

# 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 votar<sup>1</sup>. 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 sustitutiva<sup>2</sup>, pero sobre finales de la década del 60<sup>3</sup> 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 80<sup>4</sup>, 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),<sup>5</sup> 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 sesgo<sup>6</sup> 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 Solá<sup>7</sup>, 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	
<b>Producción</b>	Puerto	<b>Invertir en el puerto existente</b>	Construir un nuevo puerto aguas abajo
	Energía	<b>Energía barata en base al gas</b>	Diversidad de fuentes y ajuste de las pautas de consumo
	Estructura vial	<b>Ensanchar autopistas</b>	Construir vialidades concéntricas
	Localización industrial	<b>Optimizar uso de la estructura industrial existente</b>	Promover nuevos parques industriales
<b>Crecimiento</b>	Centralidad urbana	<b>Promover el desarrollo de nuevas centralidades</b>	Fortalecer estructura de centros vinculados a las estaciones
	Transporte	<b>Respetar el sistema privado de transporte y recaudación</b>	Crear autoridad de transporte e implementar boleto intermodal
	Servicios sanitarios	<b>Mantener expansión de una única red</b>	Redes autónomas y plantas de tratamiento desvinculadas
	Crecimiento	<b>Expansión de un suburbio de baja densidad</b>	Controlar la expansión y densificar el tejido urbano
<b>Ambiente</b>	Manejo de cuencas	<b>Organizar comités de cuenca con el modelo Unirec</b>	Designar autoridades de cuenca con el modelo matanza-riachuelo
	Residuos	<b>Sigue el relleno sanitario</b>	Se reformulan los criterios de tratamiento de residuos
	Áreas verdes	<b>Es una temática de responsabilidad municipal</b>	Organizar coordinación del sistema de áreas verdes
	Borde periurbano	<b>Se ocupa el borde periurbano como un área complementaria</b>	Se protege el borde periurbano como un área de protección

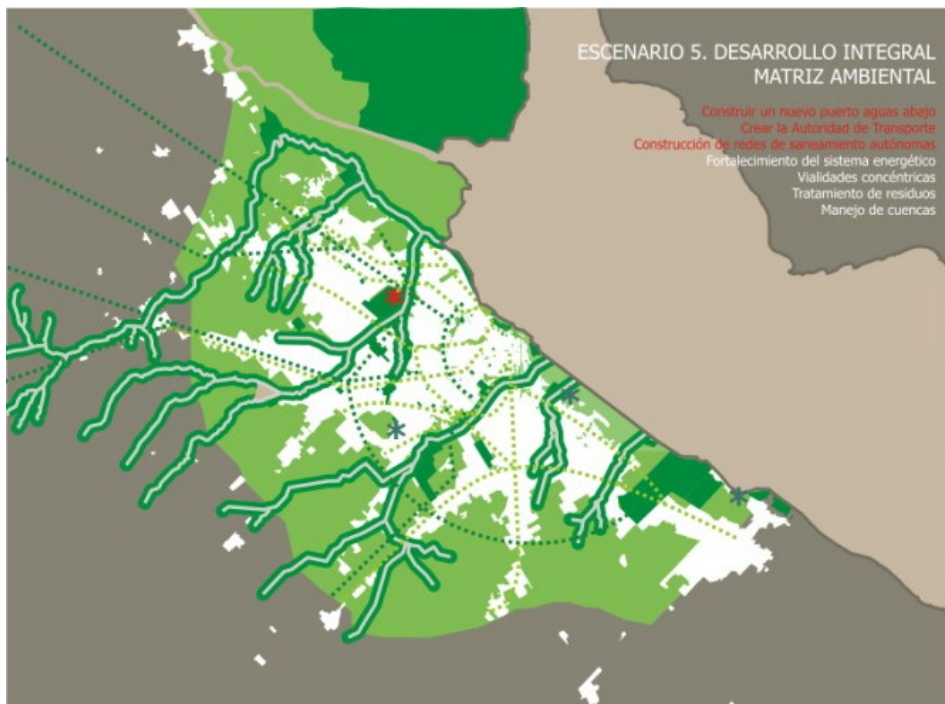
**Fuente:** Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana (2007: 192).

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.



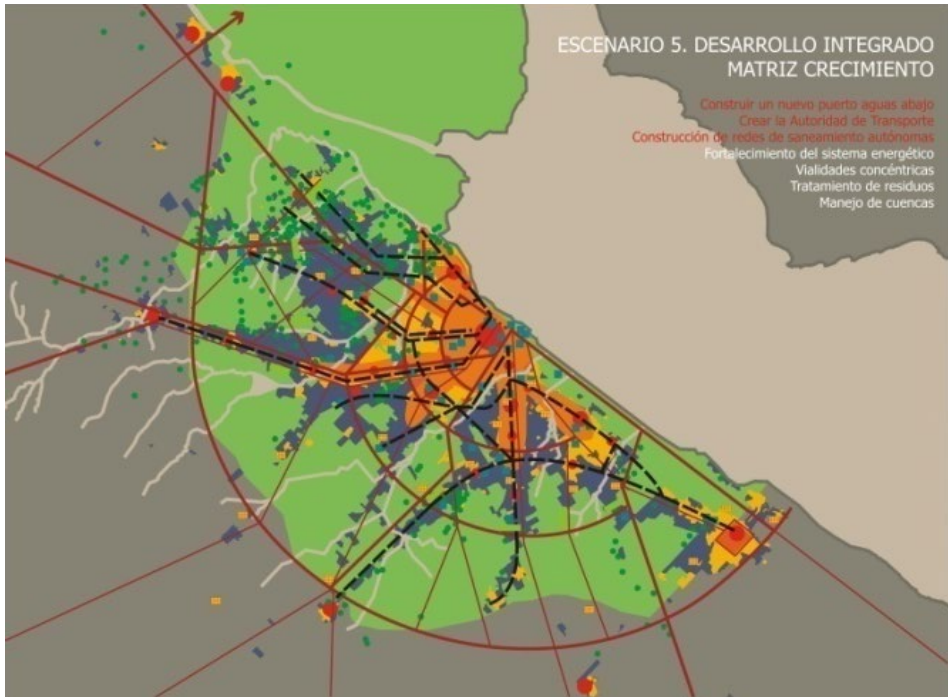
Fuente: elaboración propia

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

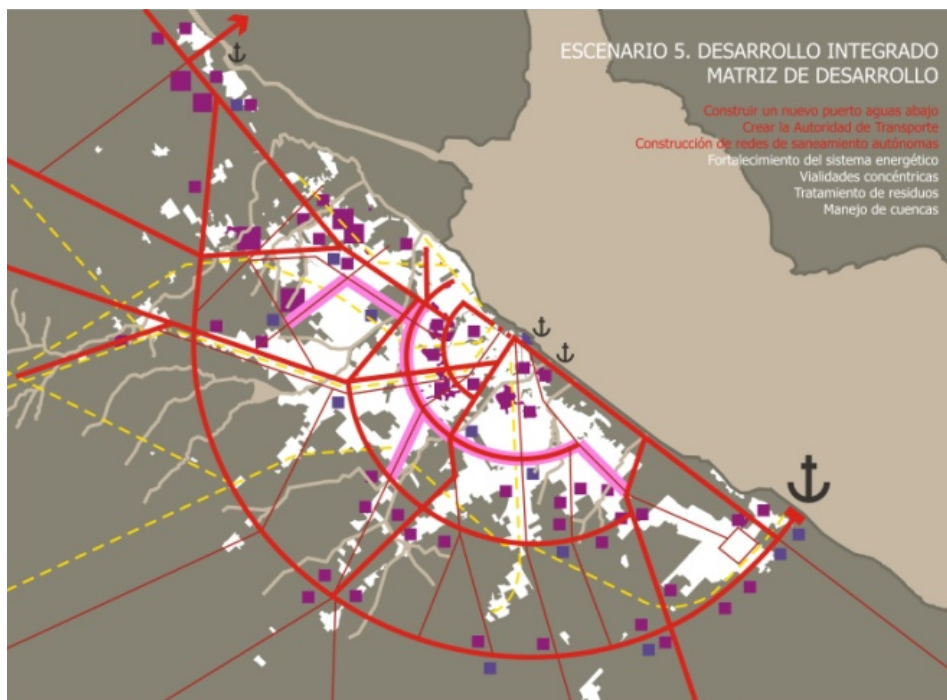
planicies de inundación en áreas con alto potencial de urbanización, ni políticas específicas para la preservación de humedales. A ello se suman persistentes dificultades en el manejo de los excedentes superficiales que siguen afectando tanto a barrios tradicionales como a asentamientos informales y 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 estatal<sup>8</sup> (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 Nicol<sup>9</sup> 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 superficie<sup>10</sup> 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 bienes<sup>11</sup>, 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 cárceles<sup>12</sup>. 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 paralelo<sup>13</sup> 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 autónomas<sup>14</sup>, 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 cuenca<sup>15</sup>), 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 monumentales<sup>16</sup>. 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 red<sup>17</sup>, la discusión se trasladó del nivel de servicio al valor de las tarifas, entendiéndose 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 2016<sup>18</sup> 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 del 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 Hábitat<sup>19</sup> 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-

tivo<sup>20</sup> 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 contenedores<sup>21</sup> 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 AGP<sup>22</sup> 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 Yacyretá 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 año<sup>23</sup>.

---

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 suspendidas<sup>24</sup>, 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 locales<sup>25</sup> 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"<sup>26</sup> la responsabilidad recae sobre el gobierno nacional, tres en el gobierno provincial<sup>27</sup> y cuatro en los gobiernos locales<sup>28</sup>. 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 vuelta<sup>29</sup> 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 local<sup>30</sup> 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

cuente 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.