

Publicado en:

Antonio Cicioni (comp.): "La Gran Buenos Aires: rompecabezas metropolitano",
Fundación Konrad Adenauer (CIPPEC/Fundación Metropolitana), Buenos Aires,
2010.

ISBN: 978-987-1285-22-8

LA DIMENSION POLITICA EN EL PROCESO DE CONSTRUCCION DE LO METROPOLITANO

Gustavo Badía
Instituto del Conurbano
Universidad Nacional de General Sarmiento

Introducción

Cada vez parece más difícil negar que la Ciudad de Buenos Aires y los municipios de su Conurbano son, estructuralmente hablando, una unidad. Ahora bien ¿una unidad de qué tipo? ¿qué es lo que está unido? ¿cómo y por qué factores está unido? Para avanzar en el trazado del camino que guiará nuestros razonamientos, podemos utilizar la analogía de un bosque (en su acepción cotidiana): si ponemos la mirada en lo *físico*, es una *agregación* de árboles, uno al lado del otro, a los que podemos identificar por sus características externas y que, en conjunto, ocupan un determinado territorio. Sin embargo, si quisiéramos explicar cómo vive y se reproduce ese grupo de árboles, cuáles son los factores que explican su reproducción *en el conjunto*, deberíamos construir una mirada diferente. Deberíamos quizás captar particularidades de cada una de las especies, cuáles son parásitos, cómo diseminan sus semillas, cuáles viven a costa de las otras, qué *otras* especies (vegetales que no son árboles, animales) tienen su vida allí, cuánta agua hay y por dónde circula, etcétera. La información que necesitamos para respondernos estas cuestiones no siempre es accesible a la mirada directa; tendremos que identificar *procesos*, que articulan el conjunto a partir y con los árboles "particulares".

En realidad, la definición de bosque que manejaríamos en uno y otro caso es diferente. Y según aquélla de la cual partamos, las conclusiones tendrán un alcance y una profundidad diferentes.

Podemos asimilar el estudio de la Región Metropolitana al estudio de un bosque. Para el objetivo de este trabajo, centrado en identificar algunos de los aspectos centrales a considerar cuando se trata de pensar cómo y a través de qué *arreglos institucionales* gobernar este *espacio*, los árboles serían las distintas jurisdicciones: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipios del Conurbano Bonaerense, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y Gobierno Nacional. Podemos verla como un simple agregado de jurisdicciones –o de territorios delimitados administrativamente– o podemos tratar de identificar qué cosas las articulan, entre sí y con otras instancias (empresas proveedoras de servicios públicos, actores económicos del mercado, organizaciones sociales, etc.); qué procesos (políticos, económicos, sociales) se generan y desarrollan en ese enorme espacio fundamentalmente urbano; cómo y en función de qué cuestiones se conforman y desarrollan los aparatos administrativos con los que se interviene sobre el territorio desde cada una de las jurisdicciones, y muchos otros temas más.

Pensar la Región Metropolitana de Buenos Aires –el bosque- supone conocer a fondo los “árboles”, pero además -y sobre todo- los procesos en y por los que se articulan o compiten, y operan sobre las cuestiones implícitas en los mismos para poder, en el conjunto, reproducirse y distinguirse como tales –como árboles. Hay que mirar los árboles, pero además construir conceptualmente el bosque, porque la dinámica resultante se jugará en el espacio analítico de la articulación entre las unidades –cada una con sus características particulares- y los procesos estructurales que marcan su desarrollo como conjunto.

La lógica de la discusión política nos lleva permanentemente a segmentar, a fijar la mirada en las particularidades de los árboles; y, consecuencia de esa mirada, muchas veces llegamos a pensar que son unidades autosuficientes. Una aproximación menos sesgada por la coyuntura, y mucho más interesante para construir, conceptual y operativamente, *lo metropolitano*, debe partir de identificar y caracterizar aquéllos procesos que mencionábamos, de modo de inferir de ellos las cuestiones que contienen. En un territorio como el de la Región Metropolitana de Buenos Aires, estos procesos *estructurales* no se encuadran en los contornos de las divisiones administrativas; sin embargo, éstas representan el diseño que hemos elegido para organizar la intervención del Estado sobre el mismo. En esta *tensión* entre procesos que se desenvuelven a escala regional y competencias y recursos asignados en términos de jurisdicciones, y en particular en las formas y amplitud que adquiere según los distintos momentos históricos, está, a nuestro criterio, el nudo analítico sobre el que hay que trabajar la cuestión de cómo, y a través de qué esquemas institucionales, gobernar la Región.

Algunas cuestiones de contexto

Hablamos mucho de desarrollo local en la época, paradójicamente, que el capital se globalizaba y, por lo tanto, se *deslocalizaba*. La cuestión del desarrollo local tomó el centro de la escena más *por default* que por una anticipación estratégica de los actores; en poco tiempo se difuminaron –o se retiraron- los niveles superiores del Estado de los cuales dependían los municipios –fundamentalmente las provincias- y había que tomar el toro por las astas. El neoliberalismo, al generar crisis fiscal y ajuste, consolidó la fragmentación. Una digresión: es necesario incorporar –o rearmar- la perspectiva de país en la problemática del desarrollo, superando esa visión fragmentada del desarrollo, asociado a una jurisdicción. En este sentido, la existencia de *ésta* Región Metropolitana de Buenos Aires, con los actuales niveles de fragmentación, de heterogeneidad social, con una problemática social crítica, está reflejando precisamente la incapacidad nuestra, como país, de pensar una política de desarrollo regional democrático, equitativo e igualitario. ¿Cuál es la consecuencia que se desprende de todo esto? Que muchas políticas que podrían tener impacto sobre la dinámica de la Región Metropolitana no necesariamente tienen que ser decididas desde y para el ámbito de la misma. Una perspectiva federal sería importante en términos de desarrollo, y podría interrumpir, calificar, resignificar y/o redireccionar determinados flujos económicos, de población, ambientales, que hoy parecen fuera de control en el ámbito metropolitano. Consolidar este espacio *frente al* –y no *con el*- “resto” del país es seguir girando -sin salir- alrededor de la cuestión originaria de la historia de nuestro país, la del puerto.

Precisando los términos

El problema de cómo gobernar este territorio tiene interés en términos de la teoría política y de la gestión pública, pero sobre todo tiene un impacto importante sobre la vida cotidiana de millones de personas. Los análisis sobre la Región Metropolitana han priorizado la perspectiva urbanística, física, centrados en la *mancha urbana* y su desarrollo. Poco se ha trabajado la dimensión política, en particular cómo se producen y reproducen los sistemas políticos territoriales. Consideramos importante introducir esta dimensión porque es en ella donde en definitiva se construye el poder político que organizará la relación entre los actores institucionales y los demás actores sociales en dicho territorio. La lógica que guíe dicha construcción –acuerdos, bloqueos, objetivos– caracterizará al estilo de gobierno (clientelar, participativo, *governance*); dará forma a los distintos aparatos estatales locales; definirá –aunque con límites– el tipo de articulación con los demás niveles estatales y con otros sistemas políticos y, lo más importante, condicionará la acción desde el Estado en cuanto a las formas y objetivos de intervención y/o asignación de recursos.

Más allá de lo que parece ser lo deseable, entre el argumento racional y los objetivos, formas y resultados de la intervención pública no hay un camino lineal. Y las diferencias se explican en el plano de la política (*politics*). Es necesario por lo tanto considerar a la Región Metropolitana como un todo desde el punto de vista político, para entender bajo qué lógicas se toman las decisiones públicas en ese enorme conglomerado de cuatro jurisdicciones que, por su peso poblacional, decide elecciones nacionales; que concentra alrededor del 40% del producto bruto del país, y sobre el cual despliegan su accionar una gran cantidad de organismos estatales y empresas de servicios públicos privatizadas, entre otros, que manejan recursos centrales para nuestra vida cotidiana en el territorio. Es decir, para buscar allí, en la lógica de la política, los nudos que puedan explicar porqué la fragmentación sigue siendo la característica de la intervención pública sobre el espacio metropolitano, a pesar de que ya pocos discuten que muchas de las cuestiones que conforman la agenda de quienes vivimos en la Región son comunes y requieren de la acción coordinada de las distintas instancias.

Este abordaje desde lo político no puede estar ausente a la hora de discutir la necesidad (¿porqué?), viabilidad (¿por qué caminos?) y características (nivel jurisdiccional, competencias, funciones, recursos) de una autoridad metropolitana. En efecto, todo lo que se quiera “construir” –por ejemplo, un gobierno metropolitano– hay que construirlo a partir de lo que existe, y no hay otra forma de concretar proyectos políticos nuevos que tener un diagnóstico claro de la situación de partida, y una clara percepción del poder que se tiene que –también– construir para modificar los esquemas y poderes existentes. La dinámica de lo político no se basa solamente en argumentos, sino que supone discutir el *poder* en aspectos y territorios concretos. Avanzar en la figura de una autoridad metropolitana supone de partida disputar poderes constituidos.

En este trabajo dejaremos planteadas algunas hipótesis que permiten, a nuestro juicio, organizar la discusión sobre la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

La cuestión de la autoridad metropolitana

Aunque parezca obvio, estamos convencidos de la necesidad e importancia de construir conocimiento centrado en la perspectiva metropolitana para redirigir el debate académico y político sobre gobierno, políticas públicas y gestión en el territorio de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Hasta ahora en general se ha llegado a lo metropolitano “sumando árboles”; es hora de empezar por el bosque. Y esto no significa ir directamente a la cuestión de la –eventual- autoridad institucional; en todo caso, ese debe ser el punto de llegada, una vez que acordemos para qué debería existir (en términos de objetivos y valores, por ejemplo ciudadanía vs. clientelismo), y qué poderes –y sus efectos- debería contribuir a cambiar.

Nuestra hipótesis es que en el contexto actual, una autoridad metropolitana que intentara agregar lo que las lógicas de reproducción política territorial vigentes –y la de sistemas políticos de un nivel más agregado- tienden permanentemente a desagregar, tiene una alta probabilidad de reproducir ese mismo esquema. O sea, tendremos *otro* nivel político-administrativo más, sumado al nacional, al provincial y a los municipales, poniendo en práctica la misma lógica de construcción de las decisiones políticas; o jugando el juego político con las mismas reglas de juego hegemónicas, esas que han construido la fragmentación. La lógica sectorial y “jurisdiccional” que ha caracterizado la intervención estatal hasta hoy se muestra, por lo menos, insuficiente para contrarrestar procesos que consolidaron la fragmentación socio-espacial del territorio; es más, es una de las principales causas de la misma. La superación de esta fragmentación debería ser uno de los objetivos principales de una autoridad metropolitana en la RMBA, para lo cual será necesario superar esa tensión entre lo sectorial/jurisdiccional y lo integral/articulado que es condición básica para diseñar políticas públicas en función de lo metropolitano.

La lógica de reproducción de los sistemas políticos

¿Qué es lo que buscamos cuando proponemos considerar a la Región Metropolitana como sistema político? Abordar las relaciones político-administrativas existentes tratando de identificar las lógicas que subyacen a los movimientos de los distintos actores –estatales y no estatales- y buscando explicar porqué –y esta es una hipótesis muy cercana a una afirmación- dichas lógicas tienden a privilegiar lo endógeno, el mirarse para adentro, por sobre la articulación. En otras palabras, podemos decir que la resultante del juego político –con sus efectos sobre el nivel de la gestión- en el territorio de la Región Metropolitana tiende a consolidar la fragmentación, mientras que la dinámica estructural opera –o tiende a conformarla- como un todo. Si un municipio está separado de otro por una calle, ese límite no es “real”; es político-administrativo, pero en términos físicos o estructurales, no es “real”. Son más *límite* para la dinámica de los flujos económicos o de población las autopistas que cruzan el espacio metropolitano, las vías férreas sin pasos transversales (en ambos casos también radiales, aunque respecto de la Ciudad de Buenos Aires), o los barrios cerrados. Esta tensión es constitutiva de la relación entre estado y mercados –o entre economía y política- en el territorio metropolitano, y se ha visto acentuada con los procesos de valorización financiera del capital –que deslocaliza la producción, desarticulando el territorio- y la hegemonía del modelo sectorial/jurisdiccional que guió las intervenciones públicas sobre las consecuencias sociales de dichos procesos.

En cada jurisdicción local –en este caso los municipios del Conurbano Bonaerense y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- los actores políticos construyen su poder territorial privilegiando lo local/cerrado –lo endógeno- para luego, afirmados en ese poder territorial, proyectar sus relaciones hacia los distintos centros de poder, sea el gobierno provincial en la ciudad de La Plata, sea el Gobierno Nacional en la propia Ciudad de Buenos Aires. Esta lógica genera un modelo radial de relaciones políticas – “de uno a uno”- que tiende también a reproducir la fragmentación. En el caso particular de los municipios del Conurbano, son dependientes en cuanto a recursos económicos –consecuencia en parte del muy bajo grado de autonomía que les otorga la Ley Orgánica Municipal- y a ciertas funciones críticas (seguridad, educación, recaudación, salud en el nivel no primario de atención); pero, a la vez, son muy poderosos en términos de poder electoral. Esa tensión entre dependencia y poder es utilizada en la práctica un espacio muy importante de negociación política, en el que no solamente juegan los municipios y el gobierno provincial, sino cada vez más el gobierno nacional; en general, la lógica que predomina ha reforzado el esquema radial de relaciones¹.

En otras palabras, la dinámica de las relaciones políticas inter-jurisdiccionales al interior del territorio metropolitano, ha llevado a una cada vez mayor presencia de actores del nivel nacional en detrimento de la Provincia. Podría plantearse como hipótesis que el peso político de los municipios del Conurbano ha llevado a incrementar la relación con agencias del gobierno nacional respecto de las provinciales, consecuencia de cómo se ha configurado el escenario político del país, que tiene como “insumo básico” el potencial de votantes de la región. Hay por lo tanto una suerte de corrimiento respecto de los esquemas jerárquicos formales, que hace aún más compleja la articulación.

Cabe aclarar que esta “doble relación” no es nueva. Sin embargo, en ciertas etapas la concentración de recursos en el gobierno nacional respecto del provincial refuerza el peso político del mismo; en esos momentos parecería haber una suerte de independización de los gobiernos locales del Conurbano respecto del gobierno provincial, por ejemplo, en cuanto a planificación de inversión en infraestructura, política de vivienda, etc.

En la práctica –y reconociendo esfuerzos en otra línea desarrollados en los últimos años- la resultante es que los gobiernos locales compiten con sus vecinos por los recursos disponibles antes que articular acciones en conjunto para avanzar en soluciones más eficientes para problemas cuya dimensión escapa a la acción desde el ámbito local. La mirada “hacia arriba” oculta la mirada “horizontal”, y limita la posibilidad de construir escenarios de gobierno o gestión articulados. Si a este escenario le sumamos que además en los últimos años se han dividido municipios en la Provincia de Buenos Aires, el resultado es que cada vez hay más unidades operando esa lógica; articular es hoy un problema de mayor complejidad que hace diez años atrás.

¹ Por razones históricas –incluidas la no coincidencia de alineamientos partidarios con el Conurbano Bonaerense- la Ciudad de Buenos Aires no ha participado de este “juego”. La Ciudad siempre se ha visto – y se ve- social, ideológica y simbólicamente como algo distinto a lo que está allí nomás de sus límites territoriales; esos aspectos, aunque no excluyentes, han limitado la posibilidad de que la propia ciudad participe e influya sobre la dinámica de reproducción de su Conurbano.

Es claro que hay municipios que han construido poder político de manera diferente, pero tienen enormes dificultades para proyectarse a un plano político de nivel más agregado. Más allá de la pertenencia partidaria -variable cada vez menos determinante en contextos tan volátiles en materia de ideas y proyectos- estos intentos no se expanden también porque la lógica de construcción política hegemónica es permanentemente reafirmada por los sistemas políticos de los niveles superiores, dejando poco lugar para nuevos estilos de gobierno. Esto es, se promueve implícita o explícitamente la relación radial, que lleva de hecho a la competencia y no a la cooperación. De esta manera se evita, de paso, que esfuerzos articulados entre municipios para conseguir una mejor escala en la asignación de los recursos suponga también una mayor escala en el juego del poder territorial en el “rompecabezas territorial” de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Constatamos entonces que la lógica de la interacción política en el espacio de la Región Metropolitana de Buenos Aires se basa en la construcción de poderes territoriales fuertes que luego se despliegan radialmente, en la búsqueda de recursos adicionales, hacia los niveles más agregados; éstos, a su vez, reproducen el esquema al asignar dichos recursos con la misma lógica sectorial/jurisdiccional que ha caracterizado y caracteriza, en términos generales, la intervención estatal. Este esquema se sostiene en razones de interés político coyuntural, sin duda, pero también en aspectos estructurales (régimen normativo, sistema de distribución de recursos entre jurisdicciones) que no han sido revisados en función de las nuevas problemáticas de la Región. El problema no está en la construcción de poderes políticos territoriales fuertes, sino en el modelo de interacción político-institucional en el que se los hace jugar; de esta manera, lo endógeno tiende a transformarse en estanco y, a caballo de un poder electoral importante, refuerza la competencia entre los gobiernos locales y, en consecuencia la fragmentación en lo que respecta a la intervención estatal en el territorio. En este esquema, nadie se hace cargo -y opera en consecuencia- la perspectiva del “bosque”, o sea de lo metropolitano.

Sobre los aparatos estatales realmente existentes

En general, la historia así construida ha acentuado la tensión entre la lógica de reproducción de la estructura económico-espacial en la Región Metropolitana y los esquemas e instrumentos político-administrativos de los que disponen las instancias estatales para intervenir sobre el territorio. En trabajos anteriores hemos trabajado sobre esta hipótesis, afirmando que estos últimos han mostrado una inercia al cambio que los pone en tensión permanentemente frente a una agenda de cuestiones que se ha modificado sustancialmente, y que demanda nuevos abordajes. Esta inercia se explica, en nuestra perspectiva y en la línea que hemos venido presentando aquí, por la persistencia de una lógica de acumulación/reproducción política que se asienta en un fuerte control de los sistemas políticos territoriales locales, y que compiten entre sí en el marco de los sistemas políticos provincial y nacional (en el caso de los municipios del Conurbano Bonaerense) y nacional, en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Badía, G. y Pereyra, E.; 2005).

Cuando hablamos de los instrumentos político-administrativos de intervención hacemos referencia por un lado a los institucionales (por ejemplo todo el cuerpo normativo que organiza las competencias y relaciones entre niveles) y por otro a las características particulares -en el plano más organizacional- de las agencias estatales.

Mientras más avanzamos en un análisis de la dinámica territorial desde lo metropolitano, más claras aparecen las limitaciones del esquema institucional vigente, en particular en lo que hace a las relaciones entre el nivel nacional, el gobierno provincial y los municipios del conurbano bonaerense; por ejemplo, en cuanto a su antigüedad, y la relativa (baja) autonomía y escasez consecuente de recursos propios que otorga a las instancias de nivel inferior. En cuanto a la Ciudad de Buenos Aires, el nuevo status institucional que adquirió luego de la reforma de la Constitución Nacional en 1994 -de autonomía casi al nivel de una Provincia- la coloca en un plano diferente, reforzada por su enorme capacidad de financiarse por recursos propios. Pero desde el punto de vista de la -necesaria- articulación con los demás niveles jurisdiccionales con los que comparte territorio y problemáticas, el nuevo status no ha significado un cambio en su lugar frente a la dinámica metropolitana. En este sentido, también en su ámbito funciona la lógica de reproducción e interacción política hegemónica; además, todavía opera esa perspectiva histórica que permanentemente ha llevado a distinguirla/separarla (en términos simbólicos pero que tienen manifestación en la práctica) de su Conurbano. Así, la ciudad-centro no ha construido -más allá de algunas iniciativas de muy corto vuelo- políticas para influir sobre su dimensión metropolitana, ni antes ni después de su autonomía.

En general, los aparatos estatales son “viejos” en términos de capacidades institucionales, organizados sectorialmente y con plantas de personal muy poco calificadas; en este contexto, cada intento de cambio en la orientación de la intervención requerirá de esfuerzos muy grandes y de mediano plazo. En tanto en ocasiones un ejemplo puede mostrar más que muchas palabras, digamos que cuando entraron en escena los programas con financiamiento internacional -no hace de hecho muchos años- en muchos municipios del Conurbano no había personal que pudiera comprender las planillas que requerían cumplimentar los organismos de financiamiento internacional.

Estos aparatos estatales existentes son los que “tienen que ser llevados” hacia la nueva institucionalidad metropolitana, que presupone la articulación, la intervención sobre cuestiones y no necesariamente sectorial, y por lo tanto la capacidad técnica para incorporar y transformar en iniciativas concretas el nuevo modelo. Eso no debería ser realizado sin acuerdo y participación de las distintas instancias, y no podría consolidarse sin revisar los esquemas institucionales vigentes. Podría construirse sin duda una entidad (autoridad) nueva e ignorar -por decirlo de alguna manera- esta dimensión de la problemática, lo cual no resolvería sino que agravaría el problema, en tanto la brecha entre organismos modernos y descentralizados -creados “base cero” en términos de capacidades y recursos- y las viejas y débiles estructuras -al menos en lo que refiere a recursos y capacidades tecnológicas, no en el poder derivado de su peso electoral- haría aún más difícil la articulación en el plano concreto de las políticas. En la marcha hacia el nuevo modelo de intervención estatal sobre el territorio metropolitano tendremos que preguntarnos cómo debería ser la nueva asignación de funciones y competencias en un nuevo esquema de gobierno y gestión, con autoridad metropolitana; en particular, qué rol les cabría a los municipios, que tienen hoy un grado de autonomía muy bajo y recursos escasos para la magnitud de su agenda de cuestiones. Ya que, a menos que pensemos en opciones mágicas, deberán ceder funciones -y en consecuencia recursos- a la nueva autoridad, lo que los dejaría a priori, en un lugar poco sustantivo. De ninguna manera decimos que deberían desaparecer, sino que queremos mostrar el tipo de cuestiones que es necesario “despejar”, tener en claro, a la hora de avanzar con el tema de la autoridad metropolitana.

Lo que queremos enfatizar es que construir nuevas institucionalidades –nuevos aparatos, nuevas organizaciones estatales- requiere pensarlos a partir de lo que existe, y la estrategia y medios para llevar la institucionalidad existente hacia las nuevas formas. En general desde la política se tiende más a crear organismos nuevos que a desarrollar estrategias de reforma, quizás porque lo primero parece evitar conflictos inmediatos. Sin embargo, esto no resuelve el problema de qué hacer con los aparatos residuales, y además no evita, sino que traslada, el conflicto a otro plano. No estamos tampoco diciendo que no es posible construir un gobierno metropolitano; pero sí que esa dimensión, la del camino a seguir -que requiere no solamente de saberes técnicos sino fundamentalmente de la construcción de poderes políticos interesados en cambiar el modelo- no se trabaja seriamente; así, diseños institucionales que en la teoría son buenos, o que en otros contextos han funcionado, terminan en la práctica siendo ideales –en cuanto a su inviabilidad- por no tener en cuenta los factores que mencionamos.

En otras palabras, lo que no está consensuado es el propio *proyecto político* de avanzar en un gobierno para la Región Metropolitana de Buenos Aires. Y cualquier diseño que no tome en cuenta desde su génesis sus condiciones –o condicionantes- de implementación –en particular el contexto político en el que se va a insertar- será relativo. Por eso es central introducir el análisis de la dimensión política en la cuestión metropolitana, para conocer la lógica con que se consolidan y despliegan los distintos actores políticos en sus territorios en tanto así se explican muchas de las cuestiones que estarán presentes en un proceso que lleve a constituir una autoridad metropolitana. Por ejemplo, cómo construyen su poder y en qué direcciones/objetivos lo movilizan; cuánto de esas lógicas se sustentan en los actuales esquemas normativos y cuánto en las lógicas de otros actores institucionales; cómo la lógica de acumulación política territorial sesga la forma en que los actores locales articulan con las demás instancias; porqué los aparatos estatales tienen las características que tienen y cuánto limitan éstas la posibilidad de adaptarlos a las necesidades del nuevo modelo, etc.

Nuestra hipótesis es que las señales de la política respecto de la posibilidad de concretar institucionalmente *lo metropolitano* –que, insistimos, no solamente remite a una autoridad sino a la problemática del gobierno en sentido amplio- son muy pocas y, en general, operan en sentido opuesto respecto de las que serían las deseables/pertinentes. Por ejemplo, no se registra un mayor número de programas que articulen acciones y persigan un cambio en la escala de la intervención –tanto en lo inter-municipal como entre éstos y la demás jurisdicciones-; no hay un mayor protagonismo de las instancias locales en decisiones respecto de cuestiones complejas (gestión de cuencas hídricas, de la salud, etc.); no se ven nuevas formas de intervención de las instancias superiores en el territorio, que no refuercen la fragmentación, y así en otros casos.

Mientras este esquema se reproduce, la Región Metropolitana de Buenos Aires como estructura sigue construyéndose más por la dinámica de los mercados y flujos que por el grado de planificación o el grado de anticipación y de intervención real de los actores estatales. Pocos actores políticos parecen saber –o, primero, querer- cómo “salir” del esquema de relaciones políticas existente, aunque cada vez son más evidentes las limitaciones que tienen para controlar cuestiones que han adquirido una escala que supera su capacidad de intervención individual.

Nuevas señales, viejos resultados

En los últimos años se han desarrollado nuevas formas de participación y movilización, algunas en el marco de políticas públicas (consejos consultivos, por ejemplo) y otras en función de intereses sectoriales. Nuevos actores han tomado su lugar en el espacio público, generando nuevos escenarios de movilización alrededor de nuevas cuestiones, ya no exclusivamente locales.

Sin embargo, en los momentos electorales no solamente se reproducen los poderes territoriales existentes, sino que en muchos casos lo hacen con un nivel de votos más alto. Y, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, ganan opciones políticas que refuerzan –por convencimiento o por inacción en contrario– la idea de “ciudad amurallada”, o “ciudad blanca”².

Hay aquí una tensión/paradoja interesante para trabajar, y que debe ser considerada cuando pensamos esquemas institucionales que necesariamente moverán las piezas del rompecabezas político. A priori, parecería haber dos caminos paralelos: una incipiente nueva dinámica de la sociedad –o al menos de ciertos actores–, con más rasgos de autonomía y, por otro lado, una alineación político-electoral tradicional en el territorio. Las interpretaciones pueden ser varias y complejas. Para los objetivos de este trabajo, es un dato que refuerza nuestra visión de relaciones políticas tradicionales que no alcanzan a ser superadas.

Ponemos en juego aquí entonces otra cuestión para considerar a la hora de construir un nuevo modelo de gobierno metropolitano. En general, no se llega nunca a una política pública si no hay actores que la estén movilizando o redes que la estén promoviendo/sosteniendo, y que aseguren, además, por su propio interés, la sustentabilidad de dicha política (esto no quita que dichas cuestiones puedan haber sido instaladas por otros actores, incluidos los estatales). Para imponer una agenda de cuestiones metropolitanas –o, más precisamente, pensadas desde la perspectiva metropolitana– se requiere de actores que la movilicen y la sostengan. Hoy estos actores metropolitanos, pensados en el sentido de motores políticos de esa perspectiva –porque lo somos *por default* en tanto nos movemos por toda la Región Metropolitana sin pensar qué límite cruzamos en cada momento– no aparecen claramente. De acuerdo con lo que hemos venido discutiendo, es difícil imaginar el territorio metropolitano como un espacio político, en donde, por ejemplo, actores políticos (estatales y no estatales) que defiendan nuevas perspectivas de abordaje de las cuestiones y de las políticas públicas discutan con aquéllos que todavía siguen abroquelados en las visiones más “pequeñas” del espacio territorial. Como en todo juego político, no solamente hay que construir el argumento sino convencer de alguna manera que las nuevas reglas de juego serán ventajosas respecto de las existentes.

Esto supone discutir poderes territoriales –por ejemplo allí donde existen redes clientelares– ya que los criterios de asignación de recursos públicos a las cuestiones de agenda, al existir una autoridad metropolitana, serán diferentes. En tanto la acción de y a través de los aparatos estatales es un factor importante en la construcción de legitimidad política, el proyecto institucional de un gobierno metropolitano –aunque en principio enfatice el aspecto “técnico” de una autoridad metropolitana– debe tomar

² Oszlak, Oscar (1991): *Merecer la ciudad*, Editorial Humanitas, Buenos Aires.

en cuenta que se envolverá en una disputa de poderes que suponen intereses políticos y económicos consolidados. En un contexto como el que describimos, un proyecto de este tipo debe construir también los actores que los sostengan.

Lo metropolitano en el plano de la gestión

Volviendo a considerar lo que supone *lo metropolitano*, proponemos verlo como una forma de pensar los problemas, más que como una forma diferente de *describir* un territorio. Insistimos: es ver los árboles desde el bosque. Una *gestión de lo metropolitano* –que puede no ser necesariamente lo mismo que una *gestión metropolitana*– requiere diseñar e instrumentar nuevas formas de gestión, que privilegien la dimensión “horizontal” por sobre las relaciones radiales, sectoriales, que ya describimos. Esas nuevas formas no serán viables si los actores políticos no las incorporan como válidas, si no dejan de verlas como amenazas más que como instrumentos potenciales de construcción de una mayor legitimidad.

Desde el punto de vista del gobierno y la gestión, lo metropolitano es más un adjetivo que un sustantivo; es algo así como un “calificador” de ambos conceptos. Lo metropolitano supone básicamente mirar un poco más allá de los límites político-administrativos, trabajar sobre diferentes definiciones de los problemas (incorporando la dimensión *inter*); esto es, “salir” de los límites territoriales para mirar lo más agregado y reinterpretar desde ese nuevo marco lo territorial/local, y decidir *desde lo local* sobre cuestiones que tienen una escala mayor. Así planteado, el desafío en cuanto a los cambios a lograr es muy grande, y el escalón de partida está todavía muy abajo. Por ejemplo, si bien ya es insostenible pensar en abordajes locales de la cuestión de la seguridad en la Región Metropolitana, la sensación es que nadie da el primer paso hacia la articulación de esfuerzos institucionales. Por ejemplo, la Ciudad de Buenos Aires (los gobiernos pero también buena parte de la sociedad) todavía sigue mirando lo que sucede “allí no más” de su límite territorial en términos de amenaza, y por lo tanto “se arma” en lugar de colocarse como un actor parte del problema; por otro lado, los conflictos entre Nación y Buenos Aires por la constitución de la nueva policía de la ciudad no permiten cristalizar resultados; la estigmatización del Conurbano Bonaerense como *el lugar* del delito, todo ello muestra que la lógica de segmentación sigue prevaleciendo por sobre la necesidad de articular políticas proactivas y no solamente reactivas.

Sin embargo, y aunque el imaginario respecto del Estado así lo plantee, no es solamente cuestión de los gobiernos construir un nuevo sistema de relaciones como el que requiere lo metropolitano. Si los gobiernos organizan sus políticas –por ejemplo de seguridad– a partir de esa idea de “refugio”, de ver a las jurisdicciones como “fortalezas” frente a amenazas y a los vecinos como competidores, es porque como sociedad manejamos esa visión que, cuando se traslada a la acción de gobierno, reproduce implícita o explícitamente, la fragmentación.

La fragmentación que caracteriza a las intervenciones estatales sobre el territorio de la Región Metropolitana puede ser conceptualizada como una multi-intervención no

necesariamente articulada³. En el marco de un régimen federal, lo que desde el punto de vista normativo e institucional se presenta como un sistema articulado de distribución de competencias y funciones -que en la práctica debiera manifestarse como una inter-jurisdiccionalidad actuada de manera permanente, como un sistema de *flujos* articulados entre niveles estatales-, de hecho resulta en un sistema de “cajas cerradas”, de piezas de un rompecabezas cuyos contornos no necesariamente encajan. Así, la intervención pública sobre el territorio resulta en una pluri-intervención no necesariamente articulada, que construye lo metropolitano más por agregación que por articulación real, y que refuerza el poder político de aquél que dispone de mayores recursos. Esta puede ser una posible explicación a la afirmación de que el Gobierno de la Región Metropolitana es hoy, por default, el Gobierno Nacional⁴.

Esa multi-intervención tiene además un sesgo sectorial, y en muchos casos queda de manifiesto que la articulación que se requiere *entre* instancias estatales, ni siquiera es un dato al interior de las mismas. Si se observa cómo dividen territorialmente su intervención los distintos sectores estatales -y vale tanto para la Ciudad de Buenos Aires como para el gobierno de la Provincia de Buenos Aires- se verá que en líneas generales no coinciden. Ni las de vialidad con las de salud, ni las de educación con las de seguridad; el mapa resultante muestra “líneas” que se cruzan y no que coinciden. Para asegurar articulación hay que llevar ese “mapa de la intervención” hacia un nuevo esquema, lo cual estará lejos de ser un mero juego de “trazado de límites”. Supondrá involucrarse con burocracias antiguas, muy estructuradas, que han sabido construir mucho poder y no han mostrado cambios significativos en sus patrones de actuación en los últimos años.

Algunas reflexiones finales

Pensar nuevos esquemas institucionales que operen nuevas políticas públicas requiere conocer muy bien cuál es la lógica que enmarca el desarrollo estructural de la Región Metropolitana de Buenos Aires y la que organiza la acción de los actores estatales con competencias en su territorio. En un contexto de pluri-intervención, en el que la tendencia de los actores políticos (no sólo los estatales) es a priorizar la mirada “hacia adentro”, es difícil construir la mirada desde el conjunto; no se trata de diluir lo local en algo más abarcativo, sino entender los problemas en el territorio como manifestaciones locales de cuestiones metropolitanas. Si no, se operará solamente sobre *una parte o aspecto* de la cuestión, limitando la capacidad estatal de resolución de las mismas en tanto las mismas, por su propia esencia, requieren de un esquema de articulación.

Es fundamental además entender como “leen” estas cuestiones los actores territoriales y cómo construyen sus sistemas políticos, en tanto son los que en definitiva explicarán cómo y hacia dónde se movilizarán los recursos, fundamentalmente los estatales. De allí también pueden inferirse los criterios de legitimidad política hegemónicos.

³ Badía, Gustavo; Carmona, Rodrigo; Rofman, Adriana, y Soldano, Daniela: “Multi-intervención y fragmentación socio espacial en la Región Metropolitana de Buenos Aires: el contexto para nuevas políticas urbanas”. Ponencia al Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, 2008.

⁴ Pedro Pérez y Juan Facundo Labanca: “La gobernabilidad metropolitana. A propósito del Área Metropolitana de Buenos Aires”. Mimeo

Intentaremos ahora dejar planteados algunos puntos centrales en este debate, algunos ya como constataciones y otros como hipótesis para continuar trabajando.

Avanzar hacia la consolidación de *lo metropolitano* como eje organizador de la cuestión de gobierno y de la gestión es, efectivamente, una posibilidad de superación de muchos de los problemas de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Sin embargo, esa perspectiva hay que construirla; no solamente se trata de crear una instancia de gobierno o gestión con base en argumentos técnicos, sino de construir legitimidad para nuevos tipos de intervención estatal, que quizás signifiquen pérdidas en el corto plazo para algunos actores. Por eso es importante que aparezcan en el centro de la escena los actores territoriales - estatales y no estatales- que desarrollen su actividad, construyan sus intereses y planteen sus demandas con esa lógica, que supone básicamente la articulación inter-jurisdiccional y la cooperación, así como la puesta en situación de las agendas de los espacios locales en el marco más amplio de la Región, para encarar políticas y soluciones innovadoras. Para eso se requiere avanzar en la autonomía de las unidades más pequeñas -los municipios del Conurbano en este caso- para que puedan asumir un rol más protagónico en el mapa de las jurisdicciones; el régimen actual es hoy un condicionante muy grande para facilitar este nuevo rol de los municipios.

Por otro lado, hace falta considerar la cuestión del status institucional de una eventual autoridad o gobierno metropolitano. Hoy la Región Metropolitana de Buenos Aires no es una unidad de representación formal ni de acumulación política real. Si se la crea, no podemos pensar que solamente se pondrán en juego los aspectos técnicos de esa decisión; seguramente los aspectos que más van a pesar en el debate, aunque no se hagan explícitos, van a ser los relativos al peso político de la nueva unidad/jurisdicción. Institucionalizar lo metropolitano supone poner en el centro político y simbólico del país una instancia de acumulación política que va rápidamente a tensionar el mapa vigente, y provocará que comiencen a moverse -en alerta- todas las piezas del "ajedrez político metropolitano".

En este contexto, las distintas jurisdicciones construyen su poder político en un doble juego -de consolidación territorial y negociación con las demás instancias a partir del mismo- cuya resultante es la fragmentación en términos de intervención sobre la realidad. Por su peso electoral algunas, por los recursos de que disponen otras, terminan actuando más como barreras que como catalizadores de un proceso de toma de decisiones articulado, que se corresponda con la dinámica estructural de la Región.

En otras palabras, la lógica que de acumulación y reproducción que se ha consolidado refuerza un modelo que requiere como punto de partida -desde el territorio- de un fuerte poder político sobre el espacio local, sobre el cual construye el poder político de dicha instancia respecto de los demás niveles jurisdiccionales, el nacional y el provincial; desde los niveles más agregados, la acumulación política en estos territorios (como ya mencionamos, fundamentales para los respectivos proyectos políticos) va estrechamente ligada a la disponibilidad de recursos para invertir/gastar en los mismos. Este esquema refuerza la competencia y no la cooperación, y aumenta el grado de autonomía no formal de los municipios del Conurbano respecto del gobierno provincial; todo suma a la multi-intervención, y a las soluciones parciales a cuestiones cuya escala de desarrollo excede los límites administrativos. Se trata por lo tanto de incentivar, de inducir nuevas lógicas de acumulación política enfatizando en lo que se tiene por ganar en materia de legitimidad y de poder político relativo a partir de la articulación y la cooperación.

Finalmente, hay que investigar a fondo los aparatos estatales existentes, los recursos de que disponen y qué capacidades estatales concretas han desarrollado para implementar y desarrollar políticas que requieren de nuevas estructuras de gestión y nuevos estilos de gobierno. En tanto no podemos pensar el aparato del Estado como “base cero”, toda nueva agencia o arreglo institucional deberá necesariamente partir de lo realmente existente.

Como cierre de estas reflexiones, dejaremos planteadas algunas hipótesis disparadoras.

Lo metropolitano no ha sido construido, todavía, como eje de acción, como criterio organizador de decisiones de gobierno y gestión de los gobiernos involucrados. La profundización de algunos problemas y la relativa ineficacia de las intervenciones tradicionales muestran que es necesario plantear claramente este tema. Nuestra hipótesis es que esa nueva perspectiva no alcanzó todavía un desarrollo mínimo como para afirmar que constituye una tendencia; por el contrario, la lógica hoy hegemónica de reproducción de los sistemas políticos territoriales pone en cuestión permanentemente esa posibilidad. Por lo tanto, crear una nueva instancia de gobierno que recoja *lo metropolitano* como criterio de organización y de referente de sus políticas no es tanto un problema técnico, de diseño –aunque tiene obviamente parte de ello– sino fundamentalmente de construcción de poder político. Se trata, ni más ni menos, que de disputar con los mecanismos hegemónicos la construcción de legitimidad política, ya no solamente en los territorios locales, sino en el territorio metropolitano.

Lo metropolitano está implícito en muchas de las conductas cotidianas de los actores que nos movemos en el espacio metropolitano, pero no se ha expresado todavía en la definición y consolidación de una *agenda metropolitana* (cabe recordar que lo metropolitano no está aquí definido por la suma de las partes, sino por una nueva forma de definir las cuestiones y problemas). El acuerdo sobre la agenda es condición de las políticas, tanto porque habilita a las agencias estatales a asignar recursos a las intervenciones sobre las cuestiones que la conforman, pero también porque, en tanto los agentes estatales también son parte del proceso de discusión de la agenda, dicho acuerdo marcaría que el terreno está abierto para operar los cambios necesarios al interior de las administraciones. De esta manera, las tensiones que necesariamente se producirán en la estructura política-administrativa existente no se transformarán necesariamente en obstáculos o conflictos al proceso.

Una gestión organizada alrededor de cuestiones definidas a partir de *lo metropolitano* requiere la transformación de los aparatos estatales existentes, orientando sus capacidades hacia formas de trabajo que no son las hegemónicas. Estos aparatos estatales existentes han sido creados, organizados y desarrollados para actuar de otra forma, con otros conceptos-guía (por ejemplo *lo sectorial*). Las políticas que eventualmente busquen reorientar la actividad estatal hacia lo metropolitano/articulado como superación de lo sectorial/desarticulado tienen que incluir también un componente de reforma administrativa, que permita re-armar los aparatos estatales a medida que se transitan los nuevos caminos.

La dimensión territorial de lo metropolitano es hoy un rompecabezas difícil de armar, porque además pareciera que las piezas están voluntariamente diseñadas para no coincidir. La acción estatal en las distintas áreas, como dije recién, está muy fragmentada sectorial y territorialmente, y en general tiende a reproducir el mapa de

fragmentación que caracteriza al conjunto. La cantidad de recursos involucrados en las distintas intervenciones parciales sobre el territorio metropolitano permite arriesgar que articular un gobierno o gestión metropolitana, con un fuerte componente interjurisdiccional, redundará en una mayor eficiencia en la asignación de los mismos. Esto abre la cuestión de la *escala de la intervención*. Ahora bien, cuando se habla de la escala generalmente se hace referencia a lo económico; sin embargo, cuando se la traslada al plano de lo político puede llevar a cuestionar arreglos institucionales existentes. Por ejemplo, y aislando conscientemente el razonamiento de la perspectiva histórica, la creación de una autoridad metropolitana –cualquiera que ella sea– podría cuestionar la propia continuidad de los municipios, en un contexto metropolitano, como instancias de gestión de recursos. Por ejemplo, podríamos imaginar un esquema de *autoridades* que atiendan determinadas cuestiones en todo el territorio metropolitano, o en las partes afectadas por la misma. En este esquema ¿qué rol jugaría un municipio? No proponemos la desaparición de los municipios a favor de una nueva instancia de gobierno o de gestión metropolitana; sí decimos que el proceso de debate abrirá esa cuestión.

Nuestra intención ha sido mostrar –quizás exagerando algunos de los aspectos tratados– cuestiones que pueden transformarse en límites u obstáculos a un proceso de instalación de una autoridad metropolitana. Esto no supone que no se pueda avanzar en el mismo. Por un lado, es condición avanzar hacia la autonomía de los municipios del Conurbano de Buenos Aires, porque no hay esquema de articulación viable cuando los “socios potenciales” disponen de recursos y capacidades muy diferentes. De todos modos, si se avanza hacia la autonomía pero sigue operando la misma lógica de reproducción de la política, el riesgo es reproducir de manera ampliada el problema. La eventual discusión debe incluir la pregunta ¿autonomía para qué? Más autonomía en lo formal no necesariamente garantiza avanzar en una línea de articulación; ésta es resultante de nuevos estilos de construcción política. Nuevas instituciones, en el marco de viejas lógicas, seguramente reproducirán de manera ampliada los problemas.

En la misma línea, la Provincia de Buenos Aires debería distinguir entre la normativa para los municipios del Conurbano y los del interior provincial; esa también es una realidad que se impone y, de hecho, los propios municipios –en caso que se acepte como válida la afirmación que hacíamos más arriba– lo están demostrando con sus acciones, en cuanto a dónde acuden cuando se trata de la obtención de recursos.

Por otro lado, pensamos que en lugar de avanzar directamente en la línea de constitución de una autoridad metropolitana habría que incentivar las instancias de articulación existentes, y estimular nuevas. En este proceso, hay que “testear” voluntades concretas de resignar espacios de gobierno y de gestión, porque eso es lo que estará en juego en el fondo (al menos, en la lectura de los actores políticos). Se trata en definitiva de rearmar el mapa de competencias y, cuando hablamos de competencias y funciones, hablamos también de recursos, excepto que se piense que la autoridad metropolitana vendrá con recursos nuevos. Ese es el primer y más importante test por el cual deberían pasar todos los sistemas políticos del territorio metropolitano, y allí se sabrá cuántos y cuánto están dispuestos a avanzar en la construcción, quizás no necesariamente de una nueva figura o un nuevo lugar institucional, pero sí al menos de un nuevo sistema en el cual las políticas públicas tengan un grado mucho mayor de articulación.

BIBLIOGRAFIA

Badía, Gustavo; Carmona, Rodrigo y Soldano, Daniela (2005): *La dimensión territorial del orden político. Estado y Sociedad en el Area Metropolitana de Buenos Aires*. Comunicación al VII Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP.

Badía, Gustavo y Pereyra, Elsa, compiladores (2005): *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Ediciones Al Margen-UNGS, La Plata.

Badía, Gustavo y Carmona, Rodrigo, compiladores (2008): *La gestión local en Argentina*, ponencias seleccionadas del V Seminario Redmuni. Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines (Pcia. Buenos Aires)

Badía, Gustavo; Carmona, Rodrigo; Rofman, Adriana, y Soldano, Daniela (2008): *Multi-intervención y fragmentación socio espacial en la Región Metropolitana de Buenos Aires: el contexto para nuevas políticas urbanas*. Ponencia al XIII Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires.

Escolar, Marcelo; Badía, Gustavo y Frederic, Sabina, editores (2004). *Federalismo y descentralización en grandes ciudades*, Editorial Prometeo-Banco Ciudad, Buenos Aires

Oszlak, Oscar (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Editorial Humanitas (co-edición CEDES), Buenos Aires.

Pírez, Pedro, (1994) *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Pírez, Pedro, (1999) *Gobernabilidad urbana y gestión metropolitana en Buenos Aires: una cuestión pendiente*. Ponencia a las IV Jornadas Internacionales Estado y Sociedad, Buenos Aires, noviembre.

Pírez, Pedro y Labanca, Juan Facundo (2008): "La gobernabilidad metropolitana. A propósito del Area Metropolitana de Buenos Aires". Mimeo