

Para pensar el gobierno metropolitano de Buenos Aires

Pedro Pírez

En este artículo analizamos la cuestión del gobierno metropolitano en la fragmentación que caracteriza a la metrópoli de Buenos Aires. Como veremos, el territorio metropolitano es el *objeto* de más de un nivel gubernamental. Se reparte entre los gobiernos locales (municipales) territorialmente implicados y el gobierno intermedio (provincial) al que corresponden, y el Gobierno federal (GF).

El análisis, que se basará en las relaciones interjurisdiccionales, supone que la orientación de los procesos metropolitanos resulta de un sistema de relaciones amplio, Estado-sociedad civil, y articulado con base en relaciones de poder social y político.

En este contexto, el papel del gobierno metropolitano dependería de la resolución de la relación interjurisdiccional respecto de sus condiciones institucionales (definición y distribución de atribuciones y recursos) y políticas (relaciones de acumulación de poder); y de la relación Estado-sociedad, según los actores presentes en cada lugar y momento, y su peso (económico, social y político) relativo así como de los sistemas de articulación.

Lo metropolitano como sociedad política

Intentaremos pensar una ciudad metropolitana como “sociedad política” (SP) (Navarro, 2002); como ámbito de relaciones entre gobierno y sociedad civil en el territorio metropolitano en torno a “cues-

tiones metropolitanas”. Esas relaciones, y sus resultados, dependen de los actores presentes, de sus estrategias y recursos.

La SP se articula por medio de dos procesos: a) *electoral*, en el que tienden a predominar recursos de carácter cuantitativo (“el ejercicio del poder depende de la acumulación de apoyos electorales”), y b) *corporativo*, donde prima “la capacidad de influencia, que no se deriva necesariamente del tamaño del grupo sino de su capacidad organizativa, reputación, información que posee y maneja, y más en general, de su situación, su centralidad, en la trama de relaciones que constituye la sociedad política” (Navarro, 2002).

Toda sociedad política metropolitana (SPM) se configura con base en un ámbito territorial, un conjunto de actores y un sistema de relaciones en torno de ciertas cuestiones.

El *territorio metropolitano* es el resultado del crecimiento económico y demográfico y de la expansión territorial de una ciudad (o más) que cubre los ámbitos espaciales de más de un gobierno local y configura una unidad urbana física y funcional por contigüidad. También puede tratarse de una expansión más amplia, caracterizada por la discontinuidad y la configuración de un espacio urbano difuso con múltiples centralidades funcionalmente integradas.

En ambos casos se caracteriza por diferencias y desigualdades que resultan de los procesos de distribución de actividades y población en el espacio y de su combinación con territorios definidos políticamente. El resultado es un territorio altamente diferenciado y un conjunto de unidades desiguales, como sociedades y gobiernos locales.

Las dos formas metropolitanas tienen consecuencias particulares respecto de la configuración de la SP. Podemos suponer que un área metropolitana relativamente consolidada, con unidad física dada por una conurbación, más allá de la diferenciación entre centro y periferia (o centros y periferias) y aun de la fragmentación del espacio metropolitano, tiende a definir una unidad social; mientras que la unidad metropolitana difusa presenta diferencias en la configuración de los actores y sus relaciones, dadas unidades parciales diferentes.

Conviene distinguir entre actores estatales y de la sociedad civil en el territorio metropolitano, donde encontraremos diferen-

tes ámbitos territoriales de reproducción (Pírez, 1995), los que se pueden determinar empíricamente. La condición metropolitana de los actores puede percibirse en la territorialidad de su organización (con referencia en la unidad metropolitana) y en la existencia de demandas metropolitanas (vinculadas con cuestiones metropolitanas o que reconocen esa unidad) y/o la articulación de demandas en tal sentido.

Las características de los *actores estatales* dependen de sus condiciones estructurales: organización política unitaria o federal, nivel de centralización-descentralización en cada caso, existencia o no de instituciones de Estado de bienestar y existencia de alguna forma de autoridad gubernamental de consolidación metropolitana o, por el contrario, de situaciones de fragmentación.

En el caso que nos ocupa, la fragmentación se debe a la inexistencia de gobierno metropolitano como tal y a la presencia de los tres niveles de la organización federal: local o municipal, intermedio o provincial-estadual y nacional o federal, además del gobierno de la ciudad central (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CABA).

Encontramos la tendencia a una división del trabajo entre los niveles gubernamentales (Pírez, 1991; 2008a) basada en la distribución institucional (constituciones y leyes) de atribuciones y recursos, y en los procesos históricos de centralización-descentralización. Se concreta en la existencia de vínculos predominantes con diferentes actores de la sociedad civil y, así, en la capacidad de articular las relaciones de la sociedad política (por lo menos desde la fase de industrialización por sustitución de importaciones).

El Gobierno federal es el encargado del crecimiento económico, tanto en las cuestiones generales (salarios, precios, tasas, comercio exterior, etc.) como en las más particulares (infraestructuras, servicios, formación, etc.), y abarca la totalidad del territorio nacional. En ese nivel se definen los asuntos globales del crecimiento que movilizan a los actores económicos.

Los gobiernos provinciales se responsabilizan, complementariamente, de las condiciones del crecimiento en sus territorios, que incluyen las ciudades y, en especial, las capitales provinciales. Se encargan de sus principales infraestructuras, aunque con recursos relativos me-

nos importantes. Son, además, mediadores con los recursos federales. Esos dos niveles, y especialmente el federal, son los interlocutores predominantes de los actores económicos.

Los gobiernos municipales, como encargados fundamentales de las condiciones de reproducción de la población (infraestructuras y servicios urbanos-domiciliarios, asistencia social, etc.), son los interlocutores principales de los “sectores populares”, a través de la administración de los bienes necesarios para su reproducción cotidiana, aunque el origen de los recursos sea provincial o federal. Suele encontrarse un componente de subordinación de los grupos populares a los gobiernos locales por el predominio de mecanismos clientelares en la ejecución de las políticas. En términos institucionales, el Gobierno federal es partícipe de las cuestiones interprovinciales y los gobiernos provinciales, de las intermunicipales.

Las relaciones financieras entre las tres jurisdicciones dependen de los diferentes modelos de desarrollo y del papel estatal en ellos. Sin embargo, es una constante la mayor capacidad financiera del GF y la limitada participación municipal (Gráfico 1).

La falta de gobierno metropolitano ha dado lugar a procesos de “centralización jurisdiccional” (Pírez, 2008b) de algunas cuestiones metropolitanas, fundamentalmente por parte del GF (agua y saneamiento, distribución eléctrica, distribución de gas natural, ferrocarriles de superficie y subterráneos, vialidad de primer nivel, parte del autotransporte, puerto y aeropuertos). En forma secundaria, esa centralización fue asumida por el Gobierno provincial (GP) en el ámbito metropolitano de su jurisdicción (agua y saneamiento, distribución eléctrica y parte del autotransporte, vialidad, control ambiental, regulación urbana).

Esa centralización es parte del diseño y ejecución de políticas sectoriales, por lo que no necesariamente significa el reconocimiento de una unidad territorial o funcional, que debería ser un (único) objeto de gestión. Consecuentemente, lo metropolitano como tal rara vez integra la agenda gubernamental, tanto federal como provincial.

El sistema de distribución de atribuciones y recursos marca las relaciones entre las tres jurisdicciones.

Los principales actores económicos presentes en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) tienen ámbitos territoriales de reproducción que exceden el ámbito metropolitano, tanto en términos nacionales como internacionales. En la ciudad central (CABA) se asientan las sedes de las principales empresas del país. Algunas se reproducen en el ámbito internacional por su origen o porque *salen* de las fronteras nacionales; otras lo hacen en el territorio nacional. Sin embargo, y aunque sea en relación con las condiciones de gestión de sus centros de control (nacional o internacional), su localización metropolitana las hace depender para su funcionamiento de las condiciones de ese territorio. Esos actores económicos son los interlocutores específicos del GF, tanto en lo que se refiere a sus actividades nacionales como a sus vínculos fuera de las fronteras. Las condiciones territoriales para su localización las vinculan, también, con el GP y con el gobierno de la CABA (GCABA).

La organización de los *actores económicos* en el territorio metropolitano muestra la misma fragmentación que la organización estatal. Por ejemplo, la Unión Industrial Argentina (UIA) tiene su sede nacional en el centro metropolitano y secciones en la provincia de Buenos Aires y en algunos de los municipios metropolitanos.

Los *actores sociales* pueden diferenciarse, en primera instancia, como organizaciones de base sectorial (OBS), dentro de las cuales las más significativas son los sindicatos, y organizaciones de base territorial (OBT), como las que agrupan a residentes en asentamientos autoconstruidos o en villas miseria y a residentes de urbanizaciones cerradas.

Los actores sindicales agregados se organizan también de manera fragmentada, de manera que reproducen los niveles estatales. Tanto los sindicatos de rama (UOM, SMATA, UOCRA, etc.) como la Confederación General del Trabajo (CGT) o la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) tienen, además de su organización nacional, secciones provinciales y municipales.

Las organizaciones sociales de base, sectoriales o territoriales tienden a configurarse en referencia a los gobiernos locales: aquellas que tienen por objetivo la mejora de las condiciones urbanas de vida (suelo, vivienda, servicios, etc.) suelen abarcar un territorio de residencia limitado y se definen en relación con el respectivo gobierno

municipal y, secundariamente, el provincial, en tanto reconocen la dependencia del primero respecto del segundo.

En suma, los actores de la sociedad civil se organizan de manera tanto o más fragmentada que los estatales, de modo que, aunque el territorio metropolitano sea su ámbito de reproducción, no parece existir representación metropolitana propiamente dicha.

Tampoco parecen incorporar cuestiones metropolitanas en sus agendas, salvo que aparezcan como temas sectoriales. Por ejemplo, la importancia de los servicios para las empresas prestadoras o para el resto de las actividades económicas. Es particularmente relevante la ausencia de lo urbano-metropolitano en las agendas sindicales.

Encontramos algunas excepciones en organizaciones no gubernamentales (ONG) que tienen como referencia la unidad metropolitana. Paradigmáticamente, la Fundación Metropolitana se refiere a los aparatos estatales de los tres niveles, promoviendo la inclusión en sus agendas de las cuestiones metropolitanas más relevantes, para lo cual pone en contacto a actores académicos y técnicos con estatales. La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) ha tomado iniciativas vinculadas con el reconocimiento de la unidad metropolitana y su organización política y con la atención de las principales cuestiones ambientales del área. Lo mismo sucede con la Fundación Ciudad, que si bien tiene como territorio de referencia a la CABA, ha mantenido cierta presencia dentro de las cuestiones metropolitanas.

La sociedad política metropolitana

Como mencionamos, la SP se articula por procesos que dependen de la acumulación electoral y de la capacidad de influencia (poder social) asociada a la distribución desigual de recursos económicos, sociales y culturales en la sociedad civil.

De la acumulación electoral depende el acceso directo a posiciones gubernamentales de toma de decisión y el acceso indirecto por asignaciones/designaciones desde esas posiciones. En todos los ca-

Los esos procesos están recortados territorialmente y se corresponden con los tres niveles: local, provincial y federal.

En el nivel metropolitano, la acumulación política electoral, así como la representación, se dan ordenadas territorialmente en tres circuitos diferenciados.

Un *circuito primario* que se corresponde con los gobiernos locales: los municipios de la provincia de Buenos Aires y el gobierno de la CABA. Cada uno de ellos es una unidad de acumulación independiente, sin vínculos significativos con los demás municipios que forman parte de la misma ciudad metropolitana. Las elecciones se ganan o pierden dentro de sus límites, sin que les afecten los resultados de los otros municipios metropolitanos. Este circuito se integra por relaciones entre los actores presentes en cada uno de esos territorios, de las que depende el mantenimiento y ampliación de posiciones locales gubernamentales de poder. A esos fines es irrelevante la realidad metropolitana. Cada gobierno local es, aquí, una unidad *fuera* del territorio real.

Un *circuito secundario* que se define con base en relaciones políticas que garantizan el acceso a recursos para los procesos locales de acumulación electoral (financieros, políticos, publicitarios, obras públicas, planes de asistencia social, etc.). Los gobiernos municipales (GM) se integran en un ámbito mayor con el GP, compitiendo entre sí por esos recursos. Esos vínculos pueden ser de intercambio, cuando el municipio pone al servicio del nivel provincial el “capital político” local para incidir en el proceso de acumulación de ese nivel a cambio de recursos a ser aplicados localmente; o de competencia (y posible conflicto), cuando el GP aplica sus recursos de manera directa en el territorio municipal sin pasar por la mediación de los gobiernos locales, desplazándolos. Estas relaciones tienden a producir una fuerte articulación GM-GP, que depende de las distintas pertenencias partidarias o intrapartidarias.¹

Un *circuito terciario*, con la integración del conjunto de jurisdicciones presentes en el área (federal, provincial, municipal y CABA)

1 Antes de que se dispusiera en la reforma constitucional de 1994 la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, su municipalidad participaba de un circuito secundario de acumulación con el GF, aunque su capacidad financiera la dotaba de autonomía.

que desenvuelven sus estrategias de acumulación política. Se dan tres tipos de relaciones: a) entre los componentes locales (CABA y GM) respecto del GF como posible fuente de recursos para la acumulación política local;² b) entre el GP y el GCABA frente al GF, por lo mismo; y c) entre el GF y los GM y el GP, dado que el GF puede utilizar sus recursos directamente para desplazar a los gobiernos locales y al GP en la disputa por la acumulación política. Se repite aquí el sistema de relaciones descrito para el circuito secundario, con la existencia de un nivel más de intercambio-competencia. Esto provoca una particular sensibilidad, en especial de parte de los GM, respecto de la posible *intervención* de los otros, fundamentalmente de aquellos con mayores recursos institucionales de acumulación (GCABA, GP y GF).

La única vinculación que no parece ser *aprovechable* para la acumulación política local es la que se da entre los GM y el GCABA, ya que tanto el GP como el GF cumplen, no únicamente por definición institucional, el papel de *colaboradores* con esos procesos a nivel local. Si así fuese, el vínculo entre esos gobiernos locales se presenta como exclusivamente de competencia. El carácter de la ciudad de Buenos Aires, similar a una provincia pero sin unidades internas de acumulación,³ le permite un vínculo más inmediato tanto con el GP como con el GF.

Los vínculos interjurisdiccionales son canalizados por medio de los partidos políticos. La pertenencia de un intendente al mismo partido del gobernador suele significar una garantía para la fluidez de las relaciones. Si en el partido gobernante existen fracciones enfrentadas, las relaciones interjurisdiccionales suelen ser instrumento para su resolución.

A partir de lo anterior, podemos suponer que:

- Las relaciones de acumulación política se estructuran en una suerte de pirámide: en la base están los GM, en una posición intermedia el GP y en la cúspide el GF.

2 En el caso de la CABA, aunque no depende financieramente, sí lo hace en cuestiones de seguridad, en el manejo de algunas tierras públicas y en la gestión de las infraestructuras metropolitanas.

3 Si bien la Constitución de la Ciudad dispone la existencia de unidades descentralizadas de gobierno (comunas), aún no han sido implementadas.

- El GCABA se encuentra, al igual que el GP, en una posición intermedia del GF, y en una situación de mayor autonomía relativa respecto del GF.
- El GCABA y los GM metropolitanos forman parte de dos “universos políticos” diferentes y sus procesos fundamentales *cortan* la realidad metropolitana y así dificultan percibir su unidad *real*.
- El GCABA y el GP forman parte de un mismo universo político dada su relativa paridad (*provincial*) y su vinculación con el GF.
- Se dan solidaridades objetivas entre los GM, y entre el GCABA y el GP.
- La cooperación entre GCABA y GP se ve limitada por sus relaciones con el GF, principalmente por las del GP con el GF, dada la mayor autonomía de la CABA.
- Dado que el territorio metropolitano es parte del ámbito de acumulación electoral del GF, sus intervenciones, por imposición o asociación con los gobiernos territoriales, pueden recuperar la unidad metropolitana.
- Dado que el segmento *provincial* metropolitano parte del ámbito de acumulación del GP, sus intervenciones, sea que se impongan o asocien con los GM, pueden recuperar la unidad metropolitana de ese territorio *parcial*.
- Las relaciones de acumulación promueven la competencia entre los actores participantes, en relaciones de *suma cero*, salvo que existan incentivos que operen en contrario.
- Las solidaridades objetivas entre GCABA y GP parecen estar condicionadas por la posibilidad de veto del GF.

La tendencia a competir parece haber sido general, como puede reconocerse entre bambalinas de los proyectos de organización metropolitana que se dieron (y se frustraron) con los años (Pírez, 1994; Torres, 1996).

Las únicas experiencias de gestión conjunta fueron establecidas en momentos en los que no existían propiamente tales relaciones interjurisdiccionales. Nos referimos a la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), que es una empresa propiedad de la ciudad de Buenos Aires y del GP y se hace cargo del enterramiento sanitario de los residuos sólidos metropolitanos, y al

Mercado Central, propiedad de esos dos gobiernos más el GF, que debe controlar los alimentos perecederos vegetales que ingresan al Área Metropolitana. Ambas se establecieron a fines de los años setenta durante la dictadura militar, en un régimen político unitario de hecho. El Poder Ejecutivo Nacional, en manos de los militares, era la única fuente de poder. De allí se derivaban los demás ejecutivos provinciales y locales. Por esa razón, el arreglo para la gestión metropolitana de los residuos sólidos arrastra conflictos desde la recuperación democrática: los municipios –ausentes del acuerdo original y de su gestión– no se ven motivados a someterse (pierden pequeños negocios y asumen costos por disposición de los residuos); se acaban los terrenos disponibles, todos en el territorio de la provincia de Buenos Aires; y los residuos deberían trasportarse a mayor distancia, con los costos económicos que suponen además de los conflictos sociales que generan. En 25 años de instituciones constitucionales, esa situación no se modificó.

La competencia es también evidente, por ejemplo, en las políticas de desarrollo local, en la medida en que cada municipio genera acciones similares sin tener en cuenta la solidaridad objetiva.⁴ Encontramos algunas excepciones a esa tendencia a competir.

Por un lado, los intentos de conformar una agenda metropolitana entre la ciudad de Buenos Aires y la Provincia. En los primeros meses de 1999, autoridades de ambas legislaturas firmaron un “Programa de Cooperación Legislativa para el Área Metropolitana de Buenos Aires” que proponía realizar encuentros, bajo el lema de “AMBA: Integración para una Mejor Calidad de Vida”, sobre transporte, residuos sólidos y patógenos, protección del medioambiente, seguridad, cultura y otros temas a convenir (Abba, 2008). En ese entonces, Fernando de la Rúa (UCR) era jefe de Gobierno de la Ciudad y Eduardo Duhalde (PJ), gobernador de la Provincia, y ambos mandatarios contaban con mayoría legislativa en sus respectivos distritos. Luego de algunas reuniones, la experiencia terminó. La renovación parlamentaria de diciembre de 1999, que impidió la continuidad de los legisladores que promovían el

4 Como en la CABA los puestos de trabajo están ocupados en más del 40% por residentes de los municipios metropolitanos, la creación de nuevos empleos tendería a satisfacer las necesidades del conjunto; de allí que competir en ello puede ser contradictorio.

programa, parece haber sido clave para su desactivación. A fin de año asumió Aníbal Ibarra como jefe de Gobierno de la Ciudad, como cabeza de un partido de centro izquierda (Frepasso) que, asociado con la UCR, había ganado el GF (Alianza), y en la provincia se iniciaba como gobernador Carlos Ruckauf (PJ). Tampoco se consolidó la agenda entre los ejecutivos, luego de dos o tres reuniones.

Luego de las elecciones de octubre de 2007, en las que Mauricio Macri ganó la jefatura de Gobierno de la CABA por un partido de centro derecha (PRO) y Daniel Scioli (PJ) se ungió como gobernador de la provincia de Buenos Aires, se produjo un cruce de propuestas e iniciativas entre los colaboradores y futuros miembros de los gabinetes sobre la gestión de los residuos sólidos, en vistas a la firma de un posible acuerdo. El entonces presidente Néstor Kirchner (FPV) lo desautorizó y este asunto no se volvió a mencionar. A fines de enero de 2008, luego de menos de dos meses en los cargos, se reunieron los jefes de Gabinete de los dos gobiernos y otros funcionarios durante la Asamblea del CEAMSE y acordaron cambios en la gestión de los residuos sólidos (*La Nación*, 30-01-2008). Pasaron varios meses sin que se avanzara, hasta que el 15 de agosto se firmó un acuerdo entre los dos gobiernos para ampliar los lugares de enterramiento sanitario y otras obras, con financiamiento de la ciudad en trabajos que se realizarían en el territorio de la Provincia. Como mencionamos antes, el GCABA está desvinculado políticamente del GF e intenta consolidar su autonomía respecto de la jurisdicción federal.

Otra excepción a la mencionada tendencia a competir se encuentra en la conformación de tres asociaciones de municipalidades dentro del AMBA, a saber: Región Metropolitana Norte (Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre), COMCOSUR (Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes) y Consorcio Regional Capital (en torno a la ciudad de La Plata, capital provincial, con Ensenada, Berisso, Brandsen, Magdalena y Punta Indio). Esto es así, aunque se trata más bien de organizaciones destinadas a fortalecer las capacidades de esos gobiernos y, particularmente, a colocarlos en mejor situación en sus relaciones con otros actores, como las empresas privadas de infraestructura, el GP y el GF.

La estructura de los actores estatales, las relaciones interjurisdiccionales y la estructura de acumulación electoral permiten suponer una

configuración de la SPM *global* en torno del GF, otra *parcial* en relación con el GP y una posibilidad de interlocución entre el GP y el GCABA.

El *gobierno* metropolitano

Durante el predominio del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, el GF construyó un fuerte aparato de intervención económica para regular las actividades privadas y operar en la producción de bienes y servicios. Su peso financiero era tal que aun en los años ochenta era responsable de entre el 60 y el 70% del gasto público total, mientras que los GM solamente canalizaban en esos años un 5% (Gráfico 1). De hecho, los municipios eran administraciones locales dependientes de los GP, abocados a prestar algunos servicios, en particular de mantenimiento urbano (Pírez, 1991).⁵

El GF era el principal actor en la configuración metropolitana; tenía a su cargo la regulación, control y producción de los servicios e infraestructuras (agua y saneamiento, electricidad, gas natural, teléfonos, ferrocarriles de superficie y subterráneos),⁶ el puerto y los aeropuertos (Pírez, 1999; 2000). Con ciertos retrasos, la infraestructura siguió el crecimiento y la expansión de la Región Metropolitana, y –al menos hasta los años setenta– se permitió una cobertura social. A este efecto, se subsidiaron las tarifas del transporte ferroviario (Torres, 2001) y se gestionó de manera permisiva la conexión de la población de bajos recursos a la red eléctrica, y no se limitó el consumo de agua. Sin embargo, se dejó en manos del mercado la resolución de las necesidades de suelo y vivienda,⁷ de acuerdo con las casi inexistentes regulaciones y acciones del GP y los GM. Por otro lado, el desarrollo de los sindicatos y la organización sindical (corporativa) de la seguridad social garantizaban

5 Lo que se llamó “municipios ABL”, por la denominación de su principal ingreso, la tasa de alumbrado, barrido y limpieza.

6 A fines de los años setenta, cuando se comenzaba a abandonar ese modelo, se descentralizó en los GP la prestación de los servicios de agua y saneamiento y de distribución de electricidad. En algunos municipios periféricos del AMBA esas infraestructuras quedaron a cargo del GP.

7 Para 1970 había entre 500 mil y 700 mil personas residiendo en “villas miseria”, según las estimaciones realizadas. Esto es cerca del 10% de la población metropolitana (Pírez, 1994:22).

la inclusión de las familias, ya que, por lo menos hasta los años setenta, en la Argentina había prácticamente pleno empleo.

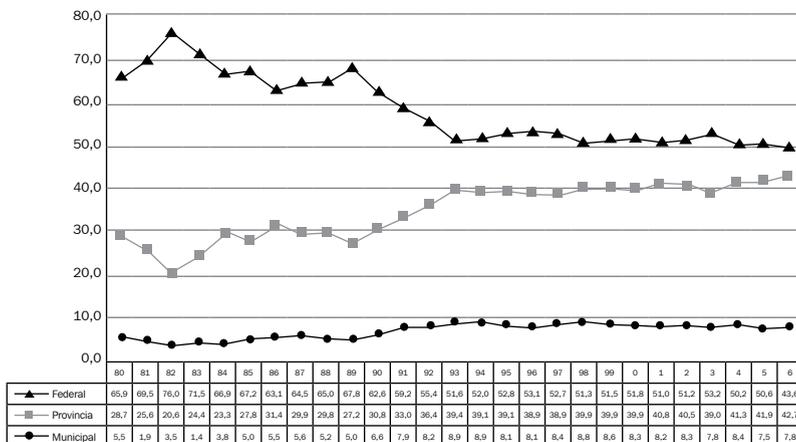
A mediados de los años setenta se inicia una reestructuración económica de acuerdo con las tendencias internacionales que se imponen luego de la crisis del petróleo (1973). En los años noventa se consolidan esos cambios, que abren la economía y la sociedad a los procesos internacionales (globalización) y se adecua el aparato estatal a esas nuevas funciones: desregulación, privatización, descentralización.

Entre fines de los años setenta y mediados de los noventa, el GF transfirió a los GP servicios de salud y educación y empresas de infraestructura urbana. En los años noventa privatizó las empresas de servicios urbanos metropolitanos, de modo tal que configuró un modelo de gestión privado-centralizado, ya que conservó la titularidad de las concesiones, su regulación y el control. Las regulaciones y su gestión permitieron un avance de los actores privados sobre las normas, al punto de subordinar la producción urbana metropolitana (Pírez, et al., 1999; Pírez, 2006; Ríos y Pírez, 2008). En este sentido, por ejemplo, ocurre que las empresas de infraestructura deciden qué servicio desarrollar, cuándo y dónde hacerlo; se han configurado nuevos actores como prestadores *informales* de transportes o empresas productoras de grandes urbanizaciones cerradas, que establecen sus propias regulaciones, etc. Como consecuencia, se transforman las relaciones interjurisdiccionales.

Asimismo, la descentralización de funciones del GF modifica las relaciones financieras. Hasta fines de los años ochenta, el GF concentraba en torno al 65% del gasto público total, mientras que los GP controlaban cerca del 30%. Esa situación se modificó de tal manera que a comienzos del siglo XXI los GP son responsables del 40% del gasto público total. Simultáneamente, se mantuvo prácticamente sin modificarse la situación de los GM, que no alcanzan en ningún caso al 9% del gasto público total (Gráfico 1).

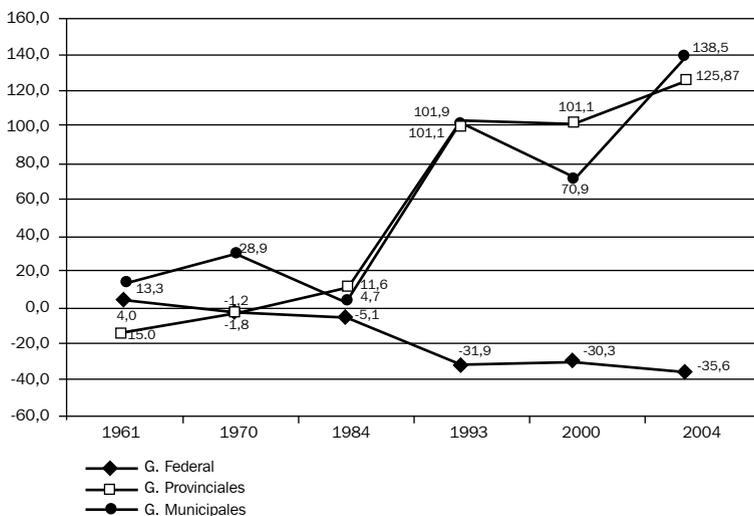
Para interpretar correctamente esos datos, observemos la relación entre participación de cada jurisdicción en ingresos y gastos. La información muestra la descentralización del gasto y, a la vez, la concentración de los recursos (Gráfico 2). Los GM tienen una proporción

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



Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica.

Gráfico 2.
Diferencia de participación en gasto y recaudación totales por jurisdicción (federal, provincial y municipal), 1961-2004 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de: Anlló y Centrángolo (2008).

del gasto total mucho mayor que la que corresponde a sus ingresos: en 1993 la primera duplica la participación en los ingresos, y esta relación aumenta con los años. Lo mismo ocurre con los GP: hasta 1970 su participación en el gasto total fue menor que la que correspondía a sus ingresos; en los años noventa la duplicaron. Lo contrario ocurre con el GF: su participación en el gasto público total llega a ser más de una tercera parte inferior a la de sus recursos, habiendo partido de una situación casi inversa en los años setenta.

Como vemos, el GF ha contado con la mayor proporción de recursos dentro del Estado y hasta los años noventa del siglo XX ha sido la jurisdicción con mayor peso en el gasto total. Desde esa fecha, a la vez que amplió su capacidad recaudadora transfirió una parte creciente de sus recursos hacia los GP y GM. El GF es el gran recaudador fiscal, es el *titular* de la mayor parte de los recursos financieros públicos, pero desde los años noventa no los gasta directamente, sino que transfiere buena parte para que sean los GP y los GM quienes lo hagan.⁸

Esa estructura define la supremacía federal y, correlativamente, la dependencia provincial y municipal. La descentralización incrementó las funciones de los GP y GM (particularmente aquellas vinculadas con la asistencia social y el desarrollo local) y aumentó su dependencia. Es decir, de los GP del GF, y de los GM de los GP y del GF. Esas transferencias financieras son particularmente importantes para la legitimación electoral de los GM, dada su limitada capacidad de recaudación fiscal (Pérez, 2008b).

Las relaciones fiscales fortalecen el lugar del GF en la estructura de acumulación electoral y consolidan su capacidad de tomar decisiones sobre las cuestiones metropolitanas, de forma tal que el GF logra orientar los procesos metropolitanos de acuerdo con sus estrategias políticas.

Luego de 1996, y pese a que la ciudad de Buenos Aires tiene autonomía financiera, el GF mantiene un peso muy particular en su territorio. Por una parte, retuvo atribuciones de seguridad y justicia,⁹

8 La falta de información desagregada por provincias y municipios nos impide realizar este razonamiento de manera particular para el caso del AMBA. De todas formas, pueden asumirse como válidas las proposiciones generales.

9 La Policía Federal sigue siendo policía local; y la justicia nacional, justicia

y de regulación y control de los servicios de infraestructura metropolitanos (electricidad, gas natural, agua y saneamiento, vialidad y ferrocarriles, puerto y aeropuerto).¹⁰ Por otra parte, tiene atribuciones en las cuestiones comunes (interprovinciales) entre la ciudad y la provincia de Buenos Aires.¹¹ Además, el GF sigue siendo un importante propietario de tierras dentro de la ciudad, en general tierras de su jurisdicción, como las del puerto o de las antiguas parrillas ferroviarias, entre otras.

Por esas condiciones, el GCABA necesita, en más de un caso, el acuerdo federal para la gestión de asuntos clave o una política que le permita superar esas limitaciones con consecuencias para el gasto de recursos locales. En este sentido, resulta paradigmático el caso de la creación de la Policía Metropolitana. El GCABA, al no conseguir que el GF le transfiera las fuerzas policiales con sus recursos, está iniciando la conformación de una fuerza propia.

La estructura de las relaciones interjurisdiccionales muestra el papel central del GF en el AMBA. Veamos.¹²

Hasta donde hemos analizado, el GF responde a necesidades de acumulación política que se determinan en el ámbito nacional. Para ello, tiene en cuenta la capacidad territorial de control de los votos en provincias y municipios, y las relaciones dentro del partido gobernante, con sus expresiones territoriales y el peso relativo de sus líderes. Esos elementos permiten discriminar la significación de los distintos territorios particulares (provincias o municipios), en razón del lugar que ocupan o pueden ocupar en las estrategias de acumulación electoral.

El GF ocupa la cúspide de la pirámide intergubernamental en el territorio metropolitano y en torno a él se configura una SPM en la que participan los principales grupos económicos nacionales, con sus em-

ordinaria local.

10 La ciudad no ha recuperado sus atribuciones en materia de autotransporte local.

11 Por ejemplo, los transportes de autobuses que conectan esos territorios son un asunto federal.

12 Los razonamientos que siguen toman como referencia los hechos ocurridos durante la plena vigencia de las políticas de reestructuración, esto es entre 1989 y 2001.

presas y organizaciones corporativas. Allí se articularía el poder económico nacional. Al mismo tiempo, el territorio metropolitano pone en vinculación al GF con las organizaciones sociales que tienden a ser *controladas* desde los gobiernos territoriales (GPB –Gobierno de la Provincia de Buenos Aires– y, particularmente, GM), y que desde 1995 son fundamentales para la acumulación electoral en el nivel federal. Podemos suponer que las políticas federales para el AMBA se definen en ese sistema de relaciones (SPM), y que por eso mismo se referirán preferentemente a esos intereses económicos.

Las políticas de privatización y control de los servicios de infraestructura metropolitanos apoyan esta interpretación,¹³ toda vez que fueron decididas por el GF por razones de naturaleza macroeconómica y político-nacionales, a saber: eliminar el déficit fiscal, por su vinculación con la inflación y el endeudamiento externo, y su asociación a la gestión de las empresas estatales; obtener recursos para el pago de la deuda (se aceptaron bonos de la deuda como parte de pago de las empresas); dar una clara señal de cambio del partido (PJ) que acababa de ganar las elecciones hacia una orientación pro-empresaria y neoliberal (Gerchunoff, 1992). Estas orientaciones de nivel macro se concretaron en políticas sectoriales, sin que se tuvieran en consideración las condiciones particulares.¹⁴

La regulación permitió que las empresas privatizadas y los grupos económicos a ellas asociados obtuvieran ganancias extraordinarias (Azpiazu, 1997; Azpiazu y Bonofiglio, 2006). Como contrapartida, se subordinaron las condiciones de operación, y de competitividad y rentabilidad del resto de las actividades económicas y, particularmente, las necesidades de la población de bajos recursos. Fueron ignoradas las condiciones de los territorios y las regulacio-

13 Ya durante la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), el papel de GF parece haber respondido a esa SPM. Pese a las diferencias sobre el rol integrador del Estado, las políticas privilegiaron infraestructuras y servicios, sin resolver efectivamente la inserción de la población de menores recursos, de modo tal que se dejó en manos del mercado la resolución de las necesidades de suelo y vivienda.

14 En esta instancia, debe recordarse que en la estatización de las empresas de servicios realizada cincuenta años antes también había primado una perspectiva macro y sectorial (Pírez, 2000).

nes definieron los servicios predominantemente como relaciones privado-mercantiles.

Las decisiones del GF sobre estas infraestructuras afectaron las condiciones de los territorios metropolitanos y a sus gobiernos locales, que debieron enfrentar los conflictos que se suscitaron.¹⁵

En el mismo sentido operaron las privatizaciones de los accesos a la ciudad de Buenos Aires en las principales redes viales metropolitanas, de la red de gas natural, del puerto y los aeropuertos. En todos los casos, esas empresas, infraestructuras y servicios metropolitanos se regularon y controlaron de manera sectorial. Se atendieron los sectores considerados clave en un sentido macroeconómico, sin percibir, al parecer, las condiciones económicas de la unidad metropolitana.

Las políticas aplicadas en la ciudad de Buenos Aires también apoyan la interpretación que se presenta en este capítulo. En esos años, la ciudad, que hasta 1996 se gobernaba por una municipalidad dependiente del GF, transfirió a empresas privadas una gran cantidad de servicios hasta entonces prestados por el Gobierno de la Ciudad. El GF utilizó tierras públicas que serían innecesarias para su gestión (residuales de la privatización de empresas ferroviarias o del puerto, por ejemplo) para ser transferidas a la sociedad. Si bien se preveía su entrega a ocupantes de bajos recursos, en lo fundamental se utilizaron para procesos de *renovación urbana* orientados a la rentabilidad privada. El proyecto más importante fue la renovación del antiguo Puerto Madero: tierras federales e infraestructura urbana producida por la Municipalidad se transfirieron a inversores privados y se construyó un barrio del alta calidad, a metros de la plaza central, con mobiliario y mantenimiento muy superiores al resto de la ciudad y una gestión autónoma. Este proyecto fue paradigmático. Se inició con un *master plan* elaborado por una consultora internacional (catalana) que fue negociado con las fuerzas locales, particularmente con la representación de los arquitectos (Sociedad Central de Arquitectos), para terminar en lo que algunos llaman un híbrido entre lo global y lo local. Otros proyectos menores se orientaron en ese sentido con tierras cercanas

15 Para el caso de los conflictos que se generaron con la privatización de la distribución eléctrica, consultar Pérez (2009).

a Puerto Madero. El GF planeó un gran emprendimiento para privatizar el suelo ferroviario en Retiro, pero por su gran impacto no logró los acuerdos locales necesarios.¹⁶

Puerto Madero operó como una suerte de *polo de globalización* en donde se construyeron residencias de muy alto estándar y oficinas para las actividades internacionalizadas. Es notable la concentración de edificios inteligentes en esa área, que consolidó, dentro del centro histórico metropolitano, una centralidad *globalizada*.

Con esas políticas metropolitanas, el GF fortaleció su vínculo con los principales grupos económicos nacionales y con el capital internacional que era invitado a sumarse. Esto fue parte de un acuerdo relativamente explícito en algunos casos.¹⁷

El GF habría consolidado así una *coalición metropolitana* como parte de una *coalición nacional* mayor. Según Rapoport, en el período que mencionamos, y “en el marco de las privatizaciones, se había articulado una sólida comunidad de intereses entre los grupos económicos locales y extranjeros que conformaban la cúpula empresaria histórica de la Argentina, los grandes bancos acreedores propietarios de títulos de la deuda y los nuevos operadores extranjeros de los servicios privatizados” (Rapoport, 2005:899). Lo que llamamos *coalición metropolitana* es el resultado de la articulación del GF con componentes de ese poder económico, en especial con los grupos que se hacen cargo de los servicios de infraestructura, los que se benefician con la transformación de esas infraestructuras, los capitales inmobiliarios y las clases medias altas que, beneficiadas con las nuevas fuentes de empleo en el sector terciario de alta remuneración, aprovechan la *modernización* urbana para mejorar las condiciones

16 El tratamiento sectorial de lo metropolitano se evidencia, por ejemplo, en el hecho de que este megaproyecto se planteaba como para ser gestionado por una oficina del Ministerio de Economía.

17 El gobierno de Menem se vinculó con los grupos económicos nacionales más fuertes. El llamado “grupo de los ocho”, integrado por la Unión Industrial Argentina, la Sociedad Rural Argentina, las dos asociaciones de la banca privada (AdeBA y ABRA), la Unión Argentina de la Construcción, la Cámara Argentina de Comercio y la Cámara de la Construcción, junto con el *establishment* económico y financiero internacional, fueron sus principales e inmediatos apoyos, por lo menos hasta 1999 (Rapoport, 2005:770).

de su asentamiento (autopistas, barrios cerrados, comunicaciones, calidad de la provisión de energía, etc.). Esta *coalición* habría sido el componente fundamental de la coalición política mayor (nacional), dado que en el territorio metropolitano, y especialmente en su centro, se localiza la mayor parte de los grupos económicos nacionales (o sus conducciones) y la residencia de sus directivos y empleados superiores.

Sin embargo, las políticas federales *metropolitanas* no se orientaron hacia las condiciones de la economía metropolitana, de su productividad y competitividad, más allá de la renovación urbana central. En un período durante el cual la paridad cambiaria debilitaba las condiciones de competitividad de la producción local, no existió ninguna preocupación por buscar condiciones de productividad vinculadas con el funcionamiento urbano, y solamente se operó aumentando la explotación de la fuerza de trabajo, lo que era coherente, por otra parte, con una situación de ausencia de Estado de Bienestar.

Los efectos de esas políticas produjeron cambios que pueden sintetizarse en privatización de la producción urbana metropolitana, incremento de la fragmentación y deterioro de las condiciones de vida de los grupos de menores ingresos (Ciccolella, 2002; Pírez, 2006; Torres, 2001).

Por último

Como hemos mencionado, la concentración jurisdiccional metropolitana en el GF, durante la reestructuración neoliberal de los años noventa, fue parte de un intento de integrar globalmente la economía y la sociedad nacionales en los procesos globales. En tal sentido, habrían *instrumentado* a la ciudad para la consolidación de una nueva coalición estructurada a partir del cambio en la orientación político-ideológica del partido gobernante (PJ). De esta forma, el gobierno sustentaba un proyecto nacional articulado internacionalmente.

Puede ser interesante comparar, en términos muy generales, lo que analizamos con lo ocurrido en algunas de las grandes ciudades europeas, de acuerdo con lo que se expone en los trabajos presentados por Jouve y Lefèvre (2004). Allí se observan transformaciones

semejantes en el aparato estatal (desregulación, descentralización, privatización) vinculadas con la inserción en las nuevas relaciones económicas internacionales (globalización). Si excluimos la integración internacional, dado que no podemos comparar la Unión Europea con el incipiente Mercosur, encontramos un primer nivel de semejanzas. Sin embargo, los procesos metropolitanos que se promovieron fueron muy diferentes.

En Buenos Aires, la ciudad metropolitana no se configura como una unidad de decisión económica y política, sino que sigue siendo, en parte, un campo de acumulación política del GF. Más aún, y a diferencia del *abandono* de las ciudades por el Estado en los casos europeos que mencionamos, en Buenos Aires el GF se mantiene y aun se fortalece en un territorio que sigue siendo central para su legitimación política, particularmente respecto del poder económico. En consecuencia, la presencia federal en el territorio metropolitano se define fundamentalmente desde una perspectiva sectorial-nacional.

Más aún, la política federal durante esos años orientó la gestión urbana metropolitana como un negocio. La ciudad fue tratada como negocio, como un objeto que se entregaba al negocio privado más que como un lugar para la realización de múltiples negocios y, especialmente, para la reproducción de la sociedad en forma amplia.

Bibliografía

- ABBA, ARTEMIO PEDRO, "100 días de (no) institucionalidad metropolitana en Buenos Aires", en *Café de las Ciudades*, revista digital, año 7, No. 67, mayo 2008. www.cafedelasciudades.com.ar.
- ANLÓ, GUILLERMO y OSCAR CETRÁNGOLO, "Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos", en CEPAL, *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina*. Documentos de Proyectos, 2008, Buenos Aires.
- AZPIAZU, DANIEL, "El nuevo perfil de la elite empresaria. Concentración del poder económico y beneficios extraordinarios", en *Realidad Económica*, Nro. 145, enero-febrero 1997, Buenos Aires.
- AZPIAZU, DANIEL y NICOLÁS BONOFILIO, "Nuevos escenarios macroeconómicos y servicios públicos. Reconfiguración empresaria en los sectores de agua potable y saneamiento, y distribución eléctrica. Diferencias y similitudes", en *Realidad Económica*, Nro. 224, noviembre-diciembre, 2006.

- CICOLELLA, PABLO, "La metrópoli post social: Buenos Aires, ciudad-rehén de la economía global", en *Seminario Internacional: El desafío de las áreas metropolitanas en un mundo globalizado. Una mirada a Europa y América Latina*, Barcelona, Junio 2002.
- GERCHUNOFF, PABLO (ed.), *Las privatizaciones en la Argentina*, Editorial Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1992.
- JOUBE, B. y LEFÈVRE, CH., "¿La nueva edad de oro de las ciudades europeas?", en Jouve, B. y Lefèvre, Ch., (directores): *Metrópolis ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2004.
- NAVARRO, CLEMENTE, "La sociedad política como agenda de investigación: delimitación conceptual y marcos analíticos", en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 2002.
- PÍREZ, P., *Municipio, necesidades sociales y política local*, Grupo Editor Latinoamericano-IIED-AL, Buenos Aires, 1991.
- PÍREZ, P., *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, mimeo.
- PÍREZ, PEDRO, "Actores sociales y gestión de la ciudad" en *Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana*, Año 7, No. 28, Puebla, octubre-diciembre, 1995.
- PÍREZ, PEDRO, "Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires", en *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Vol. XXV, No. 7, Santiago de Chile, diciembre, 1999.
- PÍREZ, PEDRO, "Relaciones de poder y modelos de gestión: la energía eléctrica en la ciudad de Buenos Aires, 1900-1960", en *Desarrollo Económico*, Vol. 40, No. 157, abril-junio, 2000.
- PÍREZ, PEDRO, "La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires", en *Economía, Sociedad y Territorio*, Toluca, Vol. VI, no. 21, mayo-agosto, 2006.
- PÍREZ, P., "Gobernabilidad metropolitana en la Argentina", en Badía, G. y Carmona, R. (comp.), *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 2008a.
- PÍREZ, P., "Gobernanza metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas", en Yáñez, G., Orellana, A., Figueroa, O. y Arenas, F. (eds.), *Ciudad, poder, gobernanza*, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, PUC-Ch, Santiago de Chile, 2008b.
- PÍREZ, P., *Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, EUDEBA, Buenos Aires, 2009.
- PÍREZ, P., GITELMAN, N. y BONNAFÉ, J., "Consecuencias políticas de la privatización de los servicios urbanos en la ciudad de Buenos Aires", en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 4/99, México, 1999.

RAPOPORT, MARIO, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Emecé, Buenos Aires, 2005.

RÍOS D. y PÍREZ, P., "Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de Tigre: ¿producción de espacio urbano de alta calidad?", en *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Vo. 34, N° 101, Santiago, 2008.

TORRES, H., "Buenos Aires en su contexto metropolitano", en Herzer, H. (Comp.): *Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y descentralización*, CEA-CBC, Buenos Aires, 1996.

TORRES, H., "Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990", en *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, v. 27, Nro. 80, Santiago, 2001.