Puerto Maldonado*. Disponible en: <https://queridaamazonia.pe/camino-sinodal/francisco-en-puerto-maldonado/>
- RFI (26 de julio de 2022). *El Papa Francisco pide perdón en Canadá por el daño causado a los pueblos autóctonos*. Disponible en: <https://www.rfi.fr/es/americas/20220726-el-papa-francisco-pide-perdon-en-canada-por-el-daño-causado-a-los-pueblos-autóctonos>
- Salesianos Don Bosco (s/f). *Encuentro Mundial de la Juventud Indígena*. Disponible en: <https://donboscosur.org/encuentro-mundial-de-la-juventud-indigena/>

- Thompson, J. B. (2002). *Ideología y cultura moderna. Teoría crítica social en la era de los medios de comunicación*. México D.F.: UAM.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2016). La construcción discursiva de la identidad y el modelo de sociedad en el discurso político de M. Macri. *Discurso & Sociedad*. 10(3): 466-490.
- Vatican News (7 de julio de 2020). *7 años de la JMJ en Río: recordando a Francisco y su famoso ¡Hagan lío!* Disponible en: <https://www.vaticannews.va/es/iglesia/news/2020-07/7-aniversario-jmj-brasil-papa-francisco-hagan-lío-jovenes.html>
- Vatican Press (21 de enero de 2018). *Viaje apostólico a Perú: Encuentro con los obispos*. Disponible en: <https://www.vatican.va/content/francesco/es/events/event.dir.html/content/vaticanevents/es/2018/1/21/vescovi-lima-peru.html>
- Vatican.va (s/f). *El sínodo de los obispos: introducción*. Disponible en: https://www.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2019/october/documents/papa-francesco_20191026_chiusura-sinodo.html
- Verón, E. (1987). *La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política*. En AA. VV. *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos* (pp. 9-26). Buenos Aires: Hachette.

El “elenco estable” del empresariado de la salud en la Argentina: *Las empresas de medicina prepaga (des-re) reguladas (1990-2024)*

*The “stable cast” of health company executives in Argentina:
(De-re)regulated prepaid medical companies in Argentina
(1990-2024)*

Por María José Luzuriaga*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2026.

Fecha de Aceptación: 15 de abril de 2026.

RESUMEN

Las empresas de medicina prepaga han sido escasamente estudiadas en el campo de las ciencias sociales. Para un acercamiento capaz de identificar los rasgos relevantes de las mismas, resulta central comprender cómo y por qué un grupo minoritario de ellas ha logrado mantenerse en la cúpula empresarial local a lo largo de más de tres décadas. La comprensión de dicha permanencia adquiere mayor relevancia en un país que cuenta con un sistema de seguridad social, así como con un subsector público, que a pesar de su subfinanciamiento

crónico, se encuentra presente y atiende a una porción significativa de la población, a diferencia de otros países de la región. La pregunta que organiza este artículo de investigación es: ¿cuánto hubo de intervenciones políticas y cuánto de estrategia empresarial en el mantenimiento de este grupo de empresas en la cúpula empresaria local durante más de tres décadas? Se ofrece una historización y caracterización de las empresas de medicina prepaga desde los años 1990 a la actualidad. Entre los elementos centrales del análisis se encuentran: la participación de representantes del sector en

* Doctora en Salud Colectiva por la Universidad Federal de Rio de Janeiro. Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Integrante de la Red Argentina de Investigadoras e Investigadores de Salud y del Grupo de Pesquisa e Documentação sobre Empresariamento da Saúde. Ingresante a la Carrera de Investigador Científico 2022 pendiente de designación. Correo electrónico: mariajoseluzuriaga@gmail.com

La autora agradece los valiosos aportes del Dr. Martín Schorr a la elaboración de este artículo de investigación, especialmente su lectura crítica, sus observaciones y sus recomendaciones bibliográficas.

altos cargos de la cartera de salud, la inversión de la agenda política por parte de intereses corporativos, las políticas de desregulación de la seguridad social, las políticas de (des-re)regulación de las empresas de medicina prepaga las políticas de apertura y desregulación económica, las alianzas estratégicas con diversos sectores del sindicalismo, los procesos de fusión y adquisición y la participación del capital financiero nacional e internacional en el sector salud. En cuanto a los principales resultados, interesa destacar las debilidades de las políticas regulatorias en este mercado. Mientras en el año 1997, nueve empresas explicaban el 40% del total de afiliados, casi tres décadas después dos empresas explican el 50% del mercado: OSDE y Swiss Medical Group. El total de afiliados desde el año 2010 alcanzó su techo con una variabilidad que ha oscilado entre un 0,5 y un punto porcentual de la población. Uno de los factores centrales que explica el lugar ocupado por las empresas líderes es su capacidad para influir sobre políticas y espacios de toma de decisión generando condiciones muy favorables para expandir sus negocios.

Palabras clave: *Poder Económico, Cúpula Empresarial, Empresas de Medicina Prepaga, Políticas Públicas, Argentina.*

ABSTRACT

Prepaid medical companies have been scarcely studied in the field of social sciences. For an approach capable of identifying their relevant features, it is essential to understand how and why a minority group of them has managed to remain in the local business elite for more than three decades. Understanding this permanence becomes even more relevant in a country with a social security system, as well as a public subsector, which, despite its chronic underfunding, is present and serves a significant portion of the population, unlike other countries in the region. The question that organizes this work is: How much was political intervention and how much was business strategy in-

involved in maintaining this group of companies in the local business elite for more than three decades? We provide a historical account and characterization of prepaid health insurance companies from the 1990s to the present. Key elements of the analysis include: the participation of sector representatives in senior health ministry positions, the reversal of the political agenda by corporate interests, social security deregulation policies, (de-re)regulation policies for prepaid health insurance companies, economic liberalization and deregulation policies, strategic alliances with various union sectors, mergers and acquisitions, and the participation of national and international financial capital in the health sector. Regarding the main results, it is worth highlighting the weaknesses of regulatory policies in this market. While in 1997, nine companies accounted for 40% of total affiliates, almost three decades later, two companies accounted for 50% of the market: OSDE and Swiss Medical Group. Since 2010, the total number of affiliates has peaked, with a variability that has ranged from 0.5 to 1 percentage point of the population. One of the key factors that explains the position occupied by leading companies is their ability to influence policies and decision-making spaces, generating very favorable conditions for expanding their businesses.

Keywords: *Economic Power, Business Leadership, Prepaid Medical Companies, Public Policies, Argentina.*

Introducción

El inicio del actual gobierno puede ser caracterizado por un profundo proceso de desregulación de la economía a partir del Decreto N° 70/2023. Entre los principales sectores desregulados se encuentra el de las empresas de medicina prepaga. Existen numerosos movimientos que impiden establecer un panorama claro de las modificaciones vigentes ya que ha habido una secuencia de marchas y contramarchas por parte del Poder Ejecutivo respecto a los aspec-

tos desregulados y re-regulados producto de demandas, judicializaciones, y un creciente malestar social respecto a los excesivos y acelerados aumentos de cuotas, copagos en paralelo a la reducción de prestaciones y a un cada vez mayor malestar de las y los trabajadores de la salud.

Desregulación, concentración y desprotección forman parte de un mismo movimiento bajo el cual podemos caracterizar las políticas del gobierno actual en la República Argentina. Si bien no son novedosos en nuestro país es posible observar el carácter distintivo de los mismos en el presente por la magnitud, velocidad y profundidad de una serie de medidas dirigidas de forma explícita a desproteger a una parte significativa de la sociedad y a favorecer a los principales grupos económicos del país.¹

1 Tal como evidencia Schorr (2024), durante el primer año del gobierno de Milei el podio de *ganadores* es ocupado por la intermediación financiera, un conjunto de producciones primarias de exportación ligadas a grandes capitales transnacionales, actividades con precios regulados por el Estado que resultaron muy favorecidas por la convalidación de subas de tarifas (transporte y comunicaciones, electricidad, gas y agua), y sectores que se “desregularon” en favor de grandes empresas (servicios sociales y de salud, donde se observan comportamientos contrapuestos: aumenta la gravitación de la salud privada y decrece la de la pública). Mientras que en el grupo de los *perdedores* se ubican los sectores que explican el 68% del PBI global y se trata de rubros que están en situaciones especialmente críticas como la construcción, la industria manufacturera y el comercio. A su vez en este grupo se encuentra, por un lado, un grupo de actividades perjudicadas por el drástico recorte del gasto público que se ha instrumentado sobre prácticamente todas las partidas (empleo y sueldos estatales, obras e inversiones, transferencias a provincias, programas asistenciales, etcétera)

Un concepto clave que ayuda a explicar la dinámica y las condiciones de posibilidad de estos procesos es aquel acuñado por científicos sociales estudiosos de las elites: “puerta giratoria”². El término “puerta giratoria” o “circulación público-privada” en este sector resulta más que pertinente para caracterizar y analizar las acciones de la cartera de salud del gobierno actual ya que el Ministro de Salud, Mario Lugones, es un destacado representante del sector privado de la salud³ y el Superintendente de salud, Gabriel Oriolo, cuenta con una amplia trayectoria laboral en la principal empresa de medicina prepaga del país, treinta años en cargos directivos en OSDE⁴. Situación que resulta muy similar al periodo menemista

y, por el otro lado, muchos sectores afectados por la retracción del consumo interno ante la caída del poder adquisitivo de los salarios, las jubilaciones, las pensiones, etcétera.

2 O circulación “público-privada”. Es un concepto utilizado por la bibliografía de las elites (Castellani, 2016) y también por investigadoras e investigadores del campo de la salud y la economía política de la salud en Brasil dedicados al estudio de las empresas de planes y seguros de salud (Scheffer y Bahia, 2011; Scheffer y otros, 2020).

3 Para más información, véase: https://www.eldestapeweb.com/politica/ministerio-de-salud/quien-es-mario-lugones-el-nuevo-ministro-de-salud-del-gobierno-de-javier-milei-20249262300?utm_medium=paid&utm_source=Google&utm_campaign=DSA_Politica&gad_source=1&gclid=Cj0K-CQIAs5i8BhDmARIsAGE4xHxGM7LjrZplpihiwTFX8xX6p6o8aE61Xy3rVjtfOrwZZp5xXxFRnQaAm1qEALw_wcB

4 Diario Digital Letra P “offside” y ¿roja directa? Gabriel Oriolo, funcionario de Javier Milei, fue acusado por asociación ilícita y tráfico de influencias”, 3 de septiembre de 2024.

en relación a los conflictos de interés presentes en las máximas autoridades de la cartera sanitaria⁵. También el concepto “ámbitos privilegiado de acumulación” permite caracterizar el comportamiento de estos grupos empresarios. Como señala Ana Castellani se trata de “espacios donde las empresas privadas involucradas obtienen ganancias extraordinarias derivadas de la existencia de privilegios institucionalizados y no institucionalizados generados y sostenidos por el modo de vinculación que se establece entre el sector estatal y el privado” (2007: 18). En este sentido, nos interesa recuperar la descripción realizada en un trabajo ya clásico de la economía política de la salud de Katz y Muñoz (1988): *La organización del sector salud: puja distributiva y equidad*, en el que postulan que el mercado de la salud, conformado por diversos prestadores (médicos, sanatoriales, fármacos, etcétera) ha adquirido una forma altamente idiosincrática en la cual “grupos económicos con distinta capacidad de presión y lobby político, así como prácticas restrictivas diversas que llevan a que el oligopolio con la diferenciación de producto y la formación de precios bajo condiciones de competencia imperfecta constituyan las tipologías de mercado que prevalecen” (1988: 11). Así, los autores sostienen que la dinámica del sector salud se encuentra organizada a partir de lo que ellos definen como “*el conflicto distributivo*” que expresa la negociación y presión política de los grupos prestadores cuyo instrumento central para la transferencia de ingresos será la capacidad para incidir en el sistema de

precios de las prestaciones (los precios relativos del arancel médico, de los medicamentos, del arancel sanatorial, etcétera). En otras palabras, es el *conflicto distributivo* el mecanismo que definirá el funcionamiento del mercado de la salud -imperfectamente competitivo- y no las necesidades médico-asistenciales de la población. Desde un panorama actual, al identificar los principales grupos económicos del sector salud sin duda encontramos a las empresas de medicina prepaga líderes.

A continuación, presentamos algunos datos que dan cuenta de la posición destacada de las mismas tanto en el mercado de la salud como cuando se las compara con otras grandes empresas del país.

Las principales empresas de medicina prepaga -Galeno, Medicus, Medifé, Omint, OSDE y Swiss Medical Group- tuvieron ingresos de 6.800 millones de dólares promedio anuales en el período 2015 a 2020 y, en su conjunto, acumularon 44.400 millones de dólares. De acuerdo con el Centro de Economía Política Argentina (CEPA), en el año 2022, constituyen las seis empresas que concentraban el 76% de los poco más de 6 millones de abonados a la medicina prepaga. Al tiempo que se autorizaron aumentos que acumulan un salto de 87% en las cuotas de la medicina prepaga desde que empezó el 2022 (casi duplicando la inflación acumulada) y la prórroga de beneficios impositivos que fueron implementados durante la pandemia.

En la actualidad, según la Cámara de Instituciones de Diagnóstico Médico (CADIME), a pesar de la migración de afiliados a otras empresas, sigue existiendo una fuerte concentración, del 70% entre las empresas mencionadas, habiendo sido Medicus desplazada por Sancor Salud (2024). Según la Revista *Mercado*, en 2022, Swiss Medical y OSDE se encontraban en los puestos 25 y 26, respectivamente, entre las empresas con mayor facturación del país, debajo de Mercado libre, que para ese año ocupó el puesto 24. En

5 El Ministro de Salud, Alberto Mazza, durante una parte del primer gobierno de Menem y todo el segundo mandato (1993-1999) fue el presidente de una de las principales cámaras de empresas de medicina prepaga y de una de las principales empresas de medicina prepaga. Una trayectoria similar tuvo el interventor de PAMI, Carlos Alderete.

el año 2023, descendieron a los puestos 43 y 46 pero continúan formando parte del núcleo duro de la cúpula empresarial, es decir, las 50 empresas más grandes del país. En 2024, es altamente probable que mejoren su posicionamiento en función de las políticas de gobierno actual vía tarifazos y de esta manera convalidar una recomposición fuerte de sus ingresos (Sy y Luzuriaga, 2025). Entre diciembre del 2023 y diciembre de 2024, las prepagas se vieron habilitadas a aumentar sus precios sin regulación pese a que el gobierno luego denunció cartelización y limitó los incrementos, si bien fue una medida temporal. Los resultados fueron claros: las prepagas aumentaron 241% acumulado entre diciembre de 2023 y diciembre de 2024 (Letcher y Strada, 2024). Desde el año 2012, año posterior a la regulación del mercado, se han autorizado más de 40 aumentos y a octubre del 2021, según un informe de CADIME, el incremento del índice acumulado entre 2012 a 2021 fue de 1699%.

El supuesto que guía el trabajo es el que fuera postulado por Daniel Azpiazu (1999) en su trabajo sobre las estrategias desregulatorias de la década de 1990 y que sostenemos que es posible aplicarlo al sector bajo estudio. El autor señala que:

... más allá de lo discursivo, en la estrategia desregulatoria oficial subyacen una serie de rasgos contradictorios, en tanto la pregonada “liberalización plena de las fuerzas del mercado” se conjuga con **la presencia de áreas y/o sectores no expuestos a tal desregulación, así como con modificaciones radicales en ciertos contextos normativos que suponen, en última instancia, una re-regulación de los mercados involucrados** (...). No se trata, por lo tanto, de una desregulación generalizada del conjunto de las actividades económicas, sino del despliegue de políticas en las que en muchos casos aquellos lineamientos estratégicos se ven subordinados frente al pragmatismo y a las discriminacio-

nes explícitas o implícitas que conllevan estas últimas.

... buena parte de las “desregulaciones y de las “re-regulaciones” implican la transferencia del poder regulatorio de determinados mercados a quienes pueden abusar de posiciones oligopólicas u oligopólicas en los mismos (1999: 14).

Por último, nos interesa destacar la relevancia de estudiar la cúpula empresarial en nuestro país. Como señalan Cassini *et al.* (2018), muchas de las empresas que forman parte de la *elite o la cúpula empresarial* -las doscientas firmas de mayor facturación anual que se desempeñan en los distintos sectores de la actividad económica (con la excepción del financiero y el agropecuario)- han tenido una incidencia significativa sobre variables clave de la economía tales como la inversión, las exportaciones, el empleo, la formación de precios y el ingreso y la salida de divisas. Sumado a esto, también se observa que ese poder en el plano económico se expresa en el político a través de la capacidad para incidir en las decisiones del Estado. Esta afirmación es perfectamente aplicable a las empresas de medicina prepaga líderes en diferentes ciclos de gobierno como se describirá en este artículo de investigación.

Antecedentes y contexto. Los inicios de las prepagas

Los antecedentes de las empresas de medicina prepaga en la Argentina pueden rastrearse en la década de 1930 a partir de la organización de un grupo de médicos de diferentes especialidades que conformaron la primera entidad de este tipo. La iniciativa estuvo a cargo del Dr. Schvarzer quien, junto con otros colegas, agruparon sus propios clientes y formaron una cartera unificada, a la cual se accedía a través de una cuota mínima (Fidalgo, 2008). De acuerdo a Ahuad *et al.* (1999) fue la primera fase de desarrollo de las entidades aseguradoras modernas y posteriormente los sanatorios privados comenzaron a ofrecer prepagas sanatoria-

les como ocurrió en el caso del Centro Médico Pueyrredón (1955) que brindaba en forma exclusiva atención médica a los pacientes de los médicos internos como una estrategia ante la capacidad ociosa de sus instalaciones.

En este punto resulta interesante recuperar el análisis sectorial realizado por el ya mencionado trabajo de Katz y Muñoz (1988) en el que hacen referencia a la competencia imperfecta de este mercado y, entre otros aspectos, advierten y describen la capacidad de negociación -de *lobby*- tanto de los colegios profesionales y cámaras empresariales (de sanatorios, clínicas, proveedoras de insumos médicos, etcétera) para incidir en los precios y condiciones de acreditación y prestación de servicios en las entidades públicas y privadas de provisión y de financiamiento de servicios de salud.

En la génesis de las empresas se puede rastrear la iniciativa de grupos profesionales y hospitales privados que advierten la necesidad de mantener su cartera de pacientes frente a transformaciones que ponían en riesgo su actividad. Entre las situaciones que destacan diversos trabajos respecto a los factores de desarrollo y expansión de las empresas se encuentran: la extensión de la cobertura de la seguridad social; el incremento de los costos debido a la incorporación de tecnología más sofisticada y compleja, la capacidad ociosa de las instalaciones sanatoriales; la amplitud de prestaciones que incorporan los planes de salud, destacándose aquellos que acompañan el desarrollo de nuevas tecnologías diagnósticas y terapéuticas así como prestaciones demandadas por la población como consultas y exámenes complementarios (Castro *et al.*, 2005; Ahuad *et al.*, 1999). En otras palabras, el grupo poblacional que demandaba este tipo de planes de salud deseaba mantener la relación médico-paciente bajo el estilo del subsector privado-médico de familia, pero financiado al costo de un servicio de un pago periódico, fijo y conocido; y, al mismo tiempo, ve la posibilidad de recibir los servicios de diferentes efectores y de

reducir los desembolsos excesivos por gastos en cirugías o enfermedades prolongadas.

Resulta oportuno traer el relato de una de las principales cámaras del sector, Asociación de Entidades de Medicina Prepaga (ADEMP), que en una de las editoriales de su revista, hace referencia al contexto de surgimiento de las empresas de medicina prepaga y subraya una serie de motivos, entre los cuales coloca la ineficiencia del sector público, como causa del crecimiento y relevancia de las empresas:

Corrían los fines de la década del '60 y principios de los '70, no solo ya comenzaba a instalarse la crisis del sistema de atención médica en el ámbito público, sino que el Estado empezaba a querer desentenderse de una de sus obligaciones básicas y principales, la salud de su población [...]. Ello originó en la gente, una total desconfianza en cuanto a la capacidad del Estado y de ciertas organizaciones de origen no estatal, para financiar, administrar y brindar cobertura médica de calidad y excelencia [...] Es ahí precisamente, en ese contexto y para satisfacer tan importante necesidad, donde gracias a la visión, principios y la permanente e inagotable constancia de nuestro sector, cuando nacieron las entidades de cobertura médica privada (Giordano, 2011: 3).

Si bien no coincidimos con la lectura realizada en el extracto citado más arriba, consideramos que es ilustrativo y representa la visión promovida por las empresas para legitimar su existencia en nuestro sistema de salud. También es interesante señalar como a lo largo de las tres décadas analizadas tanto representantes de las cámaras, directivos como representantes legales de dichas empresas ubican al subsector público como el garante de aquellas prestaciones que ellas no se encontraban en condiciones

de cubrir al tiempo que también cuestionaban al subsector por su “ineficiencia”⁶.

Un trabajo realizado por Belmartino y Bloch (1993) recupera la definición que da una de las primeras Cámaras de Medicina prepaga del país en la que se hace referencia a los beneficios de las mismas:

CIMAP define a las entidades que la integran como Instituciones Médicas que, encarando una medicina integral y actualizada, caracterizada por un alto nivel científico, cubren un sector importante de la población por su costo accesible, de manera de resumir en un común denominador, medicina integral moderna y económicamente razonable. Las organizaciones de pre-pago tienen por finalidad la prestación de servicios médicos a través de servicios propios o de terceros, mediante el pago de una cuota periódica, que puede ser la única contraprestación o estar acompañada de tasas adicionales (1993: 175).

Otra postura que nos interesa es cómo son vistas por ellas mismas. Las declaraciones de Claudio Belocopitt, presidente de Swiss Medical Group desde su fundación y hasta hace poco tiempo presidente de una de las principales cámaras del sector, la Unión Argentina de Salud, en el marco de la aprobación de la Ley fue entrevistado y fundamentó su crítica a la misma respecto a la obligación de incorporar afiliados con enfermedades preexistentes a partir de la siguiente caracterización:

La medicina prepaga es un sistema de seguro. En Argentina se llama medicina prepaga, pero en el mundo es contrato de seguro médico, y

funciona bajo las mismas reglas que un sistema de seguro [...] la Ley de seguros en Argentina, como la Ley de seguros en el mundo, dice que un contrato de este tipo será nulo si se conoce que el bien ya está siniestrado, o si se conoce que es un hecho que no se puede llegar a producir (DEF, 2011:73).

En función de estas concepciones expuestas acerca de los seguros de salud desde la perspectiva de representantes del negocio, resulta interesante recuperar la reflexión realizada por una sanitarista brasileña. Lígia Bahia precisa sobre algunos elementos clave de los seguros de salud que dificultan la posibilidad de que los mismos puedan organizar una respuesta desde una estrategia integral de la salud de las personas.

El seguro de salud representa una adaptación del proceso de selección de riesgos indemnizables financieramente en la medida que no es posible objetivar la salud y en consecuencia resarcirla. La reparación de las pérdidas de salud se hace a través de la prestación de servicios médicos financiados por las aseguradoras y empresas médicas (1999: 91, traducción libre).

Siguiendo la definición planteada resulta central destacar que la lógica de los seguros de prestación médica se basa en la gestión de riesgos, el riesgo como probabilidad de ocurrencia de daño a la salud. Las empresas de asistencia médica son promotoras de acceso a servicios sanitarios o pagadoras de gastos médico-hospitalarios y no necesariamente de acceso a cuidados centrados en promover mejores condiciones de salud individual y colectiva.

Retomando la trayectoria histórica de las empresas de medicina prepaga en nuestro país, el trabajo ya citado de Belmartino y Bloch (1993) presenta una serie de hechos y conflictos relevantes en la configuración de las empresas de medicina prepaga cuando comienzan a desarrollarse alrededor de la década de 1970. El mismo describe y analiza las controversias y heterogeneidad existentes al inte-

6 En la tesis “Regulación, medicina privada y ciudadanía” de Luzuriaga (2012) se presentan las principales argumentaciones realizadas por los representantes legales de las empresas de medicina prepaga ante la Subsecretaría de Defensa del Consumidor y se identifican argumentos en los que justifican la restricción o negativa de prestaciones de salud.

rior de la profesión médica con el desarrollo de la modalidad de sistema prepago. Inscriben su desarrollo en una fuerte tensión entre los profesionales médicos *versus* el industrialismo médico. A su vez dan cuenta de los conflictos existentes entre los colegios médicos y los gremios en diferentes provincias como Mendoza, Santa Fe y Tucumán. Fue en estas provincias donde se observaron los primeros intentos regulatorios de la nueva modalidad de prestaciones. Por otra parte, destacan diferentes conflictos de intereses entre los que mencionan: los vinculados a la demanda de mayor intervención reguladora o respeto por la libertad de empresa a diferentes instancias de gobierno; conflicto en el interior del gremio; y, por último, conflicto entre los diferentes poderes de gobierno. En la misma línea, Fidalgo (2008) en la caracterización de los orígenes del sector destaca la tensión existente que coloca el centro del conflicto la libertad de comercio/lucro *versus* la autonomía profesional y, en ese sentido, la amenaza para el médico, vinculada a una pérdida de poder y de capacidad de decisión frente a la posibilidad de transformarse en empleado de una determinada empresa.

En los cuadros 1 y 2 presentados a continuación, se busca ilustrar el periodo en el que se fundan las principales empresas de medicina

prepaga y el ritmo de evolución de las mismas hasta la actualidad. En el cuadro 1 se puede destacar que la mayoría de las empresas líderes, salvo tres, se fundan entre 1960 y 1980. Respecto a una de las que se fundó con posterioridad al periodo señalado, Swiss Medical Group, rápidamente pasa a ubicarse entre las principales con mayor facturación y mayor cartera de afiliados. Se verá a lo largo de este artículo que parte de su estrategia fue la compra y adquisición de otras empresas que lideraban el mercado al momento de su adquisición.

En cuanto al ritmo de evolución de la cantidad de empresas podemos observar un crecimiento significativo del año 1994 al año 2001 y a partir del 2012 cierta estabilización con pequeñas variaciones. Sin embargo, la información como se puede observar es limitada y en muchos casos se observan inconsistencias entre diferentes fuentes. Debido a ello solo intentamos hacer una caracterización con los datos disponibles. Podemos suponer que a partir de la sanción de la Ley de empresas de medicina prepaga, en el año 2011, la disponibilidad de información y la exigencia por parte del ente regulador para que las empresas informen, permitió tener un dato más preciso del universo de las mismas.

Cuadro 1.
Año de fundación de las principales EMP

Empresa	Año de fundación
AMSA	1962
CEMES	1962
OMINT	1967
TIM	1967
OSDE	1970
GALENO	1971
DOCTHOS	1972

Empresa	Año de fundación
MEDICUS	1972
ASOC. MUTUAL SANCOR SALUD	1973
DIAGNOS	1977
LIFE	1979
ACCIÓN MÉDICA	1982
QUALITAS	1986
SWISS MEDICAL GROUP	1994

Fuente: Ahuad *et al.* 1999; Castro *et al.* 2005.

Cuadro 2.
Evolución de la cantidad de empresas de medicina prepaga años seleccionados desde 1948 a 2024 (en función de la disponibilidad de información).

Período	Prepagas registradas
1948-1960	8
1960s	26
1970s	68
1980s	124
1994	250
2001	364
2005	-
2009	277
2010	-
2012	568
2020	651
2022	674
2023	-
2024	661

Fuente: Elaboración propia partir de Castro *et al.*, 2005; CADIME, 2016, 2018, 2021,2023, 2024; SSS, 2012.

A modo de cierre, nos resta mencionar que encontramos en un trabajo de Belmartino de 2010 cifras que nos muestran el gran creci-

miento que tuvo el sector en las décadas de 1980 y de 1990 y la reafirmación del vínculo del mismo con los límites (reales o promovi-

dos) de prestaciones ofrecidas por las obras sociales:

Las limitaciones de la cobertura de las obras sociales estimularon el crecimiento de los seguros privados de afiliación voluntaria, ofrecidos por las empresas de medicina prepaga. Se trata de un número superior a las 200 empresas, que dan cobertura a unos dos millones de personas con un gasto estimado, hacia el fin de la década de 1990, en mil quinientos millones de pesos (Belmartino, 2010: 154).

1990-2000: crecimiento del mercado y de las principales empresas de medicina prepaga

Desregulación limitada, descreme, traspasos, llegada y retirada del capital financiero nacional e internacional, compras, adquisiciones y fusiones, alianzas estratégicas entre empresas de medicina prepaga y obras sociales; son algunos de los principales procesos que caracterizan el mercado de las empresas estudiadas en la década de 1990.

A partir de la propuesta presentada por el Poder Ejecutivo a través del Decreto N° 9/93 de Libre Elección de Obras Sociales se abre una nueva etapa de conflictos y disputas entre los principales actores del sector por la capacidad de incidir en la definición de la configuración del sistema resultante. En el momento que comienza a ser formulada la política existía una fuerte deslegitimación sobre la actuación de las obras sociales (Belmartino, 1999, 2005; Findling, 2002; Fidalgo, 2013).

El Decreto mencionado da inicio al proceso de reforma a partir de la derivación de aportes de los trabajadores establece que cada trabajador/a puede elegir la obra social a la cual derivar sus aportes. De esta manera abrió también la posibilidad para que las/os trabajadoras/es accedan a los planes de salud comercializados por las empresas de medicina prepaga, los planes superadores y, por lo tanto, también de las mismas a la seguridad social. La

efectivización del traspaso requería la existencia de un convenio entre la obra social destinataria y la empresa. Dependiendo del nivel de ingresos/contribución de las/os trabajadoras/es y de su pretensión de acceder a un plan superador ofrecido por una empresa de medicina prepaga conveniada con la obra social a la cual pasarían sus aportes, deberían efectuar un pago adicional. La obra social elegida, actuaría como intermediaria con la empresa, reteniendo un porcentaje de lo aportado en concepto de gastos administrativos (Luzuriaga, 2018).

De acuerdo a los datos del trabajo de Ahuad *et al.* (1999), la cantidad de afiliados crecía a un ritmo del 2% anual, siendo más del crecimiento de la población, 1,4%. La facturación anual de las mismas era de 2.000 millones de pesos. A su vez según la consultora *Claves*, la facturación anual de las prepagas se incrementó a un 10% anual entre 1990 y 1994 sufriendo un descenso en el periodo 1995 que luego se superó. En ese periodo estaba la expectativa de la inminente desregulación total de las obras sociales. Una nota publicada en *El Cronista* en junio de 1994⁷ permite identificar la heterogeneidad de posiciones entre los directivos de las principales empresas de medicina prepaga si bien se observan también algunas miradas compartidas respecto a los cambios en el negocio y los desafíos en el marco de la reforma:

El mercado de las empresas de medicina prepaga venía creciendo tranquilamente, pero ahora afronta una ola de adquisiciones y quiebras, que podrían venir de la mano de la desregulación de las obras sociales, y los controles que les quiere imponer el gobierno, a imagen y semejanza de las AFJP. No hay lugar para 250 empresas, e incluso las más grandes piensan reestructurarse.

7 Diario *El Cronista*: “Se temen quiebras y adquisiciones. Las prepagas se hacen un chequeo general”, 10 de junio de 1994.

(El Cronista, 10 de junio, 1994, el subrayado es nuestro).

Esta lectura recupera parte de las declaraciones realizadas por los directivos de las empresas entrevistados en la nota. Cabe destacar las palabras textuales del director de AMSA, una de las líderes a mediados de la década de 1990, respecto a los beneficios de la desregulación para el mercado:

En seis meses habrá un panorama diferente en la medicina prepaga. La desregulación entre las obras sociales derivará en una competencia que planteará la necesidad de que estas contraten los servicios de las empresas de medicina prepaga” pronostica Guillermo Salinas, director de AMSA (El Cronista, 10 de junio 1994).

Una mirada menos optimista es la que presenta el gerente comercial de Medicus, líder según nivel de facturación en el mercado, quien destaca que:

Del mercado potencial que supuestamente vendría de la mano de la desregulación solo una parte podría acceder a las cuotas que actualmente cobra Medicus. Para el resto sería necesario reducir la cápita y los servicios y ese no es el plan de la empresa” (El Cronista, 10 de junio 1994).

Por último, interesa destacar algunas estrategias que se esbozan al consultarles respecto a la entrada de capitales extranjeros a partir de la implementación de la desregulación:

Docthos, del grupo Roberts/La Buenos Aires, proyecta alianza comercial que implicará un mayor aporte en tecnología. Mediante un acuerdo, que será sellado con un grupo de salud de una universidad norteamericana.

En el mercado de las prepagas, aseguran que salvo cuatro o cinco todas están dispuestas a escuchar ofertas. Se espera una fuerte concentración (El Cronista, 10 de junio 1994).

Tal como se advierte en la nota y en el Cuadro 3 se observa la presencia de importantes compras y adquisiciones por parte de capitales extranjeros en el mercado de las empresas de medicina prepaga. Castro *et al.* (2005) señalan que a partir del ingreso de diversos operadores internacionales -empresas extranjeras con trayectoria en el sector, grupos previsionales, compañías de seguros, Bancos- al mercado de la medicina prepaga, la Argentina se acopla a la tendencia mundial de asociación de Bancos, compañías de seguros y empresas de medicina prepaga que diversifican sus servicios y se incorporan al sector salud.

Cuadro 3.
Principales compras y fusiones de las empresas de medicina prepaga durante el periodo 1990-2000. Argentina.

Empresa/Grupo económico comprador	Año	País	Compras y fusiones	Monto (en millones de US\$)
Swiss Medical Group	1994	Argentina	CIM; Magna; Salud (50%)	30
	1996		Diagnos	-
	1997		OPTAR	12,5
	2000		Sanitas Nubial	25
	2000		Medicien	

María José Luzuriaga “El ‘elenco estable’ del empresariado de la salud en la Argentina: Las empresas de medicina prepaga (des-re)reguladas (1990-2024)”

Empresa/Grupo económico comprador	Año	País	Compras y fusiones	Monto (en millones de USS)
Grupo Exxel	1994	Fondo de Inversión	Galeano-Life-TIM	34
			Clínica La Trinidad	s/d
			Clínica Jockey Club	s/d
	1995		Life	
	1996		TIM	40
Grupo Intersalud (Porvida-Chile)	1994	Chile	Ceprimed y Mediplan (compra el 90%. Tratativa con Blue Cross, EEUU)	13
Aetna US Healthcare	1999	EEUU	AMSA	120
			Sanatorio Mitre	
			Qualitas	
			Sanatorio Agote	
Top Family	1996	Argentina	OMAJA	-
Colmena Golden Cross Vida 3	1997	Chile	Clinico Olivos-Clio	-
HSBC	1997	Inglaterra	Docthos	-
Acción Médica Internacional	1997	Argentina	C.M. Buenos Ayres AMPRI	-
Grupo Colombiano	1997	Colombia	Club Sanitas	-
Club Sanitas	1997	Colombia	Nubial	-
Adeslas	1998	España	C.M.Sta. Fe-CMS Isabel-Omaja Top Family	-
Medical's	1999	Argentina	Minerva Programas de Salud	-
BBV	1999	España	Adesias	-
Samet	1999	Argentina	Ceprimed-Mediplan	-
ING	2000	Holanda	AMSA-AETNA	-
Medical's	2000	Argentina	Amil	-

Fuente: Elaboración propia a partir de Barragán, 2007; Arce, 2010 y Castro *et al.*, 2011.

La crisis económico-financiera y la emergencia sanitaria que se profundizan a lo largo de la década de 1990 tendrán su manifestación en el comportamiento sector privado de la salud. Como señalan Castro *et al.* (2005) hasta la década de 1970 y posteriormente con la rentabilidad financiera producto de la inflación de los años 1980, las empresas de medicina prepa-ga pudieron ser gerenciadas sin mayores problemas. Según el análisis de las autoras, en ese periodo a medida que “el sector fue incorporando tecnologías innovadoras, la inflación manifestaba un crecimiento progresivo que permitía financiar el encarecimiento que año tras año se producía en las prestaciones médicas” (2005: 14-15).

A partir de la década de 1990, es posible señalar cambios importantes en la dinámica y en las estrategias de las empresas de medicina prepa-ga vinculadas principalmente a la implementación del Plan de Convertibilidad Monetaria y el freno a la inflación. Según el análisis de Castro *et al.* (2005) se verán obligadas a trabajar sobre los costos de la atención médica a fin de maximizar la rentabilidad operativa genuina de la actividad.

Otro factor central para entender el comportamiento de las empresas estudiadas en este periodo es el de las estrategias de las obras sociales en el marco de la implementación de la “libre opción” o más conocida como “la desregulación” de las obras sociales. El trabajo de Fidalgo (2008) muestra que sobre un total de doscientas cuarenta y cinco obras sociales que participaron del proceso de desregulación, las primeras diez concentraron el 55,63% del total de opciones de cambio registradas según datos de la Superintendencia de Salud. Las tres Obras Sociales que concentraron la mayor cantidad de traspasos desde el inicio de la política contaban con convenios con las empresas de medicina prepa-ga líderes del mercado: Swiss Medical, OSDE y TIM-Galeno. En este sentido, la autora propone definir a las empresas de medicina prepa-ga como testigos y pro-

tagonistas de la política de “libre opción” en la medida en que, si bien no quedaron incluidas en el escenario formal de la política, supieron construir “un lugar” a partir del cual pudieron acceder a una población de trabajadores/as dentro de la seguridad social. Sin embargo, esta estrategia no puede considerarse totalmente innovadora en el sector⁸.

En la misma línea Alonso (2004) sostiene que -en un contexto caracterizado por la demora de la regulación de las empresas de medicina prepa-ga y por el comienzo de la desregulación parcial de las obras sociales desde 1997- las empresas ingresaron informalmente al sistema de obras sociales a partir de la instrumentalización de convenios. En este sentido el autor plantea que esta estrategia de las empresas, de carácter informal y sin regulación, pasó a ser “todo ganancia” para las mismas ya que al mismo tiempo que se encontraban habilitadas para la selección de la población “más sana” y por lo tanto con menor probabilidad de requerir atención, también se vieron posibilitadas a descargar toda la responsabilidad por un eventual incumplimiento en la prestación sobre la obra social.

Por su parte, el estudio de Findling *et al.* (2002) muestra la magnitud de los traspasos en el inicio de la política. Una de las observaciones que destacan se refiere al bajo volumen de traspasos captados inicialmente, entre mayo de 1997 y mayo de 1999, de acuerdo con los datos suministrados por la Superintendencia de Servicios de Salud:

Durante un período de dos años (mayo/97 a mayo/99), 345.000 afiliados titulares (que con sus familiares ascienden a 862.500 personas) han decidido cambiar de obra social. Esta can-

8 Previo a la desregulación ya existían convenios entre empresas de medicina prepa-ga y las obras sociales de personal de dirección y al observar, como señalan los datos de Ahuad *et al.* (1999).

tividad representa sólo el 7,5% del total de afiliados titulares del sistema de obras sociales y el 8,2% del total de beneficiarios. Puede estimarse que, a fines del año 1999, la cifra total de pases haya trepado a 420.000 titulares. La distribución espacial de las opciones (según datos de la Superintendencia de Servicios de Salud, 1999) exhibe una elevada concentración en el área Metropolitana de Buenos Aires. (2002: 1080).

El trabajo de Alonso ya mencionado amplía el periodo a los primeros cinco años de implementación de la libre elección, y reafirma la lectura de Findling *et al.* (2002) advirtiendo el bajo nivel de traspasos y destaca también el carácter limitado de los mismos en función de la franja de aportes a la que pertenecían los afiliados. A partir de datos de la Superintendencia de Salud observa que en cuanto a la cantidad de traspasos durante los primeros cinco años de implementación (1997-2001) el promedio anual fue de 156.870, lo que representaba un equivalente al 3,4% del movimiento anual respecto al padrón de titulares. El autor postula que:

Además de casos puntuales de obras sociales afectadas por procesos de quiebra o de gran desequilibrio con deterioro y suspensión de prestaciones, la tendencia fundamental de la migración

de afiliados parece deberse más a los movimientos de los mejores aportes y más bajos riesgos hacia las obras sociales asociadas con prepagas u obras sociales gerenciales, cuyo perfil operativo es semejante a las anteriores (2004: 143).

Como puede verse, es posible identificar la existencia de irregularidades y tensiones que comienzan a observarse tanto entre las obras sociales como entre las empresas de medicina prepaga y el gobierno al implantarse la política. Algunas notas periodísticas de ese periodo reflejan la situación mencionada. A modo de ejemplo:

TRASPASO DE AFILIADOS. Se desató la pelea entre los gremios por las obras sociales. Varios sindicatos impugnaron traspasos entre obras sociales. Dicen que hubo influencia de prepagas. Se pasan los trabajadores de mayores ingresos. Temen el desfinanciamiento del sistema solidario de salud (CLARIN, 26 de junio de 1998).

A continuación, recuperamos del trabajo de Barragán (2007) un cuadro en el cual se muestran los convenios de las principales empresas de medicina prepaga con obras sociales para ilustrar la relevancia de esta estrategia y la participación de las mismas en la seguridad social.

Cuadro. 4.
Convenios entre empresas de medicina prepaga y obras sociales. 1994-1998

Empresas de medicina prepaga	Obras Sociales
Qualitas	OSDIC (Obra Social del Personal Directivo de la Industria de la Construcción)
	UPCN (Unión del Personal Civil de la Nación)
Staff Médico	UPCN
	OOSSEG (Obra social de Seguros)
MEDICUS	OSSIMARA (Obra Social de Supervisores metalúrgicos)
	OSADRA (Obra Social de Árbitros Deportivos de la República Argentina)

Empresas de medicina prepaga	Obras Sociales
SPM	OSSEG
Docthos	OSPADEP (Obra Social del Personal de Aeronavegación de Entes Privados)
Swiss Medical Group	OSPOCE (Obra Social del Personal del Organismo de Control Externo)
SALUD	OSPOCE
OPTAR	OSPOCE
	OSSEG
OMINT	OSSIMIRA
	OSPOCE
AMSA	14 obras sociales
	OSEIV (Obra Social De Empleados de la Industria del Vidrio)
	OSJERA (Obra Social de la Asociación del Personal del Agua y la Energía)
CEPRIMED-Mediplan y Provincia Salud	OSDEPYM (Obra Social de la Pequeña y Mediana Empresa)
	OSPREYH (obra social de los Trabajadores de Edificios)
	OSPOCE
	OSSIMARA

Fuente: Barragán, 2007 en base a Clarín 1998.

Nueva ofensiva sindical contra Roque Fernández

El ministro aseguró que ante “la primera denuncia de que nieguen un traspaso llamamos a una reunión porque es lo que hemos acordado con los ministros de Salud, Alberto Mazza; de Trabajo, Erman González, y el Presidente de la Nación (*LA NACIÓN* 23 de mayo de 1998).

En relación al conflicto expuesto, diversos trabajos (Findling *et al.*, 2002; Fidalgo, 2013) hacen referencia al conflicto que se desata en este periodo y a las presiones por parte de empleadores que obligan a los trabajadores a

realizar el cambio de obra social. En palabras de Findling *et al.* (2002) “Se ha evidenciado, asimismo, una fuerte presión por parte de empresarios a cargo de sanatorios y bancos (fundamentalmente de capital extranjero) que obligaban al plantel de empleados a cambiar de obra social bajo convenio con empresas prepagas” (2002: 1081).

En relación a la búsqueda de diferentes mecanismos para captar la mayor cantidad de clientes y adecuar las prestaciones de acuerdo al poder adquisitivo de la población destinataria resulta ilustrativa una definición que realiza el economista Giordano:

Las hay con fines de lucro y sin fines de lucro, de gran porte y con una estructura societaria y comercial muy sofisticada; de porte mediano y menor sofisticación en su estructura societaria y comercial; y pequeñas prepagas, con un alto nivel de informalidad. Si bien existen diferen-

cias de calidad médica y de servicios, cada uno de estos tipos de empresas de medicina prepaga atiende la satisfacción de diferentes segmentos de clientes, con diferentes capacidades de pago y diferentes necesidades y expectativas (Giordano *et al.*, 2004: 30).

Cuadro 5.
Titularidad e infraestructura sanatorial de las empresas de medicina prepaga líderes, Argentina, 1999.

Empresa	Titularidad actual	Sanatorios propios
AMSA	Médicos	Sanatorio Agote y Mitre
MEDICUS	Médicos	Sanatorio Otamendi y Sanatorio Las Lomas (30%)
GALENO	Exxel Group	Sanatorio Trinidad (72%)
TIM	Exxel Group	Clínica del Sol
DOCTHOS	Banco Roberts-HSBC	No
OMINT	Familia Lauret	Sanatorio Trinidad (28%)
SWISS MEDICAL	Empresarios locales, Grupo Oppenheimer (faltan datos)	Suizo Argentina
DIAGNOS	Banco Santander	No
LIFE	Exxel group	No
QUALITAS	70% Braun Estrugamou y 30% The Principal Fiancial Group	Centro Médico San Luis

Fuente: Ahuad *et al.*, 1999, a partir de la base de datos de las Cámaras ADEMP y CIMARA.

Para hacer un balance de la década observamos que dentro de las empresas de medicina prepaga que se ubican en la cúpula se mantuvieron casi toda la década en ese lugar, como OSDE y MEDICUS, algunas se incorporaron a la cúpula empresarial en la segunda mitad de

la década -Swiss Medical Group y Galeno- o al finalizar la misma, como OMINT⁹.

9 El análisis específico de los datos sobre la participación de las empresas de medicina prepaga en la cúpula empresarial forma parte de un trabajo que se encuentra en prensa: Luzuriaga, M. J. (2025). *Las empresas de medici-*

En los casos de Swiss Medical Group y Galeno existieron procesos de compras y fusiones en este periodo junto con la asociación con capital extranjero (Cuadro 3). Por fuera de las que se ubican en la cúpula también se observan procesos de compras y fusiones (Cuadro 3) y de la presencia de capital extranjero así como de un mismo grupo extranjero como accionista en más de una empresa, Exxel Group (Cuadro 3 y 5).

En cuanto a los convenios con obras sociales en el marco de la política de “libre opción” como señalamos OSDE, SMG y Galeno se vieron ampliamente beneficiadas.

Si bien, como señalan Castro *et al.* (2005) estos grupos financieros centraron sus expectativas en la futura desregulación total de las obras sociales que no ocurrió en ese periodo. Finalizada la década, dos de los principales grupos que ingresaron, Excel Group o The Principal, fueron retirando gradualmente los capitales invertidos. Tampoco se consolidó como una tendencia las fusiones de las empresas con bancos y compañías de seguro. Sin embargo, se debe destacar que las fusiones y adquisiciones ocurridas en esa década modificó el perfil del sector privado de la salud consolidando grandes grupos oligopólicos y a un proceso de concentración y oligopolización de la oferta de servicios.

2003-2015: Las empresas de medicina prepaga durante el kirchnerismo

El *ranking* de las principales empresas de medicina prepaga en este periodo se mantuvo bastante estable con la excepción de algunos casos que en años específicos van a abandonar su posición en la cúpula empresarial (MEDICUS, OMINT Y GALENO).

Durante la sesión realizada en mayo de 2011 en la cual se aprobó la Ley 25.682 de

empresas de medicina prepaga, el diputado Lozano enfatiza sobre el carácter concentrado y oligopólico del mercado:

De los más de cien mil millones de pesos que se gastan en salud en la Argentina, el mercado de la medicina prepaga maneja alrededor de 15.000 millones, que se relacionan con aproximadamente doscientas cincuenta empresas; apenas cinco de estas empresas concentran entre el 75 y el 80 por ciento de dicho mercado [...] Estamos hablando de empresas como OSDE, OMINT, Galeno, Medicus y Swiss Medical. Cuatro de estas empresas forman parte de la cúpula de las más de doscientas que existen en la Argentina. No estamos hablando de un mercado de competencia sino de uno que tiene un elevado nivel de concentración, y por esa razón merece un marco regulatorio como el que aquí estamos discutiendo (Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Argentina, 4 de mayo de 2011).

Una lectura interesante que complementa los análisis previos y contextualizan el análisis de la cúpula empresaria local durante el ciclo kirchnerista es el de Cassini *et al.* (2018). Recuperamos el análisis que hacen respecto al comportamiento de las empresas vinculadas a los servicios, ya que en esta actividad se ubican las empresas de medicina prepaga:

En lo que hace a los servicios, al cotejar la situación en 2001 con la de 2015 se evidencia una caída en el número de empresas (de 50 a 44) y una disminución de más de tres puntos porcentuales en la presencia de la actividad en la facturación global de la cúpula. Ese deterioro relativo esconde dos lógicas contrapuestas: la marcada retracción de las empresas prestatarias de servicios públicos (que durante la convertibilidad habían formado parte del elenco de “ganadores” -Azpiazu, 2003-) y la expansión de los servicios privados (medicina privada, servicios hidrocarburiíferos, telefonía celular, televisión

por cable, juegos de azar, etc.). (Cassini *et al.*, 2018: 8, el subrayado es nuestro).

Entre las empresas extranjeras de la cúpula empresaria local ubicadas en la actividad de servicios para el año 2015 encontramos dos empresas de medicina prepaga: Swiss Medical y Omint. Mientras que en esta misma actividad pero considerando las empresas nacionales encontramos a OSDE, GALENO y a la Sociedad italiana de Beneficencia. Cassini *et al.*, 2018).

En noviembre de 2007, Patricia Vaca Narvaja¹⁰, una de las autoras del proyecto de Ley sobre la regulación de las empresas de medicina prepaga, advierte sobre el no cumplimiento de lo establecido en relación a la Ley de Defensa del Consumidor, así como sobre el carácter monopólico del sector y los problemas que implican estas irregularidades para el sistema de salud

Desde su cargo de Subsecretaria de Defensa del Consumidor, debió lidiar más de una vez con las empresas de medicina prepaga por aumentos inconsultos o por prácticas denunciadas por los afiliados como “desleales” o “abusivas”. Hoy, como diputada nacional del FPV, Patricia Vaca Narvaja sostiene los mismos criterios, cuestionando el rol de las empresas de medicina prepaga, sus prácticas monopólicas en materia de precios y su posición dominante, no sólo frente a los usuarios del sistema sino también con respecto a sus proveedores: las clínicas, los laboratorios de análisis y los médicos, entre otros. Plantea que es necesario una reforma estructural del sistema de salud que contemple los distintos subsistemas vigentes, pero incluso sin

ese marco, entiende que hoy hay herramientas en manos del Estado para evitar los abusos de parte de las prepagas. Sólo hay que aplicarlas. (Página 12/País. 1 de noviembre de 2007)¹¹.

Resulta interesante recuperar otra nota del año 1994 realizada a la ex Subsecretaría y diputada nacional que en su cargo de coordinadora general del Consejo Municipal del Consumidor ya señalaba los incumplimientos de contratos y vulneraciones de derechos en los que incurrierían las empresas:

“La gente acude a nosotros cuando, ante el hecho consumado, se entera de la falta de compromisos contractuales” advirtió (...)

Aunque hay infinidad de quejas y consultas, el límite de las denuncias está impuesto por el temor de la gente de que la prepaga se entere y les dé de baja. Entonces se preguntan qué otra prepaga los volvería a tomar”, añadió. (...) el verdadero problema reside en “la falta de una reglamentación que proteja a la gente de las cláusulas abusivas o la publicidad engañosa” (El Cronista, 11 de junio de 1994).

Luego de varios intentos fallidos de regulación, la Ley N° 26.682 del año 2011 buscó colocar un cierto freno a las prácticas abusivas de las mismas y a la desprotección de las personas afiliadas. Si bien es importante destacar la existencia de normativas previas al 2011 vinculadas a la defensa del consumidor que habilitaba al Estado a intervenir de oficio ante situaciones asimétricas y prácticas abusivas como así también a los afiliados a iniciar acciones administrativas y/o judiciales ante posibles irregularidades por parte de las empresas¹².

10 Se ha desempeñado como Subsecretaria de Defensa del Consumidor entre 2003 y 2005. Fue también diputada nacional por el Frente para la Victoria y embajadora argentina en México durante el gobierno de Cristina Kirchner.

11 Diario Página/12. El País. “Vaca Narvaja cuestiona la suba y dice que hay forma de controlarla”, 01 de noviembre de 2007.

12 Para más información sobre el tema, véase: Luzuriaga, 2012. Disponible en: <http://www.>

La sanción de la Ley se dio en el marco de una sesión especial¹³ de la Cámara de Diputados a partir de la iniciativa del oficialismo y con el *quórum* de los bloques de centroizquierda (Nuevo Encuentro, Proyecto Sur, Partido Socialista y partidos provinciales). La Ley fue aprobada a pocos días de perder su estado parlamentario. El senado -como Cámara revisora- introdujo una serie de modificaciones respecto a la definición del universo de organizaciones reguladas por la Ley. Esas modificaciones habrían permitido el consenso necesario para arribar a la sanción, si bien para la opinión de la mayoría esas modificaciones perjudicaron la claridad de la propuesta (Castro, 2011).

En cuanto a los aspectos regulados por la Ley N° 26.582 se destaca el límite referido al periodo de carencia, prohíbe el rechazo de afiliación a personas con enfermedades pre-existentes así como establece topes para los aumentos de cuotas, entre otras. También hace referencia al desarrollo de un sistema de información patrimonial y contable de las empresas. Se establece la creación de un registro na-

cional de las mismas (R.N.E.M.P); se definen funciones de fiscalización del pago de las prestaciones realizadas y facturadas por Hospitales Públicos u otros efectores del sector público; se implementan mecanismos que garanticen la disponibilidad de información actualizada sobre las entidades respecto de las condiciones y planes ofrecidos por cada una de ellas; se disponen mecanismos en todas las jurisdicciones para recibir reclamos de los usuarios y prestadores del sistema; y se exigen informes demográficos, epidemiológicos, prestacionales y económico-financieros. Otro aspecto relevante es la creación de una comisión permanente conformada por representantes del Ministerio de Salud y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas como órgano de articulación de las funciones mencionadas.

La Ley N° 26.682 del “Marco Regulatorio de Medicina Prepaga”, reglamentada por decreto N° 1993/2011 y posteriormente modificada a través del decreto de Necesidad y Urgencia N°1991/2011 establece el régimen de regulación de: Empresas de Medicina Prepaga; Cooperativas; Mutuales; Asociaciones Civiles; Fundaciones; Planes de Adhesión Voluntaria y los Planes Superadores o Complementarios por mayores servicios que comercialicen los Agentes del Seguro de Salud contemplados en las Leyes N° 23.660 y N° 23.661. Estas entidades se encuentran regidas por la Superintendencia de Servicios de Salud y están legalmente obligadas a garantizar a sus afiliados el piso mínimo de prestaciones establecido en el Programa Médico Obligatorio (PMO).

La posición de los representantes de las empresas de medicina prepaga respecto a la normativa del sector se caracteriza por la crítica recurrente, antes y después de la sanción de la Ley. Esta crítica se centra en la limitación en el proceso de admisión de las preexistencias, el control sobre las cuotas, el uso de los periodos de carencia y la constante ampliación de las prestaciones cubiertas por el PMO. Sobre estos puntos los referentes del sector hacen su

repositoriojmr.unla.edu.ar/download/Tesis/MaEGyPS/031041_Luzuriaga.pdf

- 13 En relación a los requisitos para la realización de una sesión especial en el reglamento de la Cámara de Diputados se señala: Artículo 35. Las sesiones especiales se realizarán por resolución de la Cámara, a petición del Poder Ejecutivo; o por un número no inferior a diez diputados, dirigida por escrito al presidente, debiendo expresarse en todos los casos el objeto de la sesión. Artículo 36. En cualquiera de los casos establecidos en el artículo anterior, el presidente ordenará la correspondiente citación para el día y hora que se hubiesen determinado, o que se indiquen en la petición del Poder Ejecutivo o en la de los diputados que soliciten la sesión (Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/congreso/regladip.pdf>)

principal crítica argumentando la inviabilidad del sistema a partir de la puesta en vigencia de la Ley. A continuación, se citan dos extractos de referentes del sector como el presidente de Swiss Medical Group y el presidente de una de las principales Cámaras, ADEMP:

Belocoppitt explicó, siempre siguiendo el mismo argumento, que “la ley de seguros en Argentina, como la ley de seguros en el mundo, dice que un contrato de este tipo será nulo si se conoce que el bien ya está siniestrado, o si se conoce que es un hecho que no se puede llegar a producir. En otras palabras será tan nulo un contrato de seguro sobre un auto que ya ha sido robado, como uno que se asegure algo que no va a suceder, como que un hombre vuele por sus propios medios (DEF, 2011: 74).

...un sistema de adhesión voluntaria, libera el ingreso sin tiempos de espera a personas con enfermedades preexistentes que requieren atención inmediata, mientras no exige plazos mínimos de adhesión. Esta medida hace a la actividad inviable, le quita sentido a la previsión. Generará la baja masiva de los beneficiarios de bajo riesgo que sostienen los costos de los usuarios mayores y de los enfermos con patologías de alto costo, y generará el ingreso de quienes especulen con atenderse con los fondos ahorrados por los usuarios honestos y previsores (Giordano, 2011: 3).

En otra entrevista el presidente de Swiss Medical Group se explaya sobre los problemas del sector y analiza la actividad de las EMP en relación al sistema de salud en su conjunto, el papel del Estado, de la legislación, la relación entre el sector público y privado de la salud y sobre algunos aspectos de la Ley n° 26.682:

Los Congresos en el mundo se reúnen a ver qué le sacan al sistema de salud, qué van a hacer obligatorio y qué no, porque al sistema no le alcanzan los fondos para seguir enfrentando los gastos. Y en la Argentina, los diputados y sena-

dores se reúnen para ver qué le agregan. Somos el único país que suma políticas de cobertura obligatoria [...] (Ámbito financiero 9 de junio de 2014).

2016-2024: Regular, desregular, regular y... las empresas de medicina prepaga siempre ganan

En el periodo 2016-2024 interesa destacar los beneficios que obtuvieron algunas de las líderes durante la pandemia. Una nota del año pasado describe algunos de los principales montos recibidos por Swiss Medical Group, el Hospital Italiano, el Hospital Británico y el Alemán:

Revelaron cuánta plata recibieron Swiss Medical y más prepagas por subsidios del Gobierno

El Programa de Recuperación y Sostenimiento Productivo (REPRO), la Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) y el Programa Nacional de Fortalecimiento de los equipos de salud para la Calidad y Seguridad (FESCAS) son los subsidios que por sumas millonarias recibieron en los últimos años algunas empresas de medicina prepaga, Así fue como Swiss Medical recibió en concepto de REPRO por unos 7 millones de dólares entre febrero del 2021 y mayo del 2022.

También la información que tiene el Gobierno es cómo se ha repartido esa ayuda, que ha sido recibida en gran parte por quienes hoy son los más fuertes del mercado y dan pelea ante la Justicia para tratar de lograr el aval y poder imponer los aumentos.

El más beneficiado por los FESCAS fue la empresa que comanda Claudio Belocoppitt, luego le siguió el Hospital Italiano, el Británico y el Alemán. Son aquellas empresas que forman parte de la demanda del Gobierno por los aumentos fijados. (iprofesional/ 13 de mayo de 2024).

Desde una mirada actual, podemos afirmar que a doce años de la sanción de la Ley que pretendía regular el mercado de las empresas de medicina prepaga, si bien como presentamos no se observan cambios en cuanto al carácter concentrado del mercado, el DNU N° 70/2023 modificó aspectos sustanciales de esa ley generando retrocesos en términos de protección a las personas usuarias de la medicina prepaga. De acuerdo a un informe de la Red Argentina de Investigadoras e Investigadores de Salud sobre el impacto del decreto en las políticas de salud, se eliminó la capacidad del Ministerio de Salud de la Nación (MSAL) de fiscalizar y garantizar la razonabilidad de las cuotas y los planes prestacionales. Esto significa que el MSAL dejaría de revisar y autorizar los valores de las cuotas de los planes de salud, los modelos de contratos que serán celebrados entre la empresa y el afiliado; los planes prestacionales; la presencia o no de cláusulas abusivas, entre los aspectos más destacados. Es particularmente grave la eliminación de la función otorgada al MSAL para garantizar la cobertura de salud, a través de una empresa de medicina prepaga, a las personas afiliadas cuya prepaga cierre, quiebre o entre en cesación. El MSAL, en tanto autoridad de aplicación, cuenta con la información sectorial que le permite evaluar la adecuación y razonabilidad de los aranceles, los tipos de contratos y la red prestacional. Situación que resulta prácticamente imposible para un/a ciudadano/a (Sy y Luzuriaga, 2025).

Algunas consideraciones provisorias

Con el propósito de avanzar hacia un balance provisorio sobre la dinámica que este grupo de empresas ha desplegado a lo largo de más de tres décadas, resulta imprescindible recuperar los interrogantes centrales que orientan el análisis: ¿cómo y por qué este conjunto de empresas de medicina prepaga logró sostenerse en la cúpula empresarial durante el período estudiado? Asimismo, cabe preguntarse en qué medi-

da su permanencia y expansión respondieron a políticas públicas favorables y cuánto pueden atribuirse a su propio desempeño empresarial. Estos ejes permiten problematizar las condiciones estructurales y estratégicas que explican su trayectoria sostenida en el tiempo.

Una primera lectura que se puede desprender del recorrido realizado sobre las principales empresas de medicina prepaga en la Argentina es que ha habido condiciones favorables a lo largo de diferentes gobiernos para la expansión de sus negocios ya que durante más de tres décadas independientemente de las crisis, recesiones, periodos de estabilidad económica, hiperinflación, etc. se han mantenido en la cúpula empresarial, llegando a estar en el núcleo duro en alguno años, es decir, entre las cincuenta empresas con mayores ventas del país.

Entre las razones podemos esbozar como hipótesis que un factor favorable a esta situación se vincula a la presencia de representantes de las empresas como protagonistas e interlocutores privilegiados en diferentes espacios de toma de decisión o con capacidad de incidir, moldear o ignorar las débiles regulaciones institucionales en el mercado a lo largo de diferentes gobiernos y de diferentes arcos políticos. Si bien es preciso observar que a pesar de ese lugar ganado en el elenco estable, su posición relativa ha mejorado o empeorado de acuerdo a los gobiernos y las definiciones de los mismos respecto a las políticas de precios.

Sin subestimar la capacidad empresarial o el despliegue de estrategias empresarias innovadoras que puedan haber intervenido e intervenir entre las razones que explican la permanencia de las líderes en la cúpula empresarial, consideramos que sin duda este grupo de empresas se vio ampliamente beneficiado por lo que Daniel Azpiazu (1999) definió como “desregulación con marcadas asimetrías” en el sentido de que la estrategia de desregulación implementada en nuestro país se caracterizó por recrear nuevas áreas y/o situaciones de privilegio a favor de determinados sectores.

Esto es posible ejemplificarlo cuando vemos el proceso ocurrido en la dinámica de este sector. El mercado de las empresas de medicina prepaga se volvió mucho más concentrado y por lo tanto asimétrico. En el año 1997, nueve empresas explicaban el 40% del total de afiliados y casi tres décadas después, dos empresas de medicina prepaga explican el 50% del sector, OSDE y SMG (Ver en Anexo Cuadros 6 y 7). Concentración que se profundiza al considerar que en los '90 el universo de prepagas alcanzó aproximadamente un total de 250 empresas y en la actualidad, cerca de 700. El total de afiliados desde el 2010 alcanzó su techo con una variabilidad que ha oscilado entre un 0,5 y un 1 punto porcentual de la población (ver en Anexo, cuadro 8). A este límite de expansión del negocio se le debe agregar que en los últimos años se ha observado una migración de los afiliados a planes más económicos debido a los constantes aumentos en las cuotas.

En este punto, resulta central la lectura de Azpiazu respecto a las políticas de desregulación de la década de 1990 para comprender las empresas estudiadas. El autor advierte que las medidas se presentan como desregulación, pero en realidad implican regular a favor de sectores concentrados, en detrimento de las grandes mayorías. De esta manera, tal como ocurrió en otros sectores, en el mercado de las empresas de medicina prepaga la “*desregulación*” no modificó el mapa de ganadores previos a esta política -y lejos de generar una mayor libertad de elección, una mejor asignación de recursos y un mercado más competitivo con capacidad de “autorregularse”-, sino más bien una concentración sostenida en un puñado de empresas con ganancias extraordinarias y con un fuerte poder de negociación y control sobre el sistema de precios del mercado de la salud así como con capacidad para incidir en las políticas del sistema de salud en su conjunto.

Si bien en términos de ciertos límites en relación a normas que han buscado limitar prácticas abusivas en los contenidos y términos de contrato y en diversos mecanismos y controles de precios han permitido garantizar ciertos derechos de los afiliados, no han revertido la concentración del sector y la fuerte incidencia de los intereses empresariales sobre políticas sectoriales como se observó de manera muy evidente durante la emergencia sanitaria producida por la pandemia y como se observa en el actual gobierno.

A este cuadro se le suma la existencia de parámetros de calidad cuestionados respecto a los modelos prestacionales que se reflejan en la judicialización y la creciente insatisfacción tanto de afiliados como de trabajadores de las mismas. Manteniendo indicadores de opacidad respecto a variables claves de su negocio que han sido recurrentemente señalados por estudiosos en el tema y por informes oficiales y sectoriales. A lo largo del 2024 se acumularon amparos, cautelares y fallos para frenar los abusos del sector. Según diversas fuentes, hasta abril del 2024, se registraron ochenta fallos contra OSDE y Swiss Medical. Entre las denuncias se destacan problemas asociados a la cobertura de prestaciones, aumento de cuotas, prestaciones por discapacidad y negativas de afiliación

De lo expuesto a lo largo de este artículo de investigación, podemos tener algunos indicios de que un factor que explica este lugar que han ocupado las empresas de medicina prepaga líderes se puede entender a partir de condiciones muy favorables para “liberar sus fuerzas” y de esa manera expandir y ampliar sus negocios. En función de la sistemática debilidad de los marcos regulatorios que, ya sea por conocimiento insuficiente, destiempos, cooptación de los entes de regulación y de control por parte de intereses del sector regulado, ineficacia, debilidades de las capacidades estatales y/o falta de decisión política, no han logrado revertir el proceso de concentración.

Dicho proceso se traduce no solo en ganancias extraordinarias y en la consolidación de un bloque de poder económico y político en el sector salud, sino también en una creciente desprotección tanto para las y los afiliados de las empresas como para el conjunto de la población.

En este escenario, los patrones médico-asistenciales como los cuidados de salud accesibles para la población han estado y -probablemente continúen estando- modelados en función de mantener y expandir el negocio de las que siempre ganan y han ganado.

En definitiva, mientras no se avance en generar las condiciones concretas para revertir el carácter concentrado y asimétrico del sistema -lo que supone fortalecer y ampliar un sistema público y universal de salud-, estas dinámicas tenderán a reproducirse.

Referencias bibliográficas

- Acuña C. y Chudnovsky M. (2002). *Documento Nº 60: El Sistema de Salud en Argentina*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés - Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - Fundación Gobierno y Sociedad.
- Ahuad, A., Paganelli, A. y Palmeyro, A. (1999). *Medicina prepaga. Historia y futuro*. Buenos Aires: Ediciones ISALUD.
- ALAMI. (2016). *Estadísticas del mercado de salud en América Latina: Informe preparado para ALAMI*. ALAMI.
- Alonso, G. V. (2004). La política de reforma de las obras sociales durante los años noventa en Argentina. Un balance global. *Política y Gestión*. 7: 125-145.
- Arce, H. E. (2010). *El sistema de salud: De dónde viene y hacia dónde va*. Buenos Aires: Prometeo.
- Azpiazu, D. (1999). *Introducción: La problemática (des-re)regulatoria en el "shock" neoliberal de los años noventa*. En D. Azpiazu (Comp.). *La desregulación de los mercados: Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo* (pp. 11-24). Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Bahia, L. (1999). *Mudanças e padrões das relações público-privado: seguros e planos de saúde no Brasil*. Teses de doutorado. Fundação Oswaldo Cruz.
- Barragán, H. L. (2007). *El subsector privado, las empresas de prepago y la atención médica*. En H. L. Barragán, A. Moiso y M. A. Mestorino (Eds.). *Fundamentos de salud pública* (pp. 505-518). Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Belmartino, S. y Bloch, C. (1993). La medicina prepaga en Argentina: su desarrollo desde los años sesenta. *Cuadernos Médicos Sociales*. 64: 5-29.
- Belmartino, S. (1999). *Nuevas reglas de juego para la atención médica en la Argentina: ¿Quién será el árbitro?* Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Belmartino, S. (2010). *Los servicios de atención médica*. En S. Torrado (Comp.). *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002) (Tomo II)* (pp. 103-167). Buenos Aires: Edhasa.
- CA.DI.ME. (2018). *Informe sectorial: Servicios de salud 2018*. Cámara de Instituciones de Diagnóstico Médico. Buenos Aires: CA.DI.ME. Disponible en: <https://www.cadime.com.ar>
- CA.DI.ME. (2021). *Informe sectorial N.º 17: Servicios de salud*. Cámara de Instituciones de Diagnóstico Médico y Fundación DPT. Buenos Aires: CA.DI.ME.
- CA.DI.ME. (2023). *Informe sectorial: Servicios de salud*. Cámara de Instituciones de Diagnóstico Médico y Fundación DPT. Buenos Aires: CA.DI.ME.
- CA.DI.ME. (2024). *Informe sectorial N.º 23: Servicios de salud*. Cámara de Instituciones de Diagnóstico Médico. Buenos Aires: CA.DI.ME.
- Cánepa, J. I. (2011). Nueva Ley de Regulación de prepagas, ¿el fin de la medicina prepaga? *DEF* 70: 72-75.
- Cassini, L., García-Zanotti, G. y Schorr, M. (2018). El poder económico en la Argenti-

- na kirchnerista. *Semestre Económico*. 21(47): 203-228.
- Castellani, A. (2007). Difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en la historia argentina reciente. *Sociohistórica*. 21-22: 17-53. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3651/pr.3651.pdf
- Castellani, A. (2016). *La radiografía de la elite económica argentina: Estructura y organización en los años noventa*. Buenos Aires: UNSAM.
- Castro, B. (2011). *Ley 26.682. Marco regulatorio de las empresas de medicina prepaga* (Informe OPP/CAG-09). Buenos Aires: Observatorio de Políticas Públicas. Disponible en: <https://www.cag.jgm.gov.ar>
- Castro, B., Casal, A. y Priluka, M. (2005). *Regulación de la medicina prepaga. Caracterización de la medicina prepaga en la República Argentina* (Informe OPP/CAG-18). Buenos Aires: Observatorio de Políticas Públicas. Disponible en: <https://www.cag.jgm.gov.ar>
- CEPA. (2022). *Desempeño de las principales empresas argentinas (2015–2022)* (Informe N° 248). Buenos Aires: Centro de Economía Política Argentina. Disponible en: <https://centrocepa.com.ar/images/2022/09/20220911-empresas.pdf>
- Cámara de Diputados de la Nación. (2008, agosto 26). *Versión taquigráfica de la reunión conjunta de la Comisión de Acción Social y Salud Pública y de Legislación General*. Buenos Aires: Dirección Parlamentaria.
- Fidalgo, M. (2008). *Adiós al derecho a la salud: El desarrollo de la medicina prepaga*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Fidalgo, M. M. (2013). *La transformación de la Seguridad Social en salud: La política de libre elección de obra social como parte de las redefiniciones del sistema de protecciones sociales (1990–2010)*. Tesis doctoral. Universidad de Buenos Aires.
- Findling, L., Arrunada, M. y Klimovsky, E. (2002). Desregulación y equidad: El proceso de reconversión de obras sociales en Argentina. *Cadernos de Saúde Pública*. 18(4): 1077-1086.
- Giordano, O., Colina, J. y Del Pozo Rodríguez, P. (2004). *El fracaso sanitario argentino*. Buenos Aires: Concurso el Sistema de Salud Argentino.
- Giordano, P. (2011). Ley parcial de regulación para la medicina privada. *ADEMP*. 99, 3: 3.
- Katz, J. y Muñoz, A. (1988). *Organización del sector salud: Puja distributiva y equidad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Letcher, H. y Strada, J. (2022). *Estructura corporativa y riqueza en la Argentina*. Buenos Aires: CEPA y Fundación Friedrich Ebert (FES).
- Luzuriaga, M. J. (2012). *Regulación, medicina privada y ciudadanía: Un estudio sobre denuncias ante la Secretaría de Defensa del Consumidor de la Nación (2000–2008)*. Tesis de maestría. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús.
- Luzuriaga, M. J. (2018). *Privados de la salud: Las privatizaciones de los sistemas de salud en Argentina, Brasil, Chile y Colombia*. São Paulo: HUCITEC.
- Luzuriaga, M. J. (en prensa). Las empresas de medicina prepaga en la cúpula empresarial de Argentina. Buenos Aires: en prensa.
- Luzuriaga, M. J., Zunino, M. G., Almirón, V. L. & Iusef, Venturini, N. (2020). La mano visible del Estado y la mano invisible del mercado: ¿Por qué la salud es más que un contrato entre partes? *Realidad Económica*. 365: 131-145.
- Maceira D. (2008). *Sistema de salud en Argentina* En F. Barten, W. Flores y A. Hardoy (Comps.). *La inequidad en la salud: hacia un abordaje integral* (pp. 69-80). Buenos Aires: IIED-América Latina Publicaciones.
- Mercado. (2023). *Las 1000 empresas que más venden: Incluye hasta 2022* (Edición 1253). Buenos Aires: Publicitaria del Sur S.A. Disponible en: <https://www.mercado.com.ar>
- Red Argentina de Investigadoras e Investigadores de Salud (RAIIS). (2024). *Documento técnico*. Disponible en: <https://>

- linktr.ee/raais.argentina?lt_utm_source=lt_share_link#367378026
- Scheffer, M. C., Pastor-Valero, M., Russo, G. *et al.* (2020). Revolving doors and conflicts of interest in health regulatory agencies in Brazil. *BMJ Global Health*. 5, e002325.
- Scheffer, M. & Bahia, L. (2011). Representação política e interesses particulares na saúde: O caso do financiamento de campanhas eleitorais pelas empresas de planos de saúde privados no Brasil. *Interface - Comunicação, Saúde, Educação*. 15: 947-956.
- Schorr, M. (2024). El primer año de Milei: ganadores y perdedores. *Revista La Cigarra*. Disponible en: <https://lacigarrarevista.com.ar/2024/12/13/el-primer-ano-de-milei-ganadores-y-perdedores/>
- Sy, A. & Luzuriaga, M. J. (2025). ¿Quién te va a cuidar? *Revista Anfibia*. Disponible en: <https://www.revistaanfibia.com/quien-te-va-a-cuidar-empresas-medicina-prepaga-luigi-mangione/>

ANEXO

Cuadro 6.

Ranking de empresas de medicina prepaga según cantidad de cápitas y % participación en el mercado, 1995 y 1997.

Empresas/Grupos económicos	1995		1997	
	contratos	% del mercado	contratos	% del mercado
AMSA	250.000	11,4	250000	11,3
MEDICUS	122.000	5,8	140000	6,4
DOCTHOS	94.000	4,5	127000	5,7
TIM	70.000	3,3	71000	6,8
GALENO	70.000	3,4	79000	
OMINT	76.500	3,6	76500	3,5
SWISS MEDICAL	70.000	3,3	70000	3,2
DIAGNOS	32.000	1,5	32000	1,4
OPTAR			27000	1,23
QUALITAS	20.000	1	20000	0,91
Subtotal	794000	38	892000	40
Resto de EMP	1.305.000	62	1.307.500	60
Total	2.099.000	100	2.199.500	100

Fuente: Ahuad *et al.*, 1999 con datos de consultora Claves.

Cuadro 7.
Ranking de empresas de medicina prepaga según cantidad de cápitax y % de participación en el mercado, 2016, 2020 y 2024.

Empresa/Grupo económico	2016			2020			2024		
	contratos	% del mercado		contratos	% del mercado		contratos	% del mercado	
OSDE	1	2250000	37	1	2200000	34,8	1	2111435	31,1
SWISS MEDICAL	2	900000	14,9	2	1000000	15,8	2	1004521	14,8
GALEN0	3	750000	12,4	3	750000	11,9	3	565361	8,3
MEDICUS	7	s/d	4,1	6	240000	3,8	9	183374	2,7
OMINT	4	320000	5,3	5	320000	5,1	5	322634	4,7
SANCOR SALUD (Asociación Mutual Sancor)	5	296000	4,9	4	460000	7,3	4	528299	7,8
Hospital italiano	9	160000	2,7	9	160000	2,5	8	194002	2,9
MEDIFE (Ex ASE)	6	272000	4,5	8			7	212453	3,1
Accord	8	s/d	3,3	7	190000	3	6	210156	3,1
Hospital Británico	10	80000	1,3	11	42000	0,7			
Hospital Alemán	11	51000	0,8	10	54000	0,9	10	171164	2,5
ACA Salud (Avalian)									
Subtotal		5079000	91		5416000	91,4		5503399	81
Resto de EMP		945000	9		884000	8,6		1293291	19
Total		6024000	100		6300000	100		6796690	100

Fuente: Elaboración propia a partir de ALAMI 2016; CADIME 2021 y 2024.

Cuadro 8.
Evolución del total de afiliados a las EMP, total y porcentaje de afiliados indirectos sobre el total de afiliados, y porcentaje de afiliados sobre la población total, años seleccionados del periodo 1980-2024. Argentina.

Año	Total de afiliados a las EMP (en millones)	% y total en millones de afiliados indirectos sobre total de afiliados a las EMP	% de afiliados a EMP sobre el total de la población
1980	2.000	s/d	7
1990	1.500	s/d	4,6
1995	2.200*	s/d	6
2000	2.200	33 (1.000)	8,2
2005	5.489	37 (2.016)	17,9
2010	6.200	67	15,6
2016	6.024	s/d	13,6
2020	6.300	s/d	14
2021	6.796	60 (4.000)	14,8
2024	6.796	59	14,8

* Si se incluye las obras sociales de dirección se llega a tres millones.

Fuente: Barragán 2007; Belmartino y Bloch, 1993; Acuña y Chudnosky, 2002; Maceira, 2002 y 2008; Encuesta Nacional de Utilización de Gatos y Servicios de Salud 2005; CENSO 2010; CADIME 2017, 2020, 2021 y 2024.

La IA en el Sur Global: *Sobre el uso de la Teoría de la Dependencia como marco para la autonomía tecnológica*

AI in the Global South:

Using Dependency Theory as a framework for technological autonomy

Por Pedro Khauaja*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2026.

Fecha de Aceptación: 15 de abril de 2026.

RESUMEN

Este artículo de investigación explora el posible uso de la Teoría de la Dependencia como marco para diseñar políticas públicas relacionadas con la Inteligencia Artificial (IA) en el contexto del Sur Global. Este enfoque teórico de base marxista ofrece importantes perspectivas sobre el estado actual del desarrollo de la IA, especialmente en lo que respecta a la economía política del desarrollo digital en la dinámica Norte/Sur Global. Al utilizar la Teoría de la Dependencia para analizar esta cuestión, deseo destacar tanto cómo las tecnologías de la IA obedecen a una determinada forma económica, que conduce a la dependencia tecnológica y a la explotación laboral, como la forma en que la Teoría de la Dependencia podría proporcionar un marco interesante para imaginar un desarrollo más autónomo de la IA mediante el uso de políticas públicas estratégicas. El enfoque metodológico de

este estudio implica la aplicación de la Teoría de la Dependencia al análisis de las políticas públicas relacionadas con la IA en el contexto del Sur Global. En primer lugar, utilizaré este marco teórico para discutir cuestiones relacionadas con el desarrollo de la IA, tras lo cual utilizaré los resultados para abordar la discusión de la geopolítica tecnológica y digital, especialmente la soberanía digital. Por último, mostraré, mediante una serie de estudios de caso sobre el trabajo de la IA en el Sur Global, cómo se desarrollan estas cuestiones en la sociedad, para terminar con una propuesta de enfoques de diseño de políticas públicas basados en la retroalimentación de la Teoría de la Dependencia.

Palabras clave: *Teoría de la Dependencia, Inteligencia Artificial, Sur Global, Dependencia Tecnológica, Políticas Públicas.*

* Magister y Doctorando en el Programa de Posgrado Interdisciplinario en Sociología y Derecho de la Universidad Federal Fluminense, Brasil. Correo electrónico: pedrokhauaja@gmail.com

ABSTRACT

This paper explores the possible use of Dependency Theory as a framework for designing AI-related public policies in the context of the Global South. This Marxist-based theoretical approach offers important insights into the current state of AI development, especially as to the political economy of the digital development in the Global North/South dynamic. By using Dependency Theory to analyse this issue, I wish to highlight both how AI technologies obey a certain economic form, which leads to technological dependency and labour exploitation, and how Dependency Theory could provide an interesting framework for imagining a more autonomous AI development through the use of strategic public policies. The methodological approach of this study involves the application of Dependency Theory to the analysis of AI-related public policies in the context of the Global South. First, I will use this theoretical framework to discuss AI development issues, after which I will use the results to approach the discussion of technological and digital geopolitics, especially digital sovereignty. Lastly, I will show, by use of a series of case-studies regarding AI labour in the Global South, how these issues unfold in society, ending with a proposal for public policy design approaches based on Dependency Theory feedback.

Keywords: *Dependency Theory, Artificial Intelligence, Global South, Technological Dependency, Public Policy.*

Introducción

El rápido avance de las tecnologías de Inteligencia Artificial (en adelante, IA) se ha convertido en un rasgo definitorio de la era digital contemporánea. A medida que estas tecnologías reconfiguran las economías, las sociedades y las estructuras de gobernanza, la dinámica de su desarrollo y despliegue tiene importantes implicaciones para las relaciones políticas y económicas mundiales. El Sur Global, histó-

ricamente situado en la periferia de los sistemas económicos mundiales, se enfrenta ahora al reto de navegar por un panorama digital en el que la innovación en IA, el control de los datos y la infraestructura tecnológica siguen concentrados en el Norte Global. Este contexto invita a un examen crítico de la dependencia tecnológica y de las perspectivas de alcanzar la autonomía tecnológica digital en el Sur Global.

La Teoría de la Dependencia, un marco de inspiración marxista desarrollado en América Latina a mediados del siglo XX, ofrece valiosas perspectivas sobre esta cuestión. Inicialmente formulada para criticar la subordinación económica de las economías periféricas a las naciones industrializadas, la teoría ha evolucionado para abarcar preocupaciones contemporáneas como la dependencia tecnológica, la explotación digital y el colonialismo de datos. La premisa central de la Teoría de la Dependencia -que el subdesarrollo no es un mero precursor del desarrollo, sino una condición estructural mantenida activamente por los sistemas económicos mundiales- ofrece una poderosa lente para analizar el panorama actual de la IA. Al aplicar este marco teórico al ámbito digital, este estudio pretende poner de relieve cómo las tecnologías de IA perpetúan las dependencias económicas y tecnológicas y explorar vías estratégicas hacia una mayor autonomía tecnológica para el Sur Global.

El problema de investigación abordado en este artículo se centra en la persistente dependencia tecnológica a la que se enfrentan las naciones del Sur Global en el desarrollo y despliegue de las tecnologías de IA. A pesar de su papel como importantes proveedores de datos y contribuyentes de mano de obra digital de bajo valor, estas naciones a menudo quedan excluidas de actividades de alto valor como el diseño de algoritmos, la investigación en IA y la innovación tecnológica. Esta exclusión perpetúa un ciclo de dependencia que refleja patrones históricos de extracción de recursos y

explotación laboral. La pregunta central de la investigación, por tanto, es: ¿cómo puede utilizarse la Teoría de la Dependencia como marco para diseñar políticas públicas relacionadas con la IA que promuevan la autonomía tecnológica y la soberanía digital en el Sur Global?

Para abordar este problema de investigación, el estudio adopta un enfoque metodológico cualitativo que implica una aplicación teórica de la Teoría de la Dependencia al análisis de las políticas públicas relacionadas con la IA. En primer lugar, el estudio ofrece una revisión exhaustiva de los principales argumentos de la Teoría de la Dependencia, incluida su crítica de la dependencia tecnológica y su relevancia para las tecnologías digitales. En segundo lugar, examina la actual dinámica geopolítica y económica del desarrollo de la IA, destacando las desigualdades estructurales que caracterizan la relación Norte/Sur Global. En tercer lugar, el estudio utiliza estudios de casos, en particular de Brasil, para ilustrar cómo se manifiestan estas cuestiones en la sociedad y explorar la dinámica laboral del desarrollo de la IA en el Sur Global. Por último, el estudio propone recomendaciones de política pública basadas en la Teoría de la Dependencia, haciendo hincapié en la necesidad de intervenciones dirigidas por el Estado y en la cooperación internacional para fomentar la autonomía tecnológica.

La estructura del presente artículo de investigación es la siguiente: la siguiente sección presenta una descripción detallada de la Teoría de la Dependencia, trazando su desarrollo histórico y sus fundamentos intelectuales. Destaca los principales conceptos de la teoría y su relevancia para las cuestiones contemporáneas de la dependencia tecnológica y la soberanía digital. La sección siguiente examina la aplicación de la Teoría de la Dependencia a la economía digital, centrándose en el desarrollo de la IA y la monopolización de los recursos tecnológicos por parte de los actores del Norte Global. Este análisis se complementa con un

debate sobre la dinámica del trabajo digital en el Sur Global, recurriendo a estudios de casos para ilustrar las pautas de explotación que persisten. La cuarta sección explora el papel de las políticas públicas a la hora de abordar estos retos, proponiendo intervenciones estratégicas que se alinean con el énfasis de la Teoría de la Dependencia en el desarrollo dirigido por el Estado y la autonomía tecnológica. Por último, el documento concluye sintetizando las principales conclusiones y destacando la importancia de reimaginar el desarrollo de la IA a través de la lente de la Teoría de la Dependencia para lograr un futuro digital más equitativo y autónomo para el Sur Global.

Al integrar el análisis teórico con estudios de casos empíricos y recomendaciones políticas, este documento pretende contribuir al discurso académico sobre la dependencia tecnológica digital y ofrecer ideas prácticas a los responsables políticos que tratan de navegar por las complejidades del desarrollo de la IA en el Sur Global. Las ideas derivadas de la Teoría de la Dependencia no sólo iluminan los retos estructurales a los que se enfrentan estas naciones, sino que también proporcionan una hoja de ruta para políticas públicas transformadoras que puedan fomentar la soberanía digital y la justicia tecnológica.

Sobre la Teoría de la Dependencia y el desarrollo de la IA

Como ya se ha dicho, la Teoría de la Dependencia es un marco crítico desarrollado principalmente en América Latina a mediados del siglo XX como respuesta a las insuficiencias de los modelos económicos dominantes, como la Teoría de la Modernización, para explicar el subdesarrollo persistente de las naciones periféricas dentro del sistema capitalista mundial. Basada en las tradiciones marxista y estructuralista, sostiene que las relaciones económicas entre el Norte Global y el Sur Global se caracterizan por una dependencia estructural, en la que el desarrollo de los países industrial-

zados centrales está intrínsecamente ligado al subdesarrollo de las regiones periféricas. Esta dependencia no es fortuita ni temporal, sino una característica sistémica perpetuada por la evolución histórica del capitalismo y las condiciones desiguales de la integración económica mundial (Wasserman, 2022).

En esencia, según la perspectiva de Dos Santos (2020), estos teóricos cuestionaron el supuesto predominante en la teoría de la modernización de que todas las naciones podrían alcanzar el desarrollo industrial siguiendo el camino establecido por las economías occidentales. Por el contrario, argumentaron que la inserción histórica de América Latina y otras economías periféricas en el sistema capitalista se produjo en condiciones que subordinaron su desarrollo a los intereses de las economías centrales. Esta subordinación se mantuvo a través de diversos mecanismos, como la desigualdad de las relaciones de intercambio, la dependencia tecnológica y el control externo de sectores económicos clave.

Su principal antagonismo intelectual fue con el enfoque “desarrollista” de la economía política. Ambas teorías intentaban responder a la misma pregunta: ¿por qué los países latinoamericanos no alcanzaron el mismo ritmo de desarrollo económico que los europeos y norteamericanos cuando pasaron de economías de tipo feudal a otras capitalistas? Según el marco teórico del desarrollismo, esto se debía a la persistencia de los efectos coloniales. Los dependentistas, sin embargo, propusieron que el subdesarrollo colonial no permaneció bajo el capitalismo simplemente como un hipo, una réplica de la economía colonial. Se trataba más bien de un proyecto de orden mundial capitalista (Dos Santos, 2020: 37-43).

Un principio central de la Teoría de la Dependencia es el concepto de *intercambio desigual* (Schiv, 2020), según el cual las naciones periféricas exportan productos primarios y materias primas e importan productos manufacturados de mayor valor de los países centrales.

Esta dinámica comercial crea un desequilibrio estructural que socava la capacidad de industrialización y avance tecnológico de las economías periféricas. La extracción de plusvalía de la periferia agrava aún más esta dependencia, ya que los beneficios generados por la mano de obra periférica suelen repatriarse a las empresas multinacionales con sede en las economías centrales (Wasserman, 2022). La dependencia tecnológica es otro elemento crítico, ya que las naciones centrales monopolizan las tecnologías avanzadas y los derechos de propiedad intelectual, restringiendo la capacidad de las naciones periféricas para desarrollar capacidades tecnológicas autóctonas (Schiv, 2020).

Además, la Teoría de la Dependencia hace hincapié en el papel de las estructuras políticas e institucionales en el mantenimiento de la dependencia. Las instituciones financieras internacionales, los acuerdos comerciales e incluso las elites políticas nacionales de los países periféricos actúan a menudo de forma que refuerzan el dominio de las economías centrales. La dimensión política de la dependencia es especialmente relevante en el contexto del desarrollo tecnológico y digital, donde el control sobre los datos, los algoritmos y la infraestructura digital se ha convertido en una nueva frontera de dominación económica mundial.

Como muestra Wasserman (2022), a pesar de las críticas, en particular de los economistas neoliberales que sostienen que la teoría subestima los beneficios potenciales de la globalización y la liberalización del comercio, la Teoría de la Dependencia sigue siendo una herramienta analítica vital para comprender las desigualdades estructurales que persisten en el sistema económico mundial. Su relevancia se ha ampliado en las últimas décadas para abarcar cuestiones que van más allá de la producción industrial y agrícola tradicional, como la dependencia tecnológica, la explotación medioambiental y la soberanía digital. La llegada de la economía digital y el auge de la inteligencia artificial han creado nuevas for-

mas de dependencia, en las que las naciones periféricas funcionan a menudo como meros proveedores de datos o centros de mano de obra de escaso valor, mientras que las naciones centrales cosechan los beneficios de la innovación y el liderazgo tecnológico (Schiav, 2020).

El contexto de su creación estuvo determinado por las secuelas de la Segunda Guerra Mundial, el declive de los imperios coloniales europeos, la intensificación de la Guerra Fría y la división mundial entre las naciones industrializadas del Norte Global y las naciones subdesarrolladas del Sur Global. En este periodo histórico, muchos países recién independizados se enfrentaron a cuestiones de desarrollo económico y soberanía nacional, así como a una creciente insatisfacción con los paradigmas económicos dominantes que no explicaban su persistente subdesarrollo.

Otro contexto intelectual inmediato para el surgimiento de la Teoría de la Dependencia fue el auge de la Teoría de la Modernización en las décadas de 1950 y 1960 (Dos Santos, 2020: 44-49). Los defensores de la Teoría de la Modernización argumentaban esencialmente que el desarrollo económico seguía una trayectoria universal y lineal de las economías tradicionales a las modernas. Esta perspectiva sugería que, adoptando instituciones, tecnologías y prácticas de mercado al estilo occidental, los países en desarrollo podrían alcanzar niveles similares de industrialización y prosperidad. Sin embargo, esta visión optimista chocaba cada vez más con las realidades empíricas a las que se enfrentaban las naciones de América Latina y otras regiones del Sur Global, donde los esfuerzos por modernizarse a menudo conducían al estancamiento económico, la inestabilidad política y la desigualdad social.

Los académicos y responsables políticos latinoamericanos estaban especialmente atentos a estos fallos. Las economías de la región se habían caracterizado durante mucho tiempo por un patrón de dependencia de la exportación de materias primas y productos agrícolas, junto

con la importación de productos manufacturados de los países industrializados. Esta pauta estaba arraigada desde la época colonial y persistía a pesar de los intentos de modernización. En la década de 1950, los economistas de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) empezaron a reevaluar críticamente la trayectoria económica de la región. Esto los llevó a abogar por una nueva estrategia de desarrollo centrada en la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), cuyo objetivo era reducir la dependencia de los productos manufacturados extranjeros fomentando la producción industrial nacional mediante la intervención del Estado, aranceles protectores e inversión en infraestructuras. Aunque la ISI se convirtió en una estrategia de desarrollo dominante en América Latina durante las décadas de 1950 y 1960, se enfrentó a importantes retos, como la insuficiente capacidad tecnológica, la dependencia del capital extranjero y la resistencia política de los intereses de las élites atrincheradas y alineadas con el capital internacional.

En este contexto, la Teoría de la Dependencia empezó a tomar forma como una crítica más radical del sistema económico mundial. Sostenían que el subdesarrollo no era una etapa previa al desarrollo, sino una condición producida activamente por el sistema capitalista mundial (Wasserman, 2022), que caracterizaba la relación entre el centro y la periferia como una relación de explotación, en la que la riqueza y la industrialización del centro eran posibles gracias a la extracción sistemática de recursos y mano de obra de la periferia.

El desarrollo de la Teoría de la Dependencia también se vio influido por corrientes intelectuales más amplias, como el auge de la economía estructuralista, la economía política marxista y la teoría de los sistemas mundiales. Los economistas estructuralistas de la CEPAL hicieron hincapié en la necesidad de abordar las limitaciones estructurales del desarrollo, mientras que los pensadores marxistas aporta-

ron un análisis crítico del modo de producción capitalista y sus tendencias imperialistas. La Teoría de los Sistemas Mundiales, desarrollada por Immanuel Wallerstein, se basó en la Teoría de la Dependencia situándola en un marco histórico global que ponía de relieve la dinámica cíclica de la expansión capitalista y la división jerárquica del trabajo entre regiones centrales, semiperiféricas y periféricas.

Desde el punto de vista político, las décadas de 1960 y 1970 se caracterizaron por una oleada de movimientos de izquierda y nacionalistas en toda América Latina, muchos de los cuales adoptaron la Teoría de la Dependencia como marco orientador de sus agendas económicas y políticas. La Revolución Cubana de 1959, en particular, sirvió de poderoso símbolo de resistencia al imperialismo estadounidense e inspiró los esfuerzos por buscar vías alternativas al desarrollo. Sin embargo, el auge de las dictaduras militares en países como Brasil, Argentina y Chile durante la década de 1970 a menudo suprimió los estudios y la experimentación política orientados a la dependencia.

Uno de los argumentos centrales de la Teoría de la Dependencia es el concepto de *relaciones comerciales asimétricas* entre las naciones centrales y las periféricas (Wasserman, 2022). Las economías periféricas suelen especializarse en la exportación de materias primas y productos agrícolas, mientras que importan bienes manufacturados e innovaciones tecnológicas de las economías centrales. Este intercambio desigual da lugar a una transferencia persistente de valor económico de la periferia al núcleo, exacerbando las disparidades económicas. A diferencia de las teorías económicas tradicionales que ven el comercio internacional como mutuamente beneficioso, la Teoría de la Dependencia pone de relieve las desventajas estructurales a las que se enfrentan las economías periféricas, que permanecen atrapadas en un ciclo de producción de escaso

valor y dependencia de los volátiles mercados de materias primas.

Otro punto clave es la monopolización de la innovación tecnológica por parte de las economías centrales (Schiav, 2020). Los teóricos de la dependencia sostienen que la dependencia tecnológica es un mecanismo crucial a través del cual la periferia permanece subordinada. Las naciones centrales controlan el desarrollo, la producción y los derechos de propiedad intelectual asociados a las tecnologías avanzadas, limitando así la autonomía tecnológica de los países periféricos. Esta dependencia impide el desarrollo de las industrias locales y obliga a las naciones periféricas a depender de tecnologías importadas, perpetuando su estatus subordinado dentro de la economía global.

En el contexto de la economía digital contemporánea, este marco teórico ayuda a esclarecer cómo los avances tecnológicos, especialmente en los campos de la Inteligencia Artificial (IA), la infraestructura de datos y las economías de plataforma, han reforzado las dependencias existentes entre el Norte Global y el Sur Global y han generado nuevas formas de subordinación tecnológica (Schiav, 2020). Aplicando los conceptos centrales de la Teoría de la Dependencia al ámbito digital, es posible examinar críticamente cómo se mantienen las estructuras de dependencia tecnológica y qué estrategias pueden seguirse para lograr una mayor autonomía tecnológica.

Una de las formas más directas en que la Teoría de la Dependencia se relaciona con las tecnologías digitales es a través de la monopolización de la innovación tecnológica y la infraestructura digital por parte de corporaciones y estados del Norte Global (Bolaño y Vieira, 2014). Al igual que los patrones históricos de dependencia industrial, los países centrales mantienen el control sobre la investigación, el desarrollo y la propiedad intelectual asociada a las tecnologías digitales. Los gigantes tecnológicos de los Estados Unidos

y China dominan el panorama digital mundial, controlando tecnologías clave como la computación en nube, los algoritmos de IA y la producción de semiconductores avanzados (Brandão, 2010, y Faustino, Lippold, 2023). Esta monopolización crea una dependencia estructural para los países del Sur Global, que a menudo se ven relegados al papel de consumidores de tecnologías digitales importadas en lugar de productores de innovación.

Esta dependencia tecnológica se ve agravada por el colonialismo de datos (Ávila Pinto, 2018), un fenómeno en el que los datos generados por los usuarios del Sur Global son extraídos y monetizados por empresas con sede en el Norte Global. De este modo, el valor generado por el análisis de datos y el aprendizaje automático se concentra en las economías centrales (Neto, 2020), mientras que las regiones periféricas a menudo carecen de la infraestructura, la experiencia y los marcos normativos necesarios para aprovechar el potencial económico de sus propios datos. La extracción de datos es un reflejo de la extracción histórica de recursos naturales, lo que refuerza los patrones de dependencia y explotación económica que la Teoría de la Dependencia lleva mucho tiempo intentando criticar.

El énfasis de la Teoría de la Dependencia en el papel de los actores estatales e institucionales también aporta valiosas ideas sobre la geopolítica de las tecnologías digitales. Los acuerdos comerciales internacionales y los regímenes de propiedad intelectual suelen servir a los intereses de las economías centrales, restringiendo la capacidad de las naciones periféricas para desarrollar sus propias capacidades tecnológicas. La teoría también puede arrojar luz sobre la dinámica laboral de la economía digital. Al igual que la producción industrial del siglo XX se basaba en la explotación de mano de obra barata en las regiones periféricas, la economía digital depende de una mano de obra mundial fragmentada que realiza diversas formas de trabajo precario. Esto incluye

la moderación de contenidos, la anotación de datos y el trabajo *gig* basado en plataformas, gran parte del cual se subcontrata a trabajadores del Sur Global. Estas formas de trabajo digital están a menudo mal remuneradas y carecen de protección legal, creando un nuevo proletariado digital que refleja las condiciones de explotación laboral tradicionalmente analizadas por la Teoría de la Dependencia.

En el contexto de la IA, la Teoría de la Dependencia sugiere la importancia de desarrollar estrategias nacionales de IA que den prioridad a las necesidades y valores locales en lugar de limitarse a adoptar soluciones importadas. Esto puede implicar invertir en la educación y formación de una mano de obra local de IA, apoyar iniciativas de investigación y desarrollo y establecer directrices éticas que reflejen las normas culturales y sociales locales. Además, la promoción de iniciativas de IA por parte del sector público puede contribuir a garantizar que los beneficios de la IA se distribuyan equitativamente en lugar de concentrarse en manos de empresas multinacionales.

En general, se podría decir fácilmente que la Teoría de la Dependencia proporciona un potente marco analítico para comprender el desarrollo de las tecnologías digitales y sus implicaciones para la desigualdad mundial. Al poner de relieve las dimensiones estructurales, históricas y políticas de la dependencia tecnológica, desafía las narrativas dominantes del progreso tecnológico y ofrece una hoja de ruta para lograr una mayor autonomía tecnológica en el Sur Global. Las ideas de la Teoría de la Dependencia son cruciales para fundamentar las políticas públicas que pretenden aprovechar el potencial de las tecnologías digitales y, al mismo tiempo, resistir las nuevas formas de dependencia y explotación que pueden engendrar.

Autonomía tecnológica y geopolítica digital

Una de las formas más directas en que la Teoría de la Dependencia se aplica al desarrollo

de la IA es a través de la monopolización de la investigación, la infraestructura y la propiedad intelectual de la IA por parte de los actores del Norte Global. Estas naciones poseen una parte desproporcionada del talento, las instituciones de investigación y los recursos computacionales del mundo. El desarrollo y el control de las tecnologías clave de la IA, como los modelos lingüísticos a gran escala y las redes neuronales, se concentran en unas pocas empresas multinacionales y centros de investigación financiados por el Estado. Como resultado, las naciones periféricas se ven a menudo relegadas al papel de consumidores pasivos de tecnologías de IA importadas, incapaces de participar de forma significativa en su creación y evolución.

Esta dependencia tecnológica se afianza aún más por el control sobre los datos, que son un recurso fundamental para entrenar los modelos de IA. Las empresas del Norte Global a menudo extraen datos de usuarios del Sur Global sin una compensación adecuada ni supervisión reguladora. Esta práctica refleja patrones históricos de extracción de recursos y perpetúa una forma de “colonialismo de datos” (Schiav, 2020), por la que el valor económico generado a partir de los datos permanece concentrado en las economías centrales. Las naciones periféricas, que carecen de la infraestructura y los conocimientos necesarios para procesar y analizar grandes conjuntos de datos, pasan a depender de proveedores de tecnología extranjeros para extraer información y crear aplicaciones de IA.

Esto ha llevado al documento en la dirección de debates en torno a ideas como colonialismo digital, terminología que ya ha aparecido en el texto, así como soberanía digital, autonomía tecnológica y geopolítica digital en general. Muchos debates académicos y políticos recientes se centran en el papel de las tecnologías digitales, la Inteligencia Artificial (IA) y la gobernanza de datos como elementos fundamentales que configuran las relaciones

de poder globales (Barreiros y Grass, 2022). Estos debates se cruzan con preocupaciones sobre la seguridad nacional, la competitividad económica y el control ideológico, a medida que la infraestructura tecnológica se convierte cada vez más en un campo de batalla para afirmar la influencia geopolítica.

Uno de los temas dominantes en este campo es la aparición de la soberanía digital como concepto clave. La soberanía digital se refiere a la capacidad de un Estado para controlar y regular su infraestructura digital, los flujos de datos y el desarrollo tecnológico independientemente de la influencia extranjera (Pohle, Thiel, 2022). En este contexto, la autonomía tecnológica se considera una necesidad estratégica para los Estados que pretenden reducir su dependencia de proveedores tecnológicos extranjeros. Esto ha dado lugar a debates sobre el desarrollo de capacidades tecnológicas autóctonas y la creación de ecosistemas de innovación locales (Floridi, 2020; Ceballos *et al.*, 2020).

Otro ámbito crítico de debate es la geopolítica de la gobernanza de datos (Juri, Yamila, 2023). Se ha dicho que los datos son el “nuevo petróleo”, lo que subraya su importancia estratégica en la economía digital. El control y la propiedad de los datos se han convertido en cuestiones polémicas, en las que Estados y empresas compiten por el dominio de la recopilación, el almacenamiento y el análisis de datos (Neto, 2020). La proliferación de flujos de datos transfronterizos plantea cuestiones de jurisdicción, privacidad y seguridad.

En esencia, la soberanía digital implica la capacidad de regular y gestionar el almacenamiento, el procesamiento y la transmisión de datos dentro de un territorio determinado, minimizando al mismo tiempo la dependencia de tecnologías extranjeras (Ávila Pinto, 2018). Esta autonomía incluye el desarrollo y control de infraestructuras tecnológicas críticas como los servicios de computación en la nube, las redes de telecomunicaciones y los sistemas de In-

teligencia Artificial. Desde la perspectiva de la Teoría de la Dependencia, la soberanía digital puede verse como una estrategia para liberarse de la dependencia tecnológica y afirmar un mayor control sobre el desarrollo digital. Las economías periféricas del Sur Global se enfrentan a importantes retos para lograr la soberanía digital debido a su dependencia de la tecnología extranjera, sus limitadas capacidades de I+D y sus marcos reguladores más débiles

Cuando se habla del desarrollo de la IA, la soberanía digital adquiere una importancia aún mayor. La capacidad de controlar y regular las tecnologías de IA, garantizar el despliegue ético de la IA y proteger la soberanía de los datos son esenciales para mantener la autonomía tecnológica (Ludermir, 2021). Las economías periféricas se enfrentan a menudo al doble reto de carecer de recursos informáticos y estar sometidas a prácticas de extracción de datos explotadoras por parte de las economías centrales (Sichman, 2021). El desarrollo de capacidades autóctonas de IA y el establecimiento de marcos jurídicos para la gobernanza de los datos suelen considerarse ejemplos de pasos hacia la consecución de la soberanía digital en la era de la Inteligencia Artificial.

En este contexto de dinámica política mundial, las tecnologías digitales -que abarcan la inteligencia artificial (IA), las redes de datos, la computación en la nube, los sistemas de ciberseguridad y la infraestructura de comunicaciones- pueden servir como herramientas fundamentales tanto para la cooperación como para la competencia entre Estados (Kalousis, 2024). Estas tecnologías no son neutrales; su desarrollo, despliegue y gobernanza reflejan luchas de poder entre Estados y regiones, entidades corporativas y organizaciones internacionales.

Un ejemplo interesante, aunque muy anterior al desarrollo actual de la tecnología de IA, es el Proyecto Cybersyn del gobierno de Allende en Chile. Según el trabajo de Medina (2013), este proyecto histórico puede leerse

como un temprano intento de soberanía digital bajo estrategias geopolíticas. Cybersyn fue un ambicioso intento de utilizar la tecnología informática para la planificación y gestión económica. El proyecto fue conceptualizado y dirigido por el cibernético británico Stafford Beer, quien aplicó principios de la cibernética para crear un sistema de gestión económica en tiempo real. Su objetivo era dotar al gobierno chileno de herramientas para supervisar la producción industrial, asignar recursos de forma eficiente y responder rápidamente a los cambios económicos, todo ello manteniendo la participación de los trabajadores en los procesos de toma de decisiones.

Como muestra Hecht (2011), la carrera tecnológica fue un componente clave de la Guerra Fría y representó una de las principales fronteras beligerantes. La Unión Soviética estaba especialmente centrada en cuestiones que, bajo el paradigma actual, podrían considerarse como soberanía tecnológica (Almeida Júnior y Germer, 2015). Algunos autores como dos Santos Júnior (2023) llegan a afirmar que estas cuestiones fueron los primeros desarrollos de las tecnologías cibernéticas. Lo que Cybersyn muestra es precisamente la faceta geopolítica de este desarrollo, ya que el proyecto fue inmediatamente truncado por la dictadura de Pinochet, alineada con el interés norteamericano de mantener un control tecnológico sobre América Latina.

Todo ello para demostrar que el desarrollo y el uso de las tecnologías digitales están profundamente influidos por los intereses y las agendas políticas, ya que la tecnología no es neutral ni puramente técnica, sino que está moldeada por los contextos económicos, sociales e ideológicos en los que surge. Los actores políticos, incluidos los Estados, las empresas y las organizaciones internacionales, a menudo, persiguen agendas específicas a través del diseño, la regulación y el despliegue de las tecnologías digitales.

Economía política del trabajo digital

Como ejemplo tanto de las cuestiones de geopolítica y economía política en el desarrollo de la IA como de las posibles aplicaciones teóricas de la Teoría de la Dependencia para explicar dichas cuestiones, me gustaría traer a colación los trabajos del autor brasileño Rafael Grohmann. En sus numerosas investigaciones, analizó el estado actual del trabajo de la IA en el Sur Global, más concretamente en Brasil. Según el autor, la dinámica actual del trabajo de la IA en el Sur Global y en el Norte se caracteriza por marcadas desigualdades que reflejan patrones históricos de dependencia económica y tecnológica. Esta dinámica implica una división del trabajo altamente estratificada en el desarrollo y despliegue de la IA, en la que el Norte Global ocupa predominantemente funciones de innovación, diseño y captura de valor, mientras que el Sur Global queda relegado a funciones de procesamiento de datos, anotación, mantenimiento de la vigilancia y otras formas de trabajo precario y de bajo valor añadido (Grohmann, 2020). Esta división no sólo perpetúa la dependencia, sino que también plantea cuestiones críticas en relación con la explotación laboral, la soberanía y la autonomía tecnológica de las naciones del Sur Global. En el Norte Global, la mano de obra de la IA se concentra en actividades de alto valor, como la investigación y el desarrollo, el diseño de algoritmos y la creación de *software* y plataformas patentados. Este trabajo suele llevarse a cabo en instituciones académicas bien financiadas, laboratorios de investigación y empresas tecnológicas privadas que disfrutan de importantes inversiones y apoyo estatal. La mano de obra que participa en estas actividades está altamente cualificada y a menudo se beneficia de fuertes protecciones laborales y salarios relativamente altos. Además, los trabajadores de estos contextos suelen participar en la configuración de la dirección ética, técnica y estratégica de las tecnologías de IA.

En marcado contraste, el papel del Sur Global en el trabajo de la IA se centra en gran medida en lo que a menudo se denomina el "trabajo fantasma" de los sistemas de IA: tareas que son esenciales para la formación y el mantenimiento de la IA, pero que permanecen invisibles para los usuarios finales, como las granjas de datos que analizaron Grohmann *et al.* (2022). Estas tareas incluyen el etiquetado de datos, la moderación de contenidos, la transcripción, el etiquetado de reconocimiento de imágenes y el control de calidad de los modelos de aprendizaje automático. Los trabajadores de países como la India, Filipinas, Kenia y Brasil suelen ser contratados a través de plataformas de economía colaborativa en las que realizan tareas repetitivas y mal remuneradas en condiciones laborales precarias. Estas tareas suelen ser subcontratadas en por empresas del Norte Global que buscan reducir los costes laborales y eludir la normativa laboral (Grohmann y Araujo, 2021).

Otra dimensión crítica del trabajo de la IA en el Sur Global es su incrustación en prácticas extractivas (Neto, 2020). Del mismo modo que las industrias tradicionales del Sur Global se estructuraron históricamente para extraer recursos naturales en beneficio del Norte Global, la industria de la IA se basa igualmente en la extracción de datos y mano de obra digital. Los datos producidos en el Sur Global a menudo son recopilados y analizados por empresas del Norte Global sin la compensación, el consentimiento o el reparto de beneficios adecuados. Esta dinámica refleja los modelos coloniales de extracción de recursos y refuerza la dependencia digital.

Las implicaciones de esta dinámica son de gran alcance. La distribución desigual de la mano de obra de la IA no sólo perpetúa la desigualdad económica, sino que también influye en los valores éticos y culturales integrados en los sistemas de IA. La exclusión de los trabajadores del Sur Global de los procesos de diseño y toma de decisiones significa que los sistemas

de IA se diseñan a menudo para reflejar los valores y prioridades del Norte Global, haciendo caso omiso de las realidades sociopolíticas del Sur Global.

Una vez más, la Teoría de la Dependencia ofrece un marco valioso para comprender y criticar esta dinámica laboral. Hace hincapié en los factores estructurales que mantienen la posición subordinada del Sur Global en la economía global de la IA y subraya la necesidad de intervenciones estratégicas para lograr la autonomía tecnológica. Esta teoría aboga esencialmente por políticas dirigidas por el Estado que den prioridad a la innovación local, cuestionen las prácticas laborales explotadoras y fomenten unas relaciones tecnológicas globales más equitativas. Esta perspectiva exige una reimaginación del desarrollo de la IA que centre la agencia, los derechos y los intereses de los trabajadores del Sur Global al tiempo que desafía el control hegemónico de las tecnologías de IA por parte del Norte Global.

La independencia digital como política pública

El resultado de analizar las cuestiones de geopolítica digital bajo la lente de la dependencia, cuando se alinea con las discusiones sobre soberanía y colonialismo (Ávila Pinto, 2018), es que el subdesarrollo tecnológico en el Sur Global no es un mero resultado de sistemas y prácticas económicas anteriores. Al igual que los dependentistas concluyeron en la mitad de del siglo XX (Dos Santos, 2020), este subdesarrollo es en realidad estratégico para la hegemonía del Norte Global.

La conexión aquí es clara: bajo la economía política capitalista, el Norte Global debe mantener al Sur Global tecnológicamente subdesarrollado para crear una relación de dependencia en la que las grandes naciones sirvan como mano de obra barata (Grohmann, 2020) y granjas o minas de datos (Grohmann *et al.*, 2022; Neto, 2020). Esto puede leerse bajo la lente de un colonialismo digital, según

Faustino y Lippold (2023) o soberanía digital, según Pohle y Thiel (2022) o Floridi (2020).

Lo que demuestran los trabajos de Schiav (2020) y Ceballos *et al.* (2020) es que, de cualquier manera, estas cuestiones pueden enmarcarse en las principales preocupaciones de la Teoría de la Dependencia. Es decir, este enfoque teórico replantea las cuestiones como parte de un debate más amplio relacionado con las estructuras económicas que dan forma a las relaciones geopolíticas y comerciales. Con la Teoría de la Dependencia, podemos considerar el desarrollo de las IAA como parte de un ámbito más amplio de dependencias tecnológicas, que a su vez reflejan la propia dependencia económica que da forma a la relación Norte/Sur Global.

El debate actual sobre la independencia y la autonomía de la tecnología digital es, por tanto, una continuación de antiguos debates sobre la soberanía, el desarrollo y el poder mundial. Refleja el reconocimiento de que las tecnologías digitales no son herramientas neutrales, sino que están inmersas en complejas estructuras políticas y económicas que configuran su desarrollo y uso. Para el Sur Global, lograr la autonomía digital no es sólo una cuestión de progreso tecnológico, sino también un paso crítico para liberarse de los patrones históricos de dependencia y afirmar su lugar en la era digital.

Teniendo en cuenta lo que Dos Santos (2020) y sus colegas han demostrado el siglo pasado en relación con las capacidades de las naciones subdesarrolladas para “elevarse por encima” a través del desarrollo empresarial dirigido por el sector privado, está claro que esto sólo puede hacerse a través de políticas públicas dirigidas a un desarrollo estratégico tecnológico. Las políticas públicas son un mecanismo crucial a través del cual los Estados intentan afirmar el control sobre sus ecosistemas digitales, mitigar la dependencia de la tecnología extranjera y equilibrar los intereses contrapuestos en un panorama digital mun-

dial en rápida evolución. La intervención del Estado es esencial no sólo para promover el desarrollo tecnológico, sino también para abordar las implicaciones sociales, económicas y de seguridad de las tecnologías digitales.

En el contexto del Sur Global, las políticas digitales dirigidas por el Estado suelen estar moldeadas por el legado de la dependencia y el deseo de liberarse de patrones históricos de subordinación. Los países de esta región se enfrentan al reto de navegar por un panorama digital dominado por los gigantes tecnológicos del Norte Global, lo que a menudo se traduce en la extracción de datos y la explotación de la mano de obra digital sin el correspondiente desarrollo tecnológico ni beneficios económicos. Por lo tanto, las políticas públicas que buscan promover la autonomía digital deben abordar no sólo cuestiones técnicas y económicas, sino también cuestiones de justicia social y desarrollo equitativo.

La Teoría de la Dependencia proporciona un marco valioso para entender el papel del Estado en este contexto. Destaca la importancia de las políticas públicas estratégicas que dan prioridad al desarrollo local, protegen los intereses nacionales y desafían el dominio de las potencias tecnológicas extranjeras. La teoría también destaca la necesidad de cooperación internacional entre los países del Sur Global para crear modelos alternativos de gobernanza digital que sean más inclusivos y equitativos.

En el contexto del desarrollo de la IA, esto resulta aún más crucial. Lo que muestran trabajos como Ludermir (2021) y Sichman (2021) es que esta tecnología en particular avanza a un ritmo muy acelerado y provoca impactos económicos a un nivel completamente nuevo. Permitir que esta frontera digital se construya bajo una estructura basada en la dependencia podría tener consecuencias duraderas para las naciones del Sur Global, especialmente debido a las prácticas económicas depredadoras que muchos denominan colonialismo digital

(Schiav, 2020), y que Grohmann (2020) saca a la luz en sus trabajos.

Conclusiones

En este estudio se ha demostrado que la Teoría de la Dependencia proporciona un marco valioso para comprender las desigualdades estructurales y las dependencias tecnológicas inherentes al panorama mundial de la IA. Al aplicar este enfoque de inspiración marxista a las tecnologías digitales, especialmente en el contexto del Sur Global, el análisis ha revelado cómo el desarrollo de la IA refleja patrones históricos de extracción de recursos y explotación laboral. La monopolización de los recursos tecnológicos por parte de los actores del Norte Global, combinada con la exclusión de las naciones del Sur Global de las actividades tecnológicas de alto valor, perpetúa un ciclo de dependencia que socava los esfuerzos hacia la soberanía digital y la justicia tecnológica.

Una síntesis de las principales conclusiones pone de relieve varios puntos cruciales. En primer lugar, los retos estructurales a los que se enfrenta el Sur Global para alcanzar la autonomía tecnológica están profundamente arraigados en patrones históricos de dependencia. En segundo lugar, las dinámicas laborales digitales afianzan aún más esta dependencia, ya que los trabajadores con salarios bajos del Sur Global realizan tareas esenciales pero infravaloradas en el desarrollo de la IA. En tercer lugar, las políticas públicas desempeñan un papel fundamental a la hora de perpetuar o cuestionar estas desigualdades. Las intervenciones estratégicas dirigidas por el Estado, basadas en la Teoría de la Dependencia, son esenciales para fomentar los ecosistemas tecnológicos locales y afirmar el control sobre la gobernanza de los datos.

Las importantes conclusiones de este estudio subrayan la necesidad de un enfoque renovado del desarrollo de la IA que dé prioridad a la autonomía tecnológica y la justicia social en el Sur Global. La Teoría de la Dependencia no sólo ilumina las limitaciones estruc-

turales a las que se enfrentan estas naciones, sino que también ofrece una hoja de ruta para políticas públicas transformadoras. Al abogar por inversiones en educación, investigación e infraestructura digital, así como por la cooperación regional, los responsables políticos pueden empezar a desafiar el dominio de los gigantes tecnológicos del Norte Global y fomentar un desarrollo tecnológico más equitativo. No obstante, persisten importantes problemas e interrogantes. La viabilidad de alcanzar la plena autonomía tecnológica en un panorama digital globalizado e interconectado es incierta. La tensión entre la soberanía de los datos y la necesidad de colaboración internacional plantea un reto persistente. Además, las implicaciones éticas del despliegue de la IA, especialmente en la vigilancia y la gestión laboral, requieren un escrutinio continuo y un compromiso crítico.

Las futuras líneas de investigación y desarrollo de políticas deberían centrarse en profundizar en la comprensión de las estrategias de cooperación regional entre las naciones del Sur Global, explorar modelos innovadores de gobernanza de datos y examinar el papel de la sociedad civil en la defensa de los derechos digitales y la protección laboral. Los estudios comparativos que analizan ejemplos exitosos de autonomía tecnológica digital pueden aportar información valiosa para los países que tratan de navegar por las complejidades de la economía digital mundial.

En última instancia, lograr la soberanía digital y la justicia tecnológica en el Sur Global requiere un compromiso sostenido para desafiar las desigualdades estructurales y fomentar políticas públicas transformadoras. Al integrar las ideas de la Teoría de la Dependencia en los debates contemporáneos sobre la IA y las tecnologías digitales, los académicos y los responsables políticos pueden contribuir a un futuro digital más equitativo y autónomo.

Referencias bibliográficas

- Almeida Júnior, A. C. e Germer, C. M. (2015). A estratégia de desenvolvimento da União Soviética: Prioridade ao departamento I. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*. Núm. 41: 1-15.
- Ávila Pinto, R. (2018). ¿Soberanía digital o colonialismo digital? Nuevas tensiones alrededor de la privacidad, la seguridad y las políticas nacionales. *Sur - Revista Internacional de Derechos Humanos*. Núm. 15(27): 15-28.
- Barreiros, D. y Grass, P. L. (2022). Interpretaciones y argumentos acerca de la llamada “Guerra Fría 2.0”. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*. 11(22): 58-82.
- Bolaño, C. R. S. e Vieira, E. (2014). Economía política da internet e os sites de redes sociais. *Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura*. Núm. 16(2): 71-84. Disponible en: <https://periodicos.ufs.br/epic/article/view/2168>
- Brandão, C. (2010). *Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo*. En A. W. B. Almeida e H. Acserald (Eds.). *Capitalismo globalizado e recursos territoriais: Fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo* (pp. 39-69.). Río de Janeiro: Lamparina.
- Ceballos, L. D., Maisonnave, M. A. y Britto Londoño, C. R. (2020). Soberanía tecnológica digital en Latinoamérica. *Revista Propuestas para el Desarrollo*. Núm. IV: 151-168.
- Dos Santos Junior, R. L. (2023). Análise histórica sobre a evolução da cibernética na União Soviética (anos 1920-1970). *Revista Brasileira de História da Ciência*. 16(1): 1-20.
- Dos Santos, T. (2020). *Teoria da dependência: Balanço e perspectivas*. Florianópolis: Insular Livros.
- Faustino, D. e Lippold, W. (2023). *Colonialismo digital: Por uma crítica hacker-fanoniana*. São Paulo: Boitempo.
- Floridi, L. (2020). La lucha por la soberanía digital: Qué es y por qué importa, especialmente

- para la UE. *Philosophy & Technology*. Núm. 33: 369-378.
- Grohmann, R. (2020). Plataformização do trabalho: Entre dataficação, financeirização e racionalidade neoliberal. *Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura*. Núm. 22(1): 106-122.
- Grohmann, R. e Araújo, W. F. (2021). O chão de fábrica (brasileiro) da inteligência artificial: A produção de dados e o papel da comunicação entre trabalhadores de Appen e Lionbridge. *Palavra Clave*. Núm. 24(3): e2438.
- Grohmann, R., Aquino, M. C., Rodrigues, A., Matos, É., Govari, C. e Amaral, A. (2022). Plataformas de fazendas de cliques: Condições de trabalho, materialidades e formas de organização. *Galáxia*. Núm. 47: 1-24.
- Hecht, G. (2011). *Geografías enredadas: Imperio y tecnopolítica en la Guerra Fría global*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Juri, E. Y. (2023). La gobernanza de los datos de la soberanía territorial a la soberanía digital. *Quaestio Iuris (QI)*. Núm. 16(2): 802-820.
- Kaloudis, M. (2024). Digital Sovereignty as a Weapon of Diplomacy in Cyber Warfare in Democracies. In *National Security in the Digital and Information Age*. *IntechOpen*.
- Ludermir, T. B. (2021). Inteligencia artificial y aprendizaje de máquina: Estado actual y tendencias. *Estudios Avanzados*. Núm. 35(101): 133-150.
- Medina, E. (2013). *Revolucionarios cibernéticos: Tecnología y política en el Chile de Salvador Allende*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Neto, M. P. (2020). Nuvem: Plataforma: Extração. *Revista Percursos*. 21(45): 5-23.
- Pohle, J. y Thiel, T. (2022). Soberanía digital. *Revista Latinoamericana de Economía y Sociedad Digital*. Número especial 1.
- Schiav, I. F. (2020). O colonialismo de dados sob a ótica da teoria da dependência: As especificidades e desafios dos países periféricos no novo contexto sociotécnico. Ponencia presentada en el 20º Congresso Brasileiro de Sociologia, UFPA. Belém: PA.
- Sichman, J. S. (2021). Inteligencia artificial y sociedad: Avances e riesgos. *Estudios Avanzados*. Núm. 35(101): 47-62.
- Wasserman, C. (2022). *A Teoria da Dependência*. Rio de Janeiro: FGV Editora.



RESEÑA DE LIBRO

Book Review

TRANSFERENCIAS
CONDICIONADAS
DE INGRESOS
BAJO LA LUPA

Análisis de su proceso de legitimación
y homogenización



MARCELO SALAS



RESEÑA DE LIBRO
Book Reviews

TÍTULO

**Transferencias condicionadas de ingresos bajo la lupa:
*análisis de su proceso de legitimación y homogeneización.***

MARCELO SALAS

Buenos Aires: ExLibris TeseoPress, 2023.

(Primera Edición, 274 páginas, ISBN: 978-631-00-0920-9)

Marcelo Salas. *Conditional income transfers under scrutiny: an analysis of their legitimization and homogenization process.* Buenos Aires: ExLibris Teseo Press, 2023, 274 pages.

Por Agustina Tagliabue*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2026.

Fecha de Aceptación: 13 de abril de 2026

Palabras clave: *Programas Sociales, Pobreza, Neoinstitucionalismo, Análisis comparativo, Argentina, Brasil, Chile, México.*

Keywords: *Social Programs, Poverty, Neo-institutionalism, Comparative Analysis, Argentina, Brasil, Chile, México.*

* Licenciada en Sociología por la Universidad del Salvador. Especialista en Políticas Educativas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina. Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación y Doctoranda en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina. Correo electrónico: atagliabue@uno.edu.ar

Transferencias condicionadas de ingresos bajo la lupa es producto y edición de la tesis doctoral destacada de la Colección de Tesis del Programa de Doctorado de FLACSO en la producción del conocimiento y en las distintas vacancias de análisis provenientes del nuevo institucionalismo sociológico y de la sociología de las organizaciones. A mi modo de ver, no se trata simplemente de un digno recorrido teórico por diferentes autores sino más bien, de un exhaustivo trabajo de análisis y de reflexión teórica y empírica que coloca al mismo en otros terrenos, es decir, en espacios de desafío y reconocimiento y evidencia de los modos en que los Programas de Transferencia Condicionada gestionan sus medios institucionales como instrumento de lucha contra la pobreza y la homogeneidad en la región.

Es a partir del título del libro que se contribuye ya a vislumbrar y distinguir sobre los modos en que los Programas de Transferencia de Ingreso Condicionada diseñan, legitiman y estructuran su campo organizacional en contextos heterogéneos de la región resignificando la lucha contra la pobreza con organismos internacionales, instituciones estatales, ministerios y secretarías. En este sentido, a partir de las transformaciones de la política social latinoamericana, Marcelo Salas expone, no individualmente, teorías o casos que atienden a los conocimientos de las políticas económicas desde el s.XX hasta la nueva política social, sino que explora qué tipo de rol el Estado sostiene como garante de bienestar e inclusión social, en tanto que escudriña sus complejidades propias de cada contexto estatal. Desde un recorrido teórico-empírico, el autor supera y se aleja de la barrera entre programas focalizados vs universales atendiendo a los ciclos de los Programas de Transferencias Condicionadas con sus particularidades y circuitos que los distinguen y caracterizan.

En efecto, sin dejar de lado la utilización de fuentes secundarias exhaustiva de documentos normativos y técnicos, Salas se sus-

tenta primordialmente en una rigurosidad científica-analítica mediante un estudio de caso instrumental múltiple cualitativo. Para ello, se seleccionaron programas significativos de la región como: PROGRESA-Oportunidades (México), Bolsa Familia (Brasil), Programa Puentes- Chile Solidario (Chile) y Programa Familias por la Inclusión Social (Argentina). El análisis está dividido en capítulos distinguibles en particularidades de casos que identifican lógicas de análisis y procesos en los que se privilegia la percepción de los agentes responsables de la implementación de los programas de lucha contra la pobreza. Además, se consideran las transformaciones sociopolíticas de la región latinoamericana como eje estructurador específico de los casos y por tales motivos el libro promueve una propuesta de análisis que enfrenta las particularidades y complejidades propias de los programas mediante el entrelazado de “datos”, “análisis” e “interpretaciones”.

En complemento, se destaca en este punto el aporte inestimable del autor cuando sostiene que es necesario desentrañar la historia para comprender el accionar de este tipo de organizaciones (Salas, 2023) bajo un entramado de actores que no constituyen una individualidad sino una legitimidad que le otorga significado y realidad a la acción de los programas en combate contra la pobreza.

Al interrogarse sobre los Programas de Transferencia Condicionada, el autor propone, además, incorporar un concepto multidisciplinar: *Isomorfismo*, indispensable para comprender el proceso de homogeneización de los programas. A nivel teórico y empírico, el término presenta un aporte en dos sentidos. Primero, contribuye a pensar a las organizaciones modernas con sus características institucionales y modificadas con las propuestas por el medio. Segundo, el concepto desafía al lector a entender las políticas modernas desde el modo en que se construyen, definen e iden-

tificar problemas y la forma en que los gobiernos adoptan medidas y actúan.

En este sentido, el autor apropia de DiMaggio y Powell (1983) los mecanismos de cambio isométrico para entender los programas de la región: *isomorfismo coercitivo*, *isomorfismo mimético* e *isomorfismo normativo*. En primer lugar, el *isomorfismo coercitivo*, momento en el que organizaciones se encuentran presionadas “desde arriba” sometidas por demandas de actores con distintas cuotas de poder. En segundo lugar, el *isomorfismo mimético*, como forma de imitación para reaccionar mediante el cual las organizaciones buscan modelarse en relación a otras organizaciones que consideren legítimas o exitosas para dar respuesta a las incertidumbres. Y, en tercer lugar, el *isomorfismo normativo* para comprender a los campos definidos institucionalmente con autonomías ocupacionales y competencias definidas.

Esta categoría conceptual con sus tipologías analíticas permitió a Marcelo Salas comprender y abordar los procesos de legitimidad y homogeneidad de los Programas de Transferencia Condicionada, entendiendo a las condicionalidades como “*instrumentos fundamentales para la interrupción de los circuitos intergeneracionales de la pobreza, es decir, como incentivo para la generación de capital humano*” (Salas, 2023). Este rumbo colaboró para considerar sobre los criterios éticos y perspectiva de género que atraviesan a los programas en sus ciclos de vida para aumentar ingresos, acumular capital humano y focalizarse en los hogares con extrema pobreza.

En primer lugar, el libro presenta el caso de Chile, pionero en programas de lucha contra la pobreza y promotor de iniciativas destinadas a la política social. El autor incorpora el caso del Programa Chile Solidario, programa que se caracteriza por su particularidad en el campo organizacional bajo una propuesta de apoyo psicosocial y familiar con transferencia directa de ingreso. El caso de Chile es reconocido por dos motivos centrales. Por un lado,

no por su cobertura, planificación o inversión en capital humano sino por el acompañamiento cuyo actor central es el Estado en su rol proactivo en contactar a los ciudadanos en extrema pobreza ofreciendo ayuda personalizada. Con este Programa Salas busca evidenciar esta específica propuesta en la que se instalan respuestas a diversas posturas de acción para enfrentar la pobreza en cuanto dependía del Ministerio de Planificación direccionado por técnicos-profesionales en las que se enfatiza el capital social, las redes sociales y participación comunitaria.

En segundo lugar, se expone el caso de México bajo el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) cuyo objetivo es impulsar y fortalecer las capacidades y potencialidades de las familias en situación de extrema pobreza mediante la elevación del nivel de vida y en el que se facilita la incorporación al desarrollo nacional a través de la focalización en áreas rurales y semiurbanas. Este caso se distingue por la realización de evaluaciones rigurosas que incorporan las organizaciones externas nacionales e internacionales. En complemento, el surgimiento de este nuevo programa en México tiene su fundamento en, por un lado, la crisis económica del país y la necesidad emergente de mejorar y volver eficiente los recursos, y, por otro lado, la crisis institucional del PRI y la violencia generalizada.

En tercer lugar, el autor analiza el Programa Bolsa Familia (BF) en Brasil, caracterizado por ser un programa destinado a apoyar a las familias más pobres que garantizan el derecho a la alimentación. Si bien cuyo origen se relaciona con el derecho a la renta mínima y el surgimiento de experiencias municipales de transferencias de ingreso directas a familias pobres, se distingue del resto de los programas de la región por una gestión descentralizada en el que los municipios son los responsables de identificar a los beneficiarios y los *acompañantes* para cumplir con las condicionalidades. El ciclo de vida del programa estaba fijado al

ingreso familiar per cápita y contaba con un presupuesto definido sin posibilidad de incorporar nuevas familias beneficiarias apoyado por organismos internacionales. No obstante, si bien la política ha tenido impacto en las familias, la salida de los hogares del programa ha presentado problemas técnicos administrativos en tanto reingreso familiar o reincorporación de un nuevo miembro.

Por último, se plantea el caso del Programa Familias por la Inclusión Social en Argentina, este fue producto y obra de la historia de la política social Argentina en un campo institucionalizado y referencial en los modos de abordar y enfrentar la pobreza. A pesar de los esfuerzos por llevar adelante el programa, la crisis del 2001 exigió redefinir objetivos y estrategias en articulación con agentes y organismos financiadores. En semejanza con los otros programas, agentes con formación en sociales, económicas, derecho y estadística han resultado legítimas en acciones y tomas de decisiones. Sin embargo, su particularidad por sobre los otros programas ha sido la circulación del conocimiento invitado por organismos internacionales concebidos como espacios de intercambio de experiencias y herramientas de gestión. Sorpresivamente si hay algo que caracterizó al programa es que, en primer lugar, no se encuentra dentro de los Programas de Transferencia Condicionada considerados exitosos por los organismos internacionales, y, en segundo lugar, por no contar con el apoyo político indispensable para su desarrollo.

El libro concluye con un análisis reticular de los programas en el marco de la construcción de su legitimidad en cuanto reducción de los niveles de pobreza e impacto con los indicadores de salud, educación, alimentación, entre otros. Pese a la importancia de hablar de Programas de Transferencias Condicionadas con su homogeneidad y procesos de implantación, amerita preguntarse qué ha hecho que estos (programas), en palabras del autor, se diseminaran por toda la región. El autor para

dar respuesta a ello, aproxima su análisis al conocimiento teórico del neoinstitucionalismo del cual actores, intereses y acciones confluyen en el campo organizacional.

En complemento con lo antedicho, el autor constituye un valioso aporte en función al campo institucional por el que se legitiman los programas de lucha contra la pobreza en el que identifica la centralidad de los organismos internacionales como fuente de financiamiento y normativas. Por ejemplo, los organismos internacionales financiadores como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, cobran relevancia como actores en la promoción y conformación de metodologías focalizadas para atender a la población objetivo.

El libro de Marcelo Salas contribuye a ampliar los conocimientos y problematizar sobre la convergencia y homogeneidad de los Programas de Transferencia de Ingreso Condicionada en distintos contextos de la región bajo el isomorfismo institucional y sus tipos: normativo, coercitivo y mimético. En un esfuerzo de sistematización teórica-empírica de su tesis doctoral, el autor implícitamente invita al lector a analizar las condicionalidades de los programas no desde una óptica disciplinadora sino de incentivos bajo construcciones institucionalizadas.

Sobre los Autores

Note on Contributors

DAMIÁN ANDRADA es Técnico Superior en Periodismo por el Taller Escuela Agencia de periodismo (TEA). Licenciado en Periodismo por la Universidad del Salvador (USAL). Magister en Ciencia Política y Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Candidato a Doctor en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como coordinador del Grupo de Investigación *Pueblos Indígenas, Estado y Poder* (PIEP) en FLACSO Argentina. Es editor de la Revista *Debates Indígenas*.

MARTÍN EUGENIO ASTIGUETA es Licenciado en Periodismo por la Universidad del Salvador (USAL). Magister en Periodismo por la Universidad de San Andrés (UdeSA). Candidato a Doctor en Ciencias de la Comunicación en la Universidad Austral (UA). Investigador Principal y docente de la Universidad del Salvador (USAL). Se especializa en el ámbito del análisis del discurso, la semiótica y la comunicación política.

CLAUDIO MARCELO AUGUGLIARO completó estudios universitarios en Gestión y Desarrollo Local en las Universidades Cámara Argentina de Comercio y Servicios (CAECE) y en la Universidad Nacional de José C. Paz (UNPAZ/UIM). Asimismo, realizó el Curso de Posgrado en Gestión y Políticas Metropolitanas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Se desempeña como docente de la materia “Gobierno Local” en la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeñó como asesor de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (CO.C.A.M.B.A) y fue Director General de Asuntos Metropolitanos de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Ha asesorado a legisla-

dores de los distintos niveles en temas de gobernanza metropolitana. Es fundador y actual presidente de *Ciudadanía Metropolitana*.

MARÍA SOLEDAD CANTERO es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magister en Diseño y Gestión de Políticas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Doctoranda en Ciencias Sociales en dicha casa de estudios. *Coach* Ontológica formada por Rafael Echeverría por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) a través de programas de liderazgo y gerenciamiento y talento humano por la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER) y especialista en entrenamiento de personas y equipos de trabajo. Fue becada en el año 2025 por el Programa de Innovación y Liderazgo en gestión, realizado en Washington DC, Estados Unidos. Su experiencia en gestión se ha desarrollado en organismos nacionales, provinciales y municipales. Se desempeñó como jefa de Gabinete del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación (2019-2022); como jefa de Gabinete en la Presidencia de la AGCBA (2015-2019), estuvo a cargo de la Unidad Ejecutora Municipal del PROMESA en Paraná, (2015), fue coordinadora de la Televisión Digital Abierta en la Provincia de Entre Ríos (2014), estuvo a cargo de la Comisión de Seguimiento para la concreción de los planes federales para la construcción de viviendas en todo el territorio nacional, ocupó lugares estratégicos en la gestión del gobierno nacional. Integrante del *staff* docente del posgrado Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas, Coordinadora de Liderazgo Transformacional de FLACSO Argentina y del Programa de Gestión Organizacional en la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Actualmente, se desempeña como directora de

consultora para Latinoamérica para procesos de fortalecimiento institucional en organismos públicos y ONG's. Asimismo, integra el *staff* técnico del Consejo Federal de Inversiones (CFI) y es coordinadora de los cursos de Liderazgo en la Plataforma *Alumni* en dicha institución.

LUIZ CESAR DE QUEIROZ é graduado em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas de Rio de Janeiro. Mestrado em Développement Economique et Social, Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne), Francia. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo, Brasil. Pesquisador Emérito FAPERJ (2023-2025) do Programa de Pós-Graduação do Centro de Ciências do Homem (CCH/UENF). Professor-Colaborador da Universidade Federal do Rio de Janeiro - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Pesquisador-Associado do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Integrante do Comitê Científico da Rede Latino-americana de Teoria Urbana RELATUR. Coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia - INCT "AS METRÓPOLES E O DIREITO À CIDADE: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano", realizado pela rede de pesquisa Observatório das Metrópoles envolvendo mais de 400 pesquisadores em 75 programas de pós-graduação em diversas áreas disciplinares, organizados Núcleos Regionais em 18 metrópoles brasileiras. Editor da *Revista Cadernos Metrópoles* e da *Revista e-metropolis*. Atualmente, realiza pesquisas sobre as metrópoles, o direito à cidade no capitalismo contemporâneo: a financeirização e o rentismo.

ALFREDO GARAY es Arquitecto por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Urbanismo y Ordenamiento Territorial por la Universidad Libre de Bruselas, Bélgica. Ha sido director nacional de Planificación del

Ministerio de Obras Públicas y miembro del directorio del Programa Crédito Argentino (PROCREAR). Ha sido subsecretario de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires y subsecretario de Planeamiento del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ha presidido la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. Durante veinte años, ha sido Profesor Titular de la cátedra de Planificación Urbana de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires (UBA), ha coordinado los diez primeros años de la Licenciatura en Urbanismo de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y da cursos de posgrado en las universidades de Córdoba, Buenos Aires, La Plata, Mar del Plata y en FLACSO Argentina. Asimismo, forma parte del cuerpo de profesores del Instituto Lincoln (Boston) y es miembro de número de la Academia de Arquitectura y Urbanismo (Argentina). Ha sido director del proyecto (BID): Lineamientos Estratégicos para el Área Metropolitana de Buenos Aires, que define un plan urbanístico para la región y consultor de CAF, Banco Mundial y PNUD en varios países de América Latina. Ha coordinado la elaboración de los planes urbanos de gran parte de las localidades del conurbano y de varias localidades del interior del país.

ANA KENNY es Locutora integral por el Instituto Superior de Enseñanza Radiofónica. Maestranda en Comunicación Corporativa e Institucional por la Universidad del Salvador (USAL). Especialista Superior en Ceremonial y Gestión Protocolar y directora adjunta de Formación en la Organización Internacional de Ceremonial y Protocolo (OICP).

PEDRO KHAUAJA es Maestro y Doctorando en el Programa de Posgrado Interdisciplinario en Sociología y Derecho de la Universidad Federal Fluminense (PPGSD-UFF), Brasil. Editor asistente en la *Revista CONFLUÊNCIAS*. Profesor sustituto en el Departamento

de Derecho Privado de la Universidad Federal Fluminense (SDV-UFF).

MARÍA JOSÉ LUZURIAGA es Doctora en Salud Colectiva por la Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ) y Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Epidemiología, Gestión y Políticas de Salud por la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Investigadora del Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la UNLa en la línea de investigación: Políticas y Economía de la Salud. Coordinadora de la Diplomatura en Economía Política de la Salud en la Universidad Nacional de José C. Paz / Universidad de General Sarmiento (UNPAZ/UNGS- Fundación Soberanía Sanitaria). Docente concursada de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Docente en diferentes posgrados (UBA, UNTREF, UNLa). Integrante del Grupo de Pesquisa e Documentação sobre Empresariamento da Saúde (GPDES/IESC/UFRJ) de la Red Argentina de Investigadoras e Investigadores de Salud (RAIIS) y del Colectivo de Ingresantes CONICET.

JUCIANO MARTINS RODRIGUES é Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil. Pesquisador e Membro do Comitê Gestor do INCT Observatório das Metrôpoles - CNPQ/FAPERJ.

VÍCTOR MAZZALAY es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Magister en Dirección y Gestión Pública Local por la Universidad Carlos III de Madrid. Doctor en Ciencias Sociales, con mención en Ciencia Política y Administración Pública, por la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Investigador del

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesor de la Universidad Católica de Córdoba (UCC) y de la Universidad Nacional de Villa María (UNVM).

ADRIANA ROFMAN es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de la Sorbonne Nouvelle, París, Francia. Licenciada en Sociología por la Universidad del Salvador (USAL). Investigadora del Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, donde dirige el Curso de Posgrado “Gobernanza de ciudades metropolitanas”. Coordinadora de “Territorios en Acción”, plataforma de mapeo colaborativo sobre sociedad civil UNGS/CONICET/FLACSO Argentina. Profesora de posgrado en la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS), Universidad Nacional de Rosario (UNR), entre otras universidades. Ha sido investigadora docente asociada y Coordinadora del Observatorio del Conurbano del Instituto del Conurbano de la UNGS. Dirigió varios proyectos de investigación de CONICET y ANPCyT sobre participación ciudadana y políticas sociales en ámbitos locales. Consultora para Fundación Interamericana y PNUD.

CECILIA SCHNEIDER es Doctora en Teoría Social y Política por la Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, España. DEA en Ciencias Sociales por la misma Universidad. Especialista en Estudios de la Sociedad Civil y Organizaciones Sin fines de Lucro por la Universidad Di Tella (UTDT). Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Fue becada por la Agencia Española de Cooperación y la Unión Europea a través del Programa Alban para sus estudios de doctorado y posteriormente por la Fundación Carolina para una estancia de investigación en el Insti-

tuto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) (UAB). Asimismo, fue Becaria Posdoctoral Conicet. Se desempeña como Profesora Investigadora Titular concursada en la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), Profesora adjunta en la Universidad Nacional de José C Paz (UNPAZ) y Profesora contratada de la Maestría en Desarrollo Urbano y Territorial y en el Doctorado en Estudios Territoriales, ambos en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Ha dirigido numerosos proyectos de investigación sobre gobernanza urbana y territorial, capacidades estatales, participación ciudadana, cultura política y políticas públicas.

AGUSTINA TAGLIABUE es Profesora y Licenciada en Sociología por la Universidad del Salvador (USAL). Especialista en Políticas Educativas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación y Doctoranda en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Profesora Adjunta de la asignatura Metodología de las Ciencias Sociales y directora de Proyecto de Investigación en el Instituto de Cultura Popular y Pensamiento Nacional en la Universidad del Oeste (UNO).

Convocatoria

NÚMERO VEINTISIETE

Dossier: Administraciones Públicas Provinciales y forma federal de Estado.

Coordinador: Horacio Cao.

Aunque en la República Argentina las provincias —por su autonomía constitucional, su presencia territorial y su papel en la gobernabilidad cotidiana— constituyen la forma estatal más extendida y operativa, su estudio académico y su visibilidad en la agenda pública siguen siendo, sorprendentemente, limitados. Esa asimetría entre relevancia práctica y reconocimiento institucional es el punto de partida de este *dossier*: reivindicar y problematizar la especificidad provincial como objeto de investigación y reflexión crítica.

En nuestro país las administraciones provinciales gestionan una porción sustantiva del gasto público y concentran la mayor parte de los recursos humanos del Estado. Están a cargo de los tres grandes sistemas de gestión pública —salud, educación y seguridad— y administran políticas y servicios que inciden directamente en la vida cotidiana de la población. Sin embargo, en la producción académica predominan los estudios sobre el Estado nacional o sobre los gobiernos locales: las administraciones provinciales suelen aparecer como marcos de referencia o variables explicativas, pero rara vez como sujetos analíticos con autonomía teórica propia.

Esto sucede pese a que su condición autonómica —que les confiere amplias atribuciones para dictar marcos normativos, crear programas e institutos y articular respuestas institucionales ajustadas a realidades territoriales diversas— propicia una pluralidad de formas y estructuras que realzan su importancia y su interés como objeto de estudio.

Como si esto fuera poco, la forma federal coloca a las provincias en un lugar central del sistema de relaciones intergubernamentales: su posición intermedia las obliga a actuar como interlocutoras entre Nación y municipios, negociando transferencias y pactos, mediando en conflictos interjurisdiccionales y coordinando políticas sectoriales que requieren cooperación multinivel. Esta condición de eje articulador, no mero transmisor —pues disponen de autonomía política y operativa y ejercen funciones de mediación— genera dinámicas institucionales singulares que demandan un tratamiento analítico específico.

Invitamos a presentar artículos de investigación inéditos que, desde enfoques diversos (teóricos, empíricos, comparativos, históricos y de políticas públicas), nos ayuden a revertir este “olvido” abordando la pluralidad de casos y facetas de lo provincial. Se valorarán estudios de caso, análisis cuantitativos, investigaciones sobre diseño institucional y evaluación de programas de gestión

provincial, así como reflexiones teóricas que propongan marcos interpretativos para pensar la especificidad provincial en sistemas federales. A manera de propuesta, se sugiere una lista (no exhaustiva) de ejes temáticos:

- Administraciones provinciales en el marco federal: ¿Qué es lo distintivo? ¿Qué estrategia para aprehender sus características principales?
- Capacidades administrativas provinciales: ¿Cómo son las provincias? Estructura organizativa, estrategias de gestión pública, administración de recursos humanos.
- Coordinación intergubernamental y gobernanza multinivel: ¿Cómo utilizan las provincias los pactos, convenios, mesas técnicas y demás mecanismos de resolución de conflictos para garantizar gobernabilidad?
- Políticas sectoriales bajo gestión provincial: salud, educación, seguridad, infraestructura, acción social y servicios públicos.
- Innovación institucional y programas provinciales: Casos de diseño especiales, estructuras de gobernanza originales.
- Diversidad provincial y comparaciones: asimetrías territoriales, casos de éxito y fracaso, lecciones transferibles entre jurisdicciones.

Fecha límite para enviar los artículos de investigación: 01 de junio de 2026.

Para enviar las contribuciones:

revistaeypp@flacso.org.ar

Para más información, véase:

Revista Estado y Políticas Públicas - FLACSO Argentina

www.revistaeypp.flacso.org.ar/revista



Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, como iniciativa del Dr. Daniel García Delgado, abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra indizada y catalogada en **Latindex con el nivel 1** (nivel superior de excelencia), **REDIB**, **Biblioteca de Ciencias Sociales “Enzo Faletto”**, **CLASE México**, **Repositorio FLACSOAndes**, **MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas)**, **ERIH PLUS**, **BDU**, **BDU2** y **Malena**. Asimismo, el Área Estado y Políticas Públicas y la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina, han sido creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274



CONTACTO PRINCIPAL

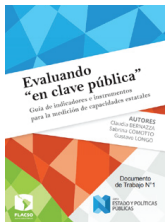
Revista Estado y Políticas Públicas - FLACSO Argentina
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Argentina.
Área Estado y Políticas Públicas
Cristina Ruiz del Ferrier (Dir. y Ed.).
Dirección: Oficina del 2do piso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Teléfono: (54) (11) 5238-9361.
Correo electrónico: revistaypp@flacso.org.ar
Página WEB: <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>



Presentación

El Programa Gestión del Conocimiento pertenece al Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Académica Argentina. El objetivo principal del Programa es difundir la producción académica que se produce desde el Área (libros, tesis de posgrado, artículos de investigación, monografías, publicaciones, documentos de trabajo, entrevistas, entre otros) sobre el rol del Estado en sus diversos niveles de gobierno y dependencias y sobre las Políticas Públicas de la Argentina y de América Latina. La asesoría y la capacitación en los distintos temas y en las diversas problemáticas que se vinculan al Programa Gestión del Conocimiento resultan un insumo fundamental tanto para la investigación como para el diseño de políticas públicas. Asimismo, a partir de la producción de conocimientos se establecen redes de difusión y cooperación regional entre las distintas organizaciones sociales y estatales abocadas al estudio, la investigación y el diseño de políticas públicas. El Programa consolida redes institucionales, universitarias, de posgrado, estatales y científicas tanto a nivel nacional como regional.

DOCUMENTOS DE TRABAJO



Documento de Trabajo Núm. I

Evaluando "en clave pública"
BERNAZZA, Claudia;
COMOTTO, Sabrina;
LONGO, Gustavo
Mayo de 2015



Documento de Trabajo Núm. II

Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad
GARCÍA DELGADO, Daniel; RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Comp.).
Octubre de 2015



Documento de Trabajo Núm. III

El sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social.
RUIZ DEL FERRIER, Cristina; TIRENNI, Jorge (Comp.).
Mayo de 2016



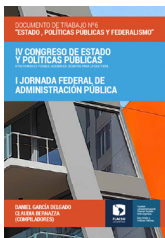
Documento de Trabajo Núm. IV

¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR.
RACOVSCHIK, Ma. Alejandra; RAIMUNDI, Carlos (Comp.).
Octubre de 2016



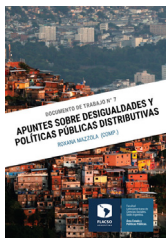
Documento de Trabajo Núm. V

El neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis
GARCÍA DELGADO, Daniel; GRADIN, Agustina (Comp.).
Junio de 2017



Documento de Trabajo Núm. VI

Estado, políticas públicas y federalismo. IV Congreso de Estado y políticas públicas
GARCÍA DELGADO, Daniel; BERNAZZA, Claudia (Comp.).
Febrero de 2020



Documento de Trabajo Núm. VII

Apuntes sobre desigualdades y Políticas Públicas Distributivas
MAZZOLA, Roxana (Comp.).
Diciembre de 2021



Documento de Trabajo Núm. VIII

Niñez y Políticas Públicas: la crianza comunitaria en barrios y territorios de la Argentina
BERNAZZA, Claudia; LAMBUSTA, Damián (Comp.).
Marzo de 2022



Documento de Trabajo Núm. X

Desafíos para la política exterior argentina y la integración regional en el escenario post pandemia.
Racovschik, María Alejandra; González, Leticia (Comp.).
Abril de 2022

OTRAS EDICIONES



CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión
 RUIZ DEL FERRIER, Cristina
 (Compiladora).
 Julio de 2017



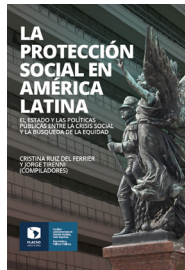
ELITIS Y CAPTURA DEL ESTADO. Control y regulación en el neoliberalismo tardío
 GARCÍA DELGADO, Daniel,
 RUIZ DEL FERRIER, Cristina y DE
 ANCHORENA, Beatriz (Comp.).
 Octubre de 2018



EN TORNAL RUMBO. Pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad
 GARCÍA DELGADO, Daniel, RUIZ
 DEL FERRIER, Cristina (Comp.).
 Octubre de 2019



ESTADO, SOCIEDAD Y PANDEMIA.
 Ya nada va a ser igual
 GARCÍA DELGADO, Daniel
 Noviembre de 2020



LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA. El Estado y las políticas públicas entre la crisis social y la búsqueda de la equidad
 RUIZ DEL FERRIER, Cristina,
 TIRENNI, Jorge
 Diciembre de 2021



DEMOCRACIAS CONDICIONADAS. Riesgos y oportunidades en un cambio del orden mundial
 GARCÍA DELGADO, Daniel, CASALIS,
 Alejandro
 Agosto de 2023

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– Argentina

Valentina Delich (Directora).

Área Estado y Políticas Públicas

Alejandro Casalis (Director).

Programa Gestión del Conocimiento.

Cristina Ruiz del Ferrier (Directora).

CONTACTO PRINCIPAL

Área Estado y Políticas Públicas

Dirección: Oficina del 2do piso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Página WEB: <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>

Teléfono: (54) (11) 5238-9361.

Correo electrónico: gestionconocimiento@flacso.org.ar

Normas de Publicación

Author Guidelines

Criterios generales

La *Revista Estado y Políticas Públicas* cuenta con tres secciones abiertas a contribuciones, indizadas y evaluadas “por pares”. Una sección con una convocatoria especialmente dedicada a la recepción de contribuciones para el *dossier* de cada número. La temática del *dossier* es diferente en cada edición y se anticipa en el número anterior. Las fechas-límite de recepción de las contribuciones que se postulan para el *dossier* son:

-**Para el número de mayo:** 01 de febrero.

-**Para el número de octubre:** 01 de junio.

Asimismo, la *Revista Estado y Políticas Públicas* ofrece una convocatoria permanente para la recepción de contribuciones para la sección *Artículos de investigación* cuyas temáticas son amplias, heterogéneas y plurales. Esta convocatoria no cuenta con una fecha límite de recepción de las contribuciones, sino que permanece abierta durante todo el año.

Finalmente, la *Revista Estado y Políticas Públicas* también cuenta con una sección dedicada a la difusión de las Reseñas de libros de reciente publicación.

En suma, las posibles contribuciones se pueden dirigir a:

- El *dossier*.
- La sección Artículos de investigación.
- La sección de Reseñas de libros.

Estas secciones se guían por los siguientes criterios generales

- **Originalidad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista deberá ser original. No se aceptarán las contribuciones que ya han sido publicadas previamente en otras Revistas.
- **Exclusividad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista será sometido a un proceso de evaluación y no podrá ser propuesto simultáneamente en otra Revista para tal fin.
- **Diversidad:** Con la finalidad de incluir a la mayor cantidad de voces distintas, se solicita a los articulistas que no envíen más de una contribución por convocatoria. En el caso de ya haber publicado en algún número de la Revista, solicitamos que no se remitan contribuciones para el volumen inmediatamente posterior.
- **Imparcialidad:** El envío del artículo debe garantizar el anonimato del proceso de evaluación, sin excepciones. El archivo propuesto para su publicación deberá prescindir de toda información directa o indirecta que pueda permitir la identificación del autor. En ese sentido, también deberán eliminarse las propiedades del archivo de texto que remitan al usuario o autor.

Requisitos generales para el envío de las contribuciones

- Los artículos deberán ser originales, exclusivos, diversos, imparciales e inéditos.
- La publicación de los artículos de investigación éditos será de carácter excepcional y por razones debidamente consideradas, justifica-

das y evaluadas por el Comité Académico de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.

- Para la postulación a la sección del *dossier*, la temática de la contribución deberá respetar el tema propuesto por la convocatoria de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.
- Para la postulación al *dossier*, deberán presentarse dentro de los plazos de tiempo establecidos en esta sección.
- Los artículos en todos los casos deberán respetar las pautas de presentación, composición y estilo de citación indicadas:
 - a. Título en idioma original;
 - b. Título en idioma inglés;
 - c. Resumen en idioma original;
 - d. Resumen en idioma inglés;
 - e. Palabras clave en idioma original;
 - f. Palabras clave en idioma inglés;
 - g. Cuerpo del trabajo;
 - h. Referencias bibliográficas.

Pautas para los Autores

Sin excepción, las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Título y subtítulo en idioma original explicando el recorte espacial y el recorte temporal (si corresponde) de la contribución.
 - Título y subtítulo de la contribución traducido al idioma inglés.
 - Un resumen que no exceda las 400 palabras, aportando información clara sobre el contenido de la contribución: tema, recorte espacial, recorte temporal, objetivo principal, marco teórico, aspectos metodológicos, pregunta de investigación, etcétera. El resumen deberá finalizar con la enumeración de 3 a 5 *palabras clave* a los efectos de indización bibliográfica.
 - Un abstract: se deberá traducir el resumen al idioma inglés y las palabras clave para presentar *keywords*.
 - Datos del autor o autora: se enviará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección

de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).

- b. Las pautas de presentación de la contribución indican la inclusión de los siguientes elementos (en este orden): *título, título traducido al inglés, resumen con palabras clave, abstract con keywords, introducción, desarrollo de los argumentos, conclusiones, referencias bibliográficas y anexos (si los hubiere)*.
- c. Idiomas: los idiomas admitidos por la Revista son: el español, el portugués, el francés, el italiano y el inglés.
- d. Las llamadas a notas se presentarán al interior del texto (no al final del mismo) siempre con un superíndice al lado de la palabra a la que hace referencia y el comentario sobre dicha palabra remitirá a una nota a pie de página.
- e. Las siglas irán en mayúsculas, previamente se mencionará su significado y se la presentará entre paréntesis (solamente la primera vez que aparezca en el texto). Por ejemplo: “Fondo Monetario Internacional (FMI)”.
- f. El estilo de citación textual y de las referencias bibliográficas requerido: Las citas textuales deben ir entrecorilladas y sin cursivas. Las citas que exceden los 4 renglones de extensión total deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecorillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente.
- g. La extensión mínima de la contribución: 8.000 palabras.
- h. La extensión máxima de la contribución: 12.000 palabras.

- i. En el caso de incluir gráficos, tablas, otros: deberán presentarse intercalados en el texto, con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. Deberán presentarse debidamente enumerados y sus datos deberán ser editables. Debe informarse la fuente en todos los casos y garantizarse de que sean de libre uso.
- j. En el caso de imágenes, se deberán presentar con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. El formato de las imágenes podrá ser: extensión jpg, en grises, con una resolución de 300 dpi en tamaño real.
- k. En el caso de incorporar Anexo/s: deberán numerarse en orden creciente.

Las citas bibliográficas

Las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). Las citas textuales podrán ser:

- a. **Menores a 4 renglones:** deberán presentarse en línea de continuidad al texto central, encomilladas y sin cursivas. Por ejemplo:

Los procesos estudiados pueden evidenciar un clima de época. En palabras de García Delgado, “tres puntos de inflexión pueden indicarse como ‘síntomas’ de los acontecimientos singulares a los que quisiéramos referirnos cuando hacemos alusión a lo que proponemos denominar el cambio epocal.” (2014: 25).

- b. **Mayores a 4 renglones:** deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecorillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Por ejemplo:

En la misma línea, Repetto señala que, hasta que no cobraron fuerza los procesos descentralizadores latinoamericanos, el territorio (en particular el local) era visualizado más bien como un simple dato administrativo en el cual, quienes allí habitaban, recibían de modo pasivo los servicios y programas fiscales decididos y gestionados desde el nivel central del Estado. El autor menciona además lo siguiente:

La descentralización llamó entonces la atención sobre este potencial divorcio entre “problemas” y “soluciones”, pero también, aunque más tardíamente respecto de los orígenes de los procesos descentralizadores, comenzó a mostrar la importancia de atender a las relaciones intergubernamentales (2009: 174-175).

Las Referencias bibliográficas

Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente, en orden alfabético por apellido del autor/a. Por ejemplo:

- Bauman, Z. (1999). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castell, R. (2010). *Las transformaciones del trabajo, de la producción social y de los riesgos en un período de incertidumbre*. Turín: Institut Di Tella/Cátedra UNESCO/Siglo XXI.
- CEPAL (1992). *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integral para el desarrollo*. Santiago: Publicaciones de la CEPAL-PNUD.
- Colombo, A. (2011). *La cuestión del tiempo en la teoría política*. Buenos Aires: Prometeo.
- Feletti, R. (2013). El repunte de la economía. *Aciertos y Límites de la Política Económica. Observatorio de Coyuntura Económica. UNTREF* Núm. 8. 10-24.
- Ferrer, A. (2004). *La densidad nacional*. Buenos Aires: Ci-Capital Intelectual.

Pautas para los Autores para el envío de Reseñas de libros

Las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Las pautas de presentación consisten en presentar la contribución con los siguientes elementos (en este orden): *imagen de la tapa del libro reseñado; título completo del*

libro; editorial, ciudad y año de edición; número de edición, cantidad de páginas totales del libro e ISBN; traducción al idioma inglés de dicha información; autor o autora de la reseña de libro; palabras clave y keywords; reseña propiamente dicha.

- b. Datos del autor o autora: se presentará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).
- c. La extensión mínima de la contribución: 2.000 palabras.
- d. La extensión máxima de la contribución: 4.000 palabras.

Formato del archivo

Tipografía: se requiere Times New Roman.

Tamaño de letra:

- 12 puntos para títulos y textos.
- 11 puntos para las citas textuales mayores a 4 renglones.
- 10 puntos para las notas a pie de página.

Párrafos: deberán estar justificados, con sangría en la primera línea, interlineado sencillo y sin dejar líneas vacías entre párrafo y párrafo.

Páginas: con márgenes izquierdo, derecho, inferior y superior de 3 cm.

Archivo: guardado con el título de la contribución en formato DOC o RTF.

Envíos de las contribuciones

- La contribución deberá ser enviada por correo electrónico a la siguiente dirección: revistaeypp@flacso.org.ar
- En un archivo aparte en formato DOC o RTF se deberá enviar por mail el Curriculum Vitae (CV) abreviado del autor o de la autora. La extensión del mismo no deberá superar los 15 renglones y deberá ser presentado en un único párrafo.

- Se deberá completar una cesión de derechos (autorización) con los datos de la contribución, los datos del autor o autora y firmar la misma. Importante: la firma no podrá ser escaneada o digital, deberá ser original (sin excepción). La cesión de derechos (autorización) deberá enviarse en un sobre cerrado a nombre de la *Revista Estado y Políticas Públicas* a la oficina entpiso del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina (Dirección postal: Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina).

Proceso de evaluación de las contribuciones

- a. **Debida recepción:** los autores deberán enviar sus contribuciones teniendo en cuenta las pautas indicadas, cumplimentando los requisitos antes mencionados y enviando la contribución dentro de los plazos de tiempo (si corresponde).
- b. **Proceso de evaluación interna y externa:** la aprobación de las contribuciones estará a cargo del comité editorial que usará como criterio para su decisión los resultados de los dictámenes aportados por evaluadores externos. Para un mejor proceso de dictaminación, la información sobre los autores y sobre los dictaminadores guardará un estricto anonimato. De este modo, las contribuciones quedarán sujetas a la evaluación de pares y referato “doble ciego”.
- c. **Comunicación:** el comité editorial en un plazo no mayor a dos meses comunicará a los autores el resultado de los dictámenes recibidos y la decisión de publicar, o no, la contribución.

Política editorial

- a. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las contribuciones enviadas y no publicadas.
- b. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las ideas, opiniones, comentarios, posicionamientos, posturas, contenidos, etcétera, de los autores en las contribuciones publicadas, puesto que se consideran de propiedad exclusiva del autor o autora de la contribución.

NOTAS DE COPYRIGHT

La *Revista Estado y Políticas Públicas* y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta revista no puede utilizarse con fines comerciales.

DECLARACIÓN DE PRIVACIDAD

Los nombres y direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

DATOS DE CONTACTO

Revista Estado y Políticas Públicas

Área Estado y Políticas Públicas
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina.
Oficina del 2do piso
Dirección postal: Tucumán 1966, C1050AAN
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
Argentina.
Correo electrónico: revistaeypp@flacso.org.ar
Teléfono: (54) (11) 5238-9361
Página WEB: <https://revistaeypp.flacso.org.ar>



