

Describiendo La Gran Buenos Aires¹

Por el Dr. Pedro Del Piero y la Lic. Lucía Canel

Un espacio metropolitano problemático y complejo

La Gran Buenos Aires, la Buenos Aires metropolitana, abarca un territorio delimitado por el Río de la Plata y la ruta provincial número seis de casi 13 mil Km², en el cual viven alrededor de 13 millones de personas, que representan el 35% del país y el 95% del total de la provincia de Buenos Aires. Están gobernados localmente por cuarenta municipios² y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con competencias jurisdiccionales de la provincia de Buenos Aires y del gobierno federal. La mancha urbana tiene una superficie de casi 2.500 Km², con una densidad promedio de 54 habitantes por hectárea (Subsecretaría Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, 2007).

Hablamos de una gran ciudad a nivel mundial formando parte de las ciudades más grandes del mundo junto a sus pares latinoamericanas San Pablo, Ciudad de México y Río de Janeiro, e integrando una megaciudad extendida desde La Plata a Rosario.

El proceso de metropolización que experimentó Buenos Aires desde fines del siglo XIX significó la expansión del conglomerado urbano superando ampliamente los límites de los municipios de origen. Se trata de una aglomeración que cubre muchas circunscripciones políticas y administrativas conformando una unidad que, desde el punto de vista de los límites físicos, está basada en la continuidad de sus componentes materiales.

La vida de La Gran Buenos Aires se traduce así en un conjunto de comunidades de fuerte interdependencia en lo económico, social, cultural, ambiental y político. Sin embargo ello no significa el desarrollo de un escenario con condiciones de vida comunes, sino más bien, una pluralidad de realidades montada sobre fuertes desigualdades sociales. Conforman, en definitiva, una territorialidad severamente afectada por la fragmentación sociocultural y político-institucional que inevitablemente perjudica la gestión del desarrollo y la provisión de servicios.

Teniendo en cuenta lo dicho, y reconociendo la importancia económica y social que han cobrado las áreas urbanas, la metrópolis Buenos Aires plantea un desafío en términos de gobernabilidad. Aportando al producto bruto nacional el 46% del total se ubica en el centro de la escena política tanto por la importancia cuantitativa del voto del Gran Buenos Aires en la elección presidencial como por la importancia sustantiva que un buen gobierno implica en la gestión pública y en las condiciones de vida de los habitantes.

Si bien identificamos al sistema federal del gobierno Argentino como el principal responsable de la fragmentación gubernamental que padece la metrópolis Buenos Aires, debemos señalar la escasa tradición en el ejercicio de concertación entre

¹ Denominación que Fundación Metropolitana atribuye a la metrópolis Buenos Aires

jurisdicciones. Lamentablemente, la primera realidad señalada descarta la posibilidad de contar con un gobierno metropolitano pleno en competencias de gestión, recursos propios, capacidad regulatoria, posibilidades de ejercer poder de policía unívoco y de resolver conflictos. A su vez la debilidad de cooperación y las notorias dificultades para coordinar esfuerzos y acciones dan como resultado débil gobernanza, configurando ésta la principal restricción práctica y concreta para una mejor gestión de lo metropolitano en el presente a pesar de que sería posible si hubiera voluntad política de los gobernantes. Solemos sostener que el modo de gobierno de la metrópolis, su gobernabilidad, no depende solamente de la institucionalidad formal sino que resulta en gran medida de interacciones formales e informales entre actores públicos, económicos y sociales.

El impacto del poder fragmentado

Hemos dicho que el crecimiento demográfico, económico y espacial que tuvo Buenos Aires no fue acompañado por criterios unificados de desarrollo, provocando una realidad de fuerte fragmentación social y segregación territorial. En Fundación Metropolitana a lo largo de diez años de trabajo fuimos identificando una agenda crítica de problemáticas comunes a la región, entre las cuales se destacan, entre otras, la aplicación del gasto en salud, la coordinación de las políticas de seguridad, la definición del régimen de suelo, la cobertura de la red de servicios públicos, la gestión de los residuos sólidos urbanos, el manejo de las cuencas hidrológicas y la coordinación del transporte público.

A modo ilustrativo es interesante observar el caso del transporte público ya que la movilidad se convierte en una de las fuentes de vida centrales en La Gran Ciudad para la integración, el empleo, la productividad, la competitividad y el esparcimiento. Sabemos que conviven en la metrópolis siete líneas ferroviarias, algunas de las cuales tienen a su vez varios ramales, cinco líneas de subterráneos y una de superficie (pre metro), 315 líneas de Transporte Automotor de Pasajeros, taxis y remises, servicios urbanos de oferta libre (*charters*) y transporte informal. Además de combinarse con una infraestructura vial densa -red articulada de calles, avenidas y autopistas- por donde circula un parque automotor en permanente crecimiento. Todo este entramado en su escala metropolitana se planifica, gestiona, regula y controla desde el Estado Nacional, careciendo de intervención directa la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios del Gran Buenos Aires, los que sí tienen incumbencia en aspectos estrictamente locales. Ello da como resultado gestiones fragmentadas que imposibilitan una verdadera y eficaz coordinación funcional y espacial del sistema de transporte, ofreciéndoles a los habitantes un acceso a la ciudad dificultoso y precario.

Por otro lado un sensible punto de agenda, ejemplificador del proceso de segregación espacial es la guerra por el suelo. En la Gran Buenos Aires crecen de modo notorio los asentamientos precarios y las casas tomadas. A la penuria social se suman perjuicios por pésimas condiciones ambientales en las ocupaciones. Mientras tanto el mercado inmobiliario mantiene una oferta que solo densifica pocos centros urbanos y extiende una interminable serie de manchas de urbanización cerrada, extensivas y excluyentes. La superficie ocupada por emprendimientos exclusivos es hoy dos veces la superficie de la CABA, registrándose 580 urbanizaciones con un total de 100 mil

partidas inmobiliarias. En tanto, las villas y asentamientos ocupan una superficie equivalente a tres veces la de la CABA y albergan a más de un millón de personas.

Esta desordenada distribución espacial se condice a su vez con la forma que adquiere la distribución del equipamiento urbano y de la infraestructura, agravando así las diferencias sociales existentes e impactando directamente en la calidad de vida de todos los habitantes y en las posibilidades de desarrollar una mayor competitividad regional sistémica. Por ejemplo, respecto de la cobertura en infraestructura sanitaria, datos del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la provincia de Buenos Aires del año 2001, dejaban entrever que dentro de la metrópolis la zona más castigada por la falta de agua corriente era la del Oeste (Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Merlo, Moreno, Morón y Tres de Febrero), donde el 40,8% de la población carecía del servicio. Mientras que para cloacas, quienes habitaban la zona Sur eran los más carenciados: el 62,5% de los habitantes (Alte. Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes). Mientras que distritos como Vicente López o la Ciudad Autónoma presentaban una prácticamente completa cobertura de saneamiento.

Sólo para agregar algo más a esta descripción, vale destacar que una de las características más obscenas en la metrópolis Buenos Aires es la distribución de la inversión en salud que consagra claramente distintos tipos de ciudadanía. Tanto al considerar el gasto total, público y privado, como sólo el gasto público, las diferencias son enormes en un gradiente en descenso que va desde la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a los municipios del primero, segundo y tercer cordón del Gran Buenos Aires. La Nación no articula las relaciones interjurisdiccionales y son casi inexistentes entre la CABA y la Provincia de Buenos Aires. El único factor de corrección "intraprovincial" que existe, es una obsoleta fórmula o "polinomio" de coparticipación cuyo resultado es más inequidad en el relativamente pequeño territorio de la metrópolis comparado con la existente entre las provincias más ricas y las más deprimidas del país.

Cada problema identificado expresa con intensidad y claridad que este entramado urbano alberga una sociedad con fracturas profundas que es necesario reparar para lograr los grados de integración social necesaria para bajar niveles de conflictividad y generar climas aptos para el desarrollo colectivo e individual de su gente.

Corresponde señalar que existen experiencias puntuales de gestión metropolitana coordinada. Hay dispositivos que con diferentes resultados se abocaron a los residuos, a una cuenca, al abastecimiento fruti hortícola y al saneamiento. Hablamos de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, del Mercado Central y del Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS). Son experiencias que dejan aprendizajes en términos de coordinación interjurisdiccional que deben ser capitalizados.

Planeamiento, participación y gobiernos locales

La historia, las estructuras y los problemas que reúne La Gran Buenos Aires no deben ser percibidos como una condena, al contrario, deben ser tomados como los pilares claves para generar procesos de transformación. En Fundación Metropolitana consideramos que la restricción constitucional de gobierno formal metropolitano es una dificultad que con voluntad política debería convertirse en una oportunidad para lograr gobernabilidad vía cooperación, utilizando la planificación concertada con más y mejor participación social. Además, creemos que la amalgama de gobiernos y sociedad puede expresarse eficazmente planificando la toma de decisiones con importantes grados de legitimidad.

En otras palabras, identificamos a la metrópolis como un sujeto social complejo, con un destino que puede y debe ser planificado participativamente para decidir sus políticas públicas. La realidad que atraviesa y padece la metrópolis abarca a todos sus habitantes y, por lo tanto, las soluciones sólo pueden alcanzarse de forma conjunta, requiriendo una articulación interjurisdiccional entre los estamentos decisores, con una fuerte y auténtica participación de los sectores beneficiados o perjudicados por las decisiones, y de la ciudadanía en general.

Ahora bien, nuestra práctica en el territorio nos permitió ver cada vez con mayor claridad el rol que los gobiernos locales deben asumir en este proceso. Sin lugar a dudas los municipios, expresión profunda de lo local, cargan hoy con la primera línea de fuego de las demandas ciudadanas y eso los posiciona en un lugar central para la construcción de una gobernabilidad más participativa y democrática.

Es en el espacio local donde es posible identificar y convocar a todos y cada uno de los actores que lo habitan, reconociendo sus intereses, sus compromisos y sus responsabilidades. Y es su calidad de gestión la que determina y habilita tanto las coordinaciones distritales sobre agendas complejas, como la construcción de políticas públicas provinciales integrales e integradoras.

Es nuestro interés y empeño provocar un proceso de planificación colectiva para la integración social de todos los habitantes de La Gran Ciudad, desde los espacios gubernamentales y con la presencia de organizaciones sociales y comunitarias, académicas y profesionales, empresarias y sindicales, todos desde sus propios intereses y responsabilidades.

La agenda de problemas que se expone, demanda la creatividad de todos los que habitamos un mismo territorio, compartimos una misma cultura y que, por integrar este complejo social, perseguimos un destino común.

Ciudad de Buenos Aires - Julio 2010