

# Buenos Aires Metropolitana, por una Argentina mejor



Marzo 2017

# En este 2017 hay condiciones para constituir la Región Metropolitana Buenos Aires porque la sociedad y la política han madurado lo suficiente para que ocurra.

Desde la Fundación Metropolitana estamos dispuestos a impulsar, apoyar y sostener la construcción de la nueva institucionalidad para la Región, abogando por un formato de gestión pública metropolitana ágil y eficaz para mejorar la calidad de vida de los metro bonaerenses, a través de la integración social, económica y territorial del AMBA con plena sustentabilidad.

En el año que pasó el monocolor político de los tres gobiernos principales del AMBA, Nación, PBA y CABA, permitió comenzar a cumplir con la responsabilidad de dar forma a una institucionalidad para abordar las políticas metropolitanas de Buenos Aires. Se dieron convergencias de gestión interjurisdiccional en todos los niveles así como todos los municipios del GBA mostraron actitud de cooperación sin reparar en signos políticos.

Pero el acierto central fue la creación de la Comisión Consultiva del AMBA (CoCAMBA) -integrada por Nación, PBA y CABA- cuyo único objetivo es elaborar y proponer una institucionalidad metropolitana.

Así lo propone el decreto número 1126/2016 del Poder Ejecutivo Nacional, y deberá hacerlo debatiendo participativamente las políticas públicas

metropolitanas buscando el mejor modo de llevarlas a cabo. Sin dudas, será un desafío especial para esta comisión integrar a los 40 municipios del GBA en la elaboración de dicha propuesta, confiamos que ocurra.

De todos modos aquel acierto implica exigencia de cumplimiento y en eso seremos inflexibles. Reclamaremos infatigablemente no perder la oportunidad para que Buenos Aires constituya su Región a tono del Federalismo de concertación, válido para el Siglo XXI y como natural evolución del Federalismo que en el siglo XIX dio forma a la Nación.

El presente documento es el aporte de la Fundación Metropolitana a la tarea. En el mismo, a modo de repaso identitario, describiremos quién y qué es la Buenos Aires Metropolitana; seguidamente diagnosticaremos sus problemas y finalmente propondremos cómo abordar soluciones.

Como siempre trabajaremos estos contenidos para compartir miradas y abordajes, promoviendo participación y compromiso para mejorar.

# 1 Quién y qué es la Buenos Aires Metropolitana

Proponemos considerar a Buenos Aires Metropolitana como un sujeto y objeto de planificación, de gestión y de gobernanza.

- ♦ **Sujeto de su propio planeamiento:** En el AMBA convive una **comunidad rioplatense** de más de 15 millones de habitantes que generan casi la mitad del producto bruto nacional, son el 35% de la población del país y representan el 38% del padrón electoral.

- ♦ **Objeto de planificación:** Esta comunidad se asienta sobre una unidad eco-sistémica integrada por el área continental que, al interior de la ruta provincial n°6, contiene la mancha urbana de casi 2.500 km<sup>2</sup>, el borde periurbano, y se completa con el humedal deltaico y el Río de la Plata.

Buenos Aires Metropolitana es el tercer aglomerado urbano de Latinoamérica, detrás de México y San Pablo, su economía de aglomeración atiende mercados sofisticados y presta importantes servicios del conocimiento; es polo de las artes y la academia; es destino turístico de nivel y envergadura conformando una clara cadena de valor metropolitana.

**Todo indica que el AMBA va moldeando su identidad como la metrópolis latinoamericana de la diversidad, el conocimiento y la cultura.**

## La fragmentación

Buenos Aires Metropolitana sufre 3 tipos de fragmentaciones que afectan a la gobernabilidad de la región y, por lo tanto, a la calidad de vida de sus habitantes.

Por un lado la **fragmentación gubernamental**. El AMBA no tiene un gobierno unificado, es gobernada territorialmente por la Ciudad Autónoma y 40 municipios, teniendo además competencias sobre ella los gobiernos nacional y provincial.

Sabemos que la política partidaria fragmenta desde los diferentes signos políticos de esos gobiernos, así como desde el peso que tiene en las elecciones generales el padrón del AMBA.

**Esta fragmentación gubernamental tiene consecuencia directa en los problemas de escala metropolitana porque ninguna jurisdicción, por más poder que tenga, puede solucionarlos plenamente sin la cooperación de las jurisdicciones involucradas.**

El ejercicio del poder político gubernamental persigue el reconocimiento de la comunidad para obtener legitimidad y resulta difícil aceptar resultados asociados con otros gestores. Sin embargo suelen ser un clásico los beneficios de escenarios ganador-ganador al brindar solución a temas problemas de escala interjurisdiccional.



---

Otra fragmentación es la de gestión. En Argentina, constitucionalmente, las unidades gubernamentales cuentan con 3 herramientas principales: regulación, presupuesto y poder de policía; o sea normas, recursos y control. Y como el AMBA no las tiene, aparece la necesidad de establecer cómo se operativiza y ejecuta la voluntad de cooperar sobre la agenda metropolitana.

Por último, la **fragmentación socioeconómica y territorial**. El AMBA es la segunda región más pobre del país detrás del noroeste, donde tenemos los extremos más agudos de pobreza y riqueza de Argentina, desocupación, marginalidad, concentración de recursos, empleabilidad informal, etc.

Una paradoja del área que genera la mitad del PBI. Esto se traduce en una fragmentación física, donde la segregación por condición socioeconómica se expresa en el territorio generando, entre otras anomalías, la proliferación de barrios cerrados y asentamientos precarios.

## Un sujeto que se puede planificar a sí mismo

Argentina no tendrá destino si Buenos Aires, como la principal economía regional, no define su propio destino. No habrá desarrollo nacional sin la integración en un proyecto común de todas las

regiones socioeconómicas. El AMBA es la hermana mayor que centraliza decisiones de todo tipo y el lugar donde atiende Dios a pesar de estar en todos lados. Un desequilibrio a superar.

La gobernabilidad, que demanda una agenda programática de políticas públicas a largo plazo, sólo puede edificarse a partir de una presencia estatal planificadora con fuerte participación de la sociedad civil, de sus saberes y sus intereses, la metodología del planeamiento participativo.

Construir gobernanza significa operar desde el desafío de lograr que un conjunto disperso y conflictivo de actores se convierta en un sujeto colectivo dotado de reflexividad y capacidad de acción estratégica.

**El AMBA no es sólo un objeto de planificación, es también un sujeto que puede y debe planificarse a sí mismo para convertirse en la Región Metropolitana de Buenos Aires.**

## 2 Qué le sucede a la Buenos Aires Metropolitana: Los temas problema

Identificamos en el capítulo anterior al planeamiento participativo como método para resolver las problemáticas del AMBA, **los temas-problema que componen una agenda dinámica y compleja**, con consecuencias directas en los metro bonaerenses.

Los problemas existen y la gente los sufre. Es misión de las políticas públicas darle solución para lograr una mejor calidad de vida para todos y es harto conocido que para abordarlos correctamente se debe contemplar la sustentabilidad social, ambiental y económica. Cada generación debe hacerse cargo de sus propias responsabilidades y no gastar a cuenta de generaciones futuras.

Ese es el camino estratégico, resolver los problemas de hoy con visión de mediano y largo plazo, haciendo un balance adecuado de activos y pasivos. El propósito será potenciar lo bueno y corregir lo malo como un enorme desafío de gobernabilidad sobre la agenda regional.

En términos concretos estamos hablando de tomar decisiones correctas para evitar que, con regueros de víctimas fatales, un tren choque en Once o La Plata se inunde. Con menos dramatismo pero con igual impudicia recordamos la toma del Indoamericano o el crecimiento exponencial de la Villa 31, durísimas evidencias de carencia de hábitat.

Al mismo tiempo señalamos que estas decisiones capturan primariamente la atención del gestor político que hoy, como nunca, está necesitado de legitimidad de ejercicio.

**El abordaje debe ser estructural con mirada en el mediano y largo plazo, necesitando consenso social, o sea en clave de planeamiento estratégico participativo.**

Partiendo de la gestión local -donde los actores y sus demandas tienen nombre, pertenencia y arraigo- se deben articular competencias estatales y federales con interjurisdiccionalidad cooperante. Es el obligado minué regional que deben bailar los municipios del GBA, la CABA, la PBA y la Nación, complementando sus competencias virtuosamente conforme lo demanden los temas-problema.

Por una razón de practicidad política habrá que respetar dichas competencias, acordando gobernabilidad sobre cuestiones regionales definidas explícitamente por flujos metropolitanos.

**Por ello debe organizarse la acción por problemáticas y la planificación por áreas.** Entonces las jurisdicciones, guiadas por la planificación regional, usarán sus competencias coordinadamente para ejecutar los objetivos comunes acordados, articuladamente con sus propios objetivos de gobierno.

Movilidad de personas y cosas, usos del suelo y cuencas, infraestructuras, residuos, desigualdad y seguridad, por mencionar los principales, son las grandes áreas que agrupan los temas problema a resolver en la Buenos Aires Metropolitana.



---

## ► Algunos tema-problema:



¿Es posible planificar el transporte de personas por viajes a través de la integración multimodal, el boleto único y la incentivación del transporte público?



¿Es posible efectivizar la red metropolitana de cargas?



¿Puede formularse una campaña metropolitana para el uso racional del automóvil particular?



¿Cómo se genera suelo habitable en escala metropolitana consistentemente con estrategias de desarrollo local?



¿Es posible repensar las centralidades y usos del suelo con mirada integradora de comunidad y consistencia de densidades, considerando las infraestructuras de todo tipo?



El periurbano ¿debe seguir debatiéndose entre la soja y los barrios cerrados?



ACUMAR ¿no debería coordinar una acción conjunta de los efectores de salud municipales, provinciales y nacionales sobre la situación de vulnerabilidad materna infantil en la cuenca?



ACUMAR, COMIREC y ComiLú ¿no deberían promover en las respectivas cuencas un ordenamiento territorial que persiga coherencia en los usos del suelo?



¿Cómo hacemos competitivo nuestro sistema de puertos metropolitanos para la exportación y sustentable para convivir con la actividad portuaria?



Las áreas de uso productivo ¿pueden profundizar su funcionalidad conforme su localización?



Sobre la base de la experiencia de la CEAMSE, la de los recuperadores urbanos y la conciencia ecológica de la sociedad, ¿es posible implementar sobre el ciclo completo una gestión integral de los RSU, desde la generación a la disposición final incorporando criterios de economía circular?



Para facilitar empleabilidad en su obtención y mejora ¿es posible implementar una bolsa de trabajo metropolitana?



Entre sindicatos, cámaras empresariales y unidades educativas del AMBA ¿podría acordarse una matriz para coordinar oferta y demanda formativa y de capacitación?



¿La coordinación de la salud pública regional en marcha podría coronarse con una Central Metropolitana de Turnos?



¿Se puede establecer el acceso público al mapa del delito de la región?

---

Todas estas situaciones podrían ser abordadas en soledad por alguna unidad gubernamental de nuestro sistema institucional, pero si lo hicieran sus resultados serán insuficientes o insatisfactorios como hemos visto en más de una oportunidad.

**Municipalmente**, las limitaciones aparecen ni bien el tema problema supera los límites y/o competencias del partido.

**Provincialmente** conocemos el karma de gobernar dos provincias, el interior y el GBA, con problemáticas muy diferentes. Para el Gran Buenos Aires y el borde periurbano se hace imprescindible coordinar políticas con la CABA pero ésta exhibe marcadas limitaciones políticas, culturales e institucionales.

**La Nación** está aplicada a lo federal, enredada con el viejo federalismo del siglo XIX, distante de la realidad local, lejos del vecino y sólo preocupada por el ciudadano. Le importa quién vota y no quien vive.



## 3 Cooperación para la gobernabilidad

Ya hemos definido al AMBA como sujeto y objeto de planificación e identificado sus temas problema. En este capítulo analizaremos como resolver esta agenda problemática.

Por complejidad y escala, el abordaje de los temas-problema metropolitanos está por encima de los distritos gobernantes que, cooperando interjurisdiccionalmente, lograrán gobernabilidad si coordinan esfuerzos y acciones.

La gobernabilidad es el equilibrio entre las demandas de la comunidad y la capacidad del sis-

tema político para satisfacerlas de modo legítimo y eficaz.

**En el caso que nos ocupa se trata de dar forma al sistema político adecuado para resolver los temas problema.**

Para dar forma al sistema político que logre gobernabilidad debe comenzarse por el **reconocimiento explícito de la comunidad rioplatense como sujeto posible de definir su destino planificadamente.**

### ♦ Ello puede institucionalizarse con un **acuerdo marco** que:



Constituye la región socioeconómica Buenos Aires



Establece el procedimiento de abordaje de los convenios específicos que los temas problema van a necesitar para su solución



Crea un dispositivo administrador de la agenda cooperativa, para nosotros una Agencia de Planificación Metropolitana

Desde la Región, la cooperación metropolitana podrá paso a paso formalizarse (**institucionalidad**) operativamente (**gestión**) con acuerdos entre distritos (**convenios específicos**) fijando qué pone cada uno (**delegación**) y cómo se ejecutan (**órganos operativos**) los programas comunes de acción (**planeamiento**).

Este entramado de acuerdos, marco y específicos, cuenta con sólido soporte constitucional, ya lo veremos. Resulta operativamente muy ágil por ocuparse de **situaciones concretas que deberían dar sustento al interés político cooperativo a los gobernantes distritales.**

Por otro lado, de la experiencia metropolitana y de elaboraciones formuladas por especialistas, sin pretender exhaustividad, identificamos **tres modalidades orgánicas** para abordar temas problema.

En primer lugar existen **situaciones donde lo sustantivo es atender flujos permanentes**, para lo cual la modalidad adecuada son **dispositivos de planificación y/o de gestión.**

Movilidad, residuos, cuencas, servicios de saneamiento y de abastecimiento, lo muestran, habiéndose establecido la **ATM** (Agencia de Transporte



Metropolitano), la **CEAMSE** (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado), la **ACUMAR** (Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo), el **COMIREC** (Comité de Cuenca del Río Reconquista), el **COMILU** (Comité de Cuenca del Río Luján), **AySA** (Agua y Saneamientos Argentinos) y **Mercado Central**, con suertes muy dispares que obligan una revisión inteligente a la luz de una institucionalidad metropolitana integral de largo plazo.

Son **unidades operativas para un fin específico permanente**, que gestionan un flujo continuo, constituidas por socios que comprometidamente le dieron vida y cuyos planes de trabajo deberían ajustarse a criterios de gobernabilidad y planificación metropolitana.

En segundo lugar tenemos situaciones que implican **ejecutar intervenciones concretas**, como son por ejemplo las infraestructuras de transporte, en cuyo caso lo recomendable son **los acuerdos de gestión** que permiten llevar a cabo una obra con un proyecto definido, en un tiempo determinado, estableciendo recursos y fuentes y distribuyendo responsabilidades de ejecución y control. Estos acuerdos son una figura de nuestro derecho administrativo que ensamblan cómodamente con las prácticas administrativas de cada jurisdicción y facilitan la coordinación de competencias.

Por último hay situaciones que si bien son de competencia gubernamental, propia de las jurisdicciones, tienen fuerte impacto regional como son las relacionadas a la producción y los servicios en clave de empleabilidad y competitividad territorial.

Allí se impone la mirada metropolitana, para lo cual se puede recurrir a **incentivos específicos** por área o sector, posibles de medir y administrar equitativa y transparentemente.

**Cabe advertir que todas las situaciones descritas demandan planeamiento estratégico y participativo que le otorgue a las decisiones que se toman coherencia, consistencia y buenos resultados.**

Sostenemos que por ser imprescindible la legitimación social se debe trabajar con una lectura correcta de la coyuntura, de las demandas y de los temas problema; pero con andamiaje de mediano y largo plazo en forma sistémica.

**Esta necesidad de coherencia y consistencia de planeamiento fundamenta la necesidad que la región cuente con una Agencia de Planificación Metropolitana como venimos impulsando hace más de una década.**

Como características, imaginamos un dispositivo muy ágil, poco burocrático, eminentemente coordinador, hábil interlocutor con gobernantes, articulador de conocimiento e intereses, de alta profesionalidad, conducido por un perfil ministerial, con capacidad de administrar un plan de trabajo metropolitano, profundo conocedor del territorio y eficaz secretaría técnica.

Como funciones, nos referimos a una agencia que administre lineamientos estratégicos para la planificación, que promueva coherencia y consistencia metropolitana en los planes operativos de los organismos gestores de flujos, que se nutra de un poderoso banco de proyectos portador de la extensa producción generada por las neuronas metropolitanas, que sepa administrar un padrón de intereses -concentrados y difusos- para que los actores intervengan conforme a los mismos, que sepa ponderar el territorio como plataforma de la planificación.



## El Federalismo del Siglo XXI

La fragmentación institucional y de gestión que sufre el AMBA es consecuencia del Federalismo del siglo XIX que dispuso tres niveles de gobierno: federal, provincial y municipal muy adecuados en la época, por herencia colonial, donde el municipio fue la célula básica de agrupamiento comunitario y la provincia el nivel estadual básico de ciudades y territorios de influencia. Delegando facultades por acuerdo federal se dio vida a la Nación.

En esta construcción institucional están ausentes los espacios regionales que se incorporan a la Constitución Nacional en 1994, bajo la modalidad de **federalismo de concertación (artículo 124) habilitando la posibilidad que los estados provinciales suscriban convenios para el desarrollo económico y social.**

Vale destacar que en nuestro siglo y medio de vida constitucional sobrevino la urbanización, hoy más del 90% de la población vive en ciudades, la conformación de regiones socioeconómicas como base del desarrollo nacional, y la metropolitanización no sólo de Buenos Aires sino de Rosario, Tucumán, Mendoza, Córdoba, Salta, Mar del Plata, Alto Valle del Río Negro.

Dijimos que Argentina necesita integrar todas sus regiones en un proyecto común incluyendo a Buenos Aires, la principal economía regional, por lo que el propósito central de la Región Metropolitana Buenos Aires es, sin dudar, el desarrollo socio económico sustentable y sostenido.

Aquella posibilidad de crear regiones ya fue utilizada por 22 provincias de la Argentina. La CABA y la PBA son las dos jurisdicciones que todavía no hicieron uso del artículo 124 para crear una región que le de gobernabilidad al área con mayor canti-

dad de población y que genera más PBI del país.

En consecuencia, podrá crearse la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) por suscripción de un convenio marco entre la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma, ambas instancias estaduales con plena facultad constitucional de hacerlo. Por este convenio podrán comprometer su voluntad de cooperación en cuestiones metropolitanas, estableciendo la modalidad bajo la cual la harán efectiva, y receptor la voluntad de Nación y los 40 municipios del GBA a ser funcionales en la RMBA.

Como Fundación, durante nuestra década y media de vida muchas veces fuimos convocados a tomar partido en defensa de alguna posición específica en temas de políticas públicas. Nos excusamos explicando que debíamos cuidar nuestra capacidad de convocatoria ya que nuestro trabajo es articular intereses y saberes en un marco de pluralidad, procesando protestas y propuestas participativamente.

Así lo venimos haciendo y vale aclarar que no es una articulación aséptica porque siempre lo hacemos procurando una Buenos Aires Metropolitana más justa, solidaria y competitiva.

Muy por el contrario, en este momento la realidad nos llama a abogar por la **constitución de la Región Metropolitana Buenos Aires**, que es posible porque la sociedad y la política han madurado lo suficiente para que ocurra.

Facilitado por las condiciones del monocolor político el **Decreto 1126** del 26 de octubre de 2016 dispuso la creación de la Comisión Consultiva del AMBA con el propósito de proponer una institucionalidad ágil y eficaz para solucionar los temas-problema de la Buenos Aires Metropolitana. Este puede ser el puntapié inicial para lograr la gobernabilidad de la región.

Constituir la Región Metropolitana Buenos Aires es la base para instalar la cooperación y la planificación como herramientas sistémicas de gobierno. La solución es que lo metropolitano sea abordado por las jurisdicciones cooperando regionalmente, bajo la modalidad que más y mejor conviene a cada tema problema y construyendo una institucionalidad moderna, la del federalismo del Siglo XXI, el federalismo de concertación.



Buenos Aires Metropolitana,  
por una Argentina mejor



Marzo 2017

