

Título do capítulo	CAPÍTULO 1 ARGENTINA: LAS DIFICULTADES PARA AVANZAR EN LA AGENDA METROPOLITANA
Autor(es)	Silvina Aida Batakis Patricio Narodowski
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6cap1

Título do livro	Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa Lizandro Lui Sara Rebello Tavares
Volume	4
Série	Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2021
Edição	1a
ISBN	978-65-5635-022-6
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2021

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ARGENTINA: LAS DIFICULTADES PARA AVANZAR EN LA AGENDA METROPOLITANA

Silvina Aida Batakis¹
Patrício Narodowski²

1 INTRODUCCIÓN

Este documento es una síntesis de un estudio más amplio en el que se estudiaban los principales aspectos de la gobernanza metropolitana en Argentina, especialmente en el Gran Buenos Aires (GBA) en el cual se analizaron leyes, planes, documentos de trabajo, *webs*, bases de datos y se realizó un trabajo de campo con informantes claves de los gobiernos: nacional, de Provincia de Buenos Aires (PBA) y de Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). A falta de una definición normativa general en nuestro país, nos centraremos en la definición de región metropolitana como el conjunto de municipios – con sus respectivas autoridades – que conforman un sistema urbano único, en el que las partes tienen ciertas funciones, más o menos jerárquicas en tanto parte del todo, lo que se refleja en elevados y continuos flujos de personas y bienes. Se usarán como sinónimos área o aglomeración.

La Argentina es una república federal, compuesta por 23 provincias y una ciudad autónoma: Buenos Aires, que es la capital de la nación y sede del gobierno federal. Si se observa el desarrollo urbano argentino, según el censo 2010, último disponible, se tiene que casi 16 millones de personas habitan en el GBA,³ y más de 10 millones lo hacen en aglomerados urbanos, con más de 100.000 habitantes y formados por dos jurisdicciones locales como mínimo (Pugliese, 2015). En orden de población de mayor a menor, los más importantes son (con sus nombres habituales) el Gran Córdoba, el Área Metropolitana Rosario, de Mendoza, el Gran La Plata, Área Metropolitana Tucumán, de Salta (Valle de Lerma), el aglomerado Mar del

1. Docente titular de las cátedras finanzas públicas en la Universidad Nacional de Avellaneda, y economía ambiental en la Universidad Nacional Arturo Jauretche; ex ministra de economía de la PBA entre 2011 y 2015; consultora de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); y actual secretaria de relaciones fiscales con las provincias del Ministerio del Interior de la República Argentina. *E-mail*: <silvina.batakis@gmail.com>.

2. Profesor de la Universidad Nacional de La Plata; y doctorado en geografía del desarrollo. *E-mail*: <pnarodowski@hotmail.com>.

3. Este es el nombre correcto y se corresponde con la suma de la CABA y los 24 municipios de la PBA, éstos últimos por separado son definidos como área metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Hay otras definiciones con más municipios componiéndose la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA).

Plata-Batán, Área Metropolitana Neuquén, el Gran Santa Fe, el Gran San Juan, el aglomerado Neuquén. Sólo el GBA y éste último pertenecen a dos provincias diversas.

La hipótesis central es que el progreso respecto a lograr una gobernanza metropolitana es casi inexistente y eso es consecuencia de la coexistencia del sistema federal junto con un modelo territorial jerárquico y centralizado, en el que la CABA tiene una fuerte supremacía que perjudica al AMBA y esto se reproduce respecto de las provincias y el interior de las mismas.

Por eso en la sección 2 nos preguntamos si existe un marco legal para encarar los problemas metropolitanos. A nivel nacional la respuesta es negativa, se verá que existen solamente impulsos para lograr algunas instancias de planificación metropolitana, pero muy limitadas. Tratamos de explicar las razones en el federalismo.

A continuación, en la sección 3, hacemos lo propio para las regiones metropolitanas de cinco provincias. En este caso hay algunas experiencias positivas en términos de la normativa, la presencia de organismos y unas pocas competencias, pero en un estado incipiente. Algunos casos motorizados por los ámbitos provinciales (Córdoba, Mendoza, Salta) y uno, Rosario, por una ciudad central.

Luego, en la sección 4 abordamos el GBA, donde se parte del análisis del dominio de CABA sobre su periferia como base para analizar la inexistencia de un marco legal ni un organismo responsable para los problemas metropolitanos y describir las muy pobres instancias de planificación provincial y las limitadas competencias compartidas de gestión común: la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (Acumar), la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (Ceamse) y el Mercado Central. Luego se intenta una explicación acerca de cómo la coparticipación de impuestos legitima los diferenciales de desarrollo y explica los problemas de coordinación existentes.

2 LA CUESTIÓN METROPOLITANA: NIVEL NACIONAL

Como ya hemos dicho, no existe un marco legal para abordar los problemas metropolitanos a nivel nacional. No hay un organismo responsable. Sólo el Messere y Hoszowski (2004) ha definido estos aglomerados a nivel nacional, pero a los fines del muestreo de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Tampoco han prosperado los pocos proyectos legislativos para fomentar la coordinación.

La razón hay que buscarla en el tipo de federalismo de Argentina. La división política subnacional – además de la CABA – es la constituida por las provincias, preexistentes y legitimadas por la Constitución Nacional, en 1853 y ratificadas en la reforma de 1994. Como plantea Bazán (2013) el mismo, nace como en muchos otros países, pero aquí sin poder resolverse, con una fuerza centrípeta que supone una gran importancia de la unidad nacional y otra centrífuga, de exigencia de autonomía. El autor plantea que la cuestión no ha mejorado con la Reforma

Constitucional de 1994. Esta realidad explica la pugna entre el Estado nacional tratando de imponer su lógica y las provincias, en uso de su autonomía formal, de evitarla. Como dice el mencionado autor, en los últimos años aumentó el centralismo, pero disfuncionalmente. Las disputas son cada vez más arduas. Esto luego se verificará en la coparticipación, tema que será abordado sólo para el GBA.

A nivel nacional, uno de los intentos más importantes ha sido el Plan Estratégico Territorial (PET) y allí sólo como otros planes nacionales o en documentos provinciales similares hay referencias a las regiones metropolitanas como al resto de las regiones, por provincia, en el caso de PBA y CABA, obviamente en forma separada. Igualmente, los documentos son orientativos, más cercanos a una programación laxa.

Por otro lado, en lo que hace a acciones concretas, la expresión más clara de un interés por contribuir a la mejora de las áreas ha sido el programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (Dami), del Ministerio del Interior y Transporte con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del presupuesto nacional. Este programa ha realizado un conjunto de actividades de estímulo en regiones específicas, fundamentalmente de estudio y planificación, aunque también ha financiado proyectos pero en este caso, en acuerdos puntuales con las provincias y las RM. En el resto de las estrategias de apoyo a los municipios el abordaje es individual o muy puntual.

2.1 Las regiones metropolitanas en las provincias

Como ya se mencionó, el federalismo argentino se basa en las provincias, actualmente son 24. Éstas se dividen en un primer nivel en departamentos o municipios y en un segundo nivel (donde hay departamentos) en municipios comunas, comunas rurales, comisiones de fomento, juntas vecinales, comisiones municipales. Algunas provincias catalogan a los municipios y comunas u otros, por su población.

La Constitución Nacional Argentina del año 1994 garantiza la autonomía municipal en el artículo 123, la cual puede resultar clave para la generación de acuerdos intermunicipales. El artículo sucesivo incluso faculta a las provincias a crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, generando así la posibilidad de un escalón político-administrativo suplementario, muy poco utilizado. La mencionada autonomía debía ser reglamentada por las constituciones. Las provincias de Buenos Aires, Mendoza y San Fe, no la reconocen, las demás provincias sí, aunque en diverso grado, incluso en algunos casos es muy limitada, al nivel de que algunos autores plantean que dicha autonomía no existe tampoco en Entre Ríos y Tucumán.

El nivel normativo inferior está constituido por la carta orgánica municipal de cada provincia, en la cual se reglamentan las atribuciones de los

municipios, se definen las tasas, derechos etc., y algo importante: los niveles de descentralización de impuestos provinciales etc. También los sistemas de permisos, habilitaciones, licencias y multas. Cuando la autonomía no existe o es muy limitada, la norma y los procedimientos nacionales condicionan obviamente la acción municipal, pero difícilmente logren la homogeneidad esperada. Los vacíos legales le permiten a los municipios, aunque muchas veces de modo implícito, evitar los planteos provinciales. Por ejemplo, los códigos de ordenamiento urbano (COU) en la PBA deben sujetarse a la aprobación provincial, pero las diferencias entre municipios es enorme. La coordinación se hace difícil.

Más allá de los documentos de planificación, de características similares a los mencionados de carácter nacional y si tomamos las cinco provincias donde se hallan las regiones metropolitanas más importantes en términos poblacionales, más allá del GBA, vemos que los progresos han sido mayores, pero limitados. En el Gran Córdoba, los intentos han sido motorizados por la provincia, tiene uno de los avances más claros, el plan vial y de uso del suelo, pero con una adhesión y utilización de las municipalidades en los COU, escasa, lo más preocupante es que no es usado por la ciudad de Córdoba. En cuanto a organismos, se creó el Instituto de Planeamiento (Iplan) a nivel provincial, y hay uno similar en la Municipalidad de Córdoba, cuenta con escasos fondos presupuestarios y resulta poco operativo.

Mendoza también ha desarrollado los planes, llamados planes provinciales de ordenación del territorio (PPOT), tiene ley movilidad pero ambos provinciales, con señalamientos al área metropolitana; como en los casos anteriores, los códigos de edificación son municipales. La normativa provincial promueve los consorcios para gestión de residuos sólidos urbanos (Girsu) sin conformación aún. Actualmente a nivel de región metropolitana del Gran Mendoza está el Unicipio, ente provincial con participación municipal, pero actividades no centrales de planificación.

Gran Tucumán como Mendoza y Córdoba presenta planes metropolitanos presentados por la provincia y COU municipales, sólo en San Miguel y Yerba buena hay una Mesa de Coordinación con escasa actividad. Gran Salta, lo mismo: planes metropolitanos provinciales y COU sólo de la ciudad de Salta, la ley planteaba la conformación de consorcios Girsu que no funcionaron, y hay un comité de cuenca con nula participación municipal. Hay un consejo económico y social de escala provincial.

El Gran Rosario es otro modelo promocionado, parte de la ciudad, no de la provincia con lo Plan Estratégico Rosario Metropolitana (Perm) que involucra otras municipalidades, pero sólo formalmente. Hay un órgano de

asesoramiento, el Ente de Coordinación Metropolitana (Ecom), con fuerte presencia de Rosario. Estas instancias tienen una fuerte participación de la sociedad civil. La ley provincial promueve un Consorcio Girsu, existente pero no muy activos, la ley provincial de transporte promueve unidades ejecutivas interjurisdiccionales, que no funcionan.

3 CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, PROVINCIA DE BUENOS AIRES Y EL GRAN BUENOS AIRES

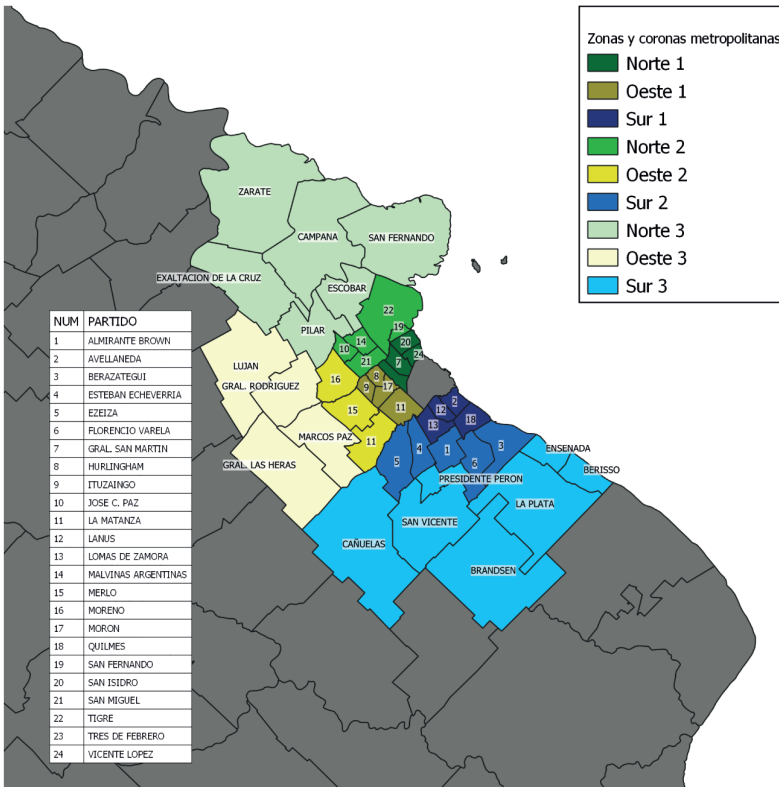
3.1 Definición

Para definir el área bajo análisis seguiremos al Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (Indec). GBA: ciudad de Buenos Aires más los partidos del GBA (que serán denominados AMBA).

Partidos del GBA, son 24: Lomas de Zamora, Quilmes, Lanús, General San Martín, Tres de Febrero, Avellaneda, Morón, San Isidro, Malvinas Argentinas, Vicente López, San Miguel, José C. Paz, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Almirante Brown, Merlo, Moreno, Florencio Varela, Tigre, Berazategui, Esteban Echeverría, San Fernando y Ezeiza. Cabe aclarar que, antes de las divisiones efectuadas, el número de municipios ascendía a 19. Con posterioridad sumó las zonas urbanas más próximas geográficamente de los municipios de Escobar, Pilar, San Vicente, Cañuelas, General Rodríguez, Marcos Paz y Presidente Perón.

También se puede utilizar la definición de RMBA, que suele tener a Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Exaltación de la Cruz, General Las Heras, General Rodríguez, La Plata, Lobos, Luján, Marcos Paz, Mercedes, Navarro, San Vicente, Zárate. En el portal Propamba (2019) puede verse un mapa.

FIGURA 1
Área metropolitana de Buenos Aires



Fuente: Propuestas para el Área Metropolitana de Buenos Aires (Propamba).

Obs.: Figura reproducida en baja resolución y cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

3.2 El predominio de la ciudad central

El GBA se construyó con una lógica en la que predomina una ciudad central y surge una periferia como soporte del uso residencial primero y de actividades industriales luego, con su concomitante sistema de circulación. Hemos mostrado con un enfoque estructuralista en Narodowski (2007) la fuerte desigualdad social que genera la estructura económica argentina y también su reflejo territorial más complejo, jerárquico, el del GBA.

Esa ciudad central inicialmente eje de las actividades claves de la vida institucional, fue luego centro del proceso de industrialización y del auge de otras actividades. Dicha industrialización se expande luego a la primera corona. La ocupación del suelo con esos fines y con fines residenciales naturalmente

acompañó ese proceso, tanto en cuanto a la clase alta y media y también en cuanto a los barrios marginales.

Según Duarte (2006) el Código de Planeamiento Urbano (CPU) de la ciudad de Buenos Aires de 1977, luego modificado en 1985 y 2000 y los proyectos principales ratificaron este esquema, especialmente si se observan los proyectos principales a que dio lugar: el complejo de oficinas Catalinas Norte, y el complejo de viviendas de Lugano I. Dicho autor muestra que el sur es el destino de la industria y otros grandes establecimientos. Al norte se lo habilita para la inversión inmobiliaria de alto precio. Durante la dictadura recordemos, se produjo la construcción de una serie de infraestructuras – entre ellas las autopistas – y la expulsión de familias de barrios precarios, estrategias que ratifican el rumbo expuesto. El código urbano encarecía la ciudad y las obras eran adjudicadas a grandes empresas. Además, las nuevas infraestructuras mismas tenían fuerte impacto en términos de familias afectadas, especialmente en el sur y de descoordinación con municipios vecinos (Canese, 2013).

Y la forma caótica en que se pobló esa periferia también hay que buscarla en la normativa, especialmente en el vacío normativo previo a los 1970, que dieron lugar al mecanismo de loteos hasta los 1960 y a la Ley Provincial nº 8.912, de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, tan cuestionada. Su objetivo era justamente limitar el proceso de subdivisión de tierras anterior (Ríos, Rocca y Bono, 2008). Claro que sin atender a la necesidad de dar solución a la problemática de la vivienda social.

Dicha ley genera parámetros para el uso del suelo y delega en los municipios la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial. Desde entonces éstos suelen hacerse de herramientas regulatorias como la delimitación preliminar de áreas, zonificación según usos o un “plan de ordenamiento”. Los mismos y sus modificaciones o excepciones están sujetos a la aprobación del organismo provincial. Los autores arriba mencionados dirán que muchos municipios implementan normas que no se encuadran exactamente en la ley, generando problemas en las aprobaciones.

En la etapa del capitalismo globalizado y debido al proceso de apertura y desregulación vivido desde 1989, se genera un *boom* de la Inversión Extranjera Directa (IED) en diversos ámbitos de la ciudad. CABA intenta acompañar este proceso dando cuenta de los cambios globales y los nuevos discursos: surge la propuesta de Plan Urbano Ambiental (PUA) de 1997, cuando Buenos Aires ya era ciudad autónoma con una serie de objetivos de modernización, pero también de equidad e integración regional. Pero dicho plan nunca se aprobó, tampoco se plasmó obviamente en un respectivo COU. La ciudad vive el *boom* inmobiliario, de ese período es la reconversión de Puerto Madero. En el sur persisten los graves problemas sociales. A pesar de todo Duarte (2006) dice que la ciudad de Buenos Aires tiene una estructura urbana bastante homogénea.

En 2008 finalmente se aprueba en CABA el PUA, que es exigido por la constitución, se trata de la Ley nº 2.930. El plan tenía elementos positivos y cuestionamientos, pero daba amplio margen al gestor, no parecía un código definitivo.

El nuevo código se aprobó en diciembre del 2018, luego de un proceso participativo y con criterios de sustentabilidad, previsibilidad y transparencia, impulsando la arquitectura inclusiva y dando legitimidad a las villas. Baldiviezo y Sánchez (2018) le cuestionan que no responde a modelo territorial alguno y no contempla las problemáticas más urgentes. Lo definen como “un salvataje a las desarrolladoras inmobiliarias”. Por otro lado, dicen que el mismo no garantiza la integración socio-urbana de las villas. Se plantea además que las críticas no fueron escuchadas en la audiencia pública (Noticias Urbanas, 2018).

En la PBA, para esta etapa, lo realmente importante es la aparición de una nueva centralidad hacia el norte. Según un tema debate que ya hemos tratado en Narodowski (2007) el *boom* inmobiliario se da en las áreas centrales y hacia el norte de CABA. En esta dirección y al oeste se ubica buena parte de las 450 urbanizaciones cerradas construidas en esa década. Esta lógica no ha estado ratificada por nueva normativa en la PBA sino, como en CABA, por el efecto del proceso de apertura de la IED y las privatizaciones.

En nuestro texto ya mencionado este proceso y hemos citado a De Mattos para mostrar que no estamos en presencia de una ciudad central – menos su periferia – con grandes nichos posfordistas, sino ante una ciudad dependiente.

Al mismo tiempo continua el desplazamiento de las actividades secundarias, del terciario simple y de las funciones residenciales a la segunda y tercera corona del GBA.

En los primeros años 2000 no hay cambios ni normativos ni procedimentales, sólo se puede puntualizar en la PBA en 2008 y para solucionar problemas internos a la administración estatal, surge la Comisión Interministerial de Ordenamiento Urbano y Territorial (Ciout) integrada por la Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial (DPOUT) del Ministerio de Infraestructura, la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno y el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible para hacer más fácil la aprobación de usos del suelo, la misma no parece haber dado resultado, luego desactivada.

En 2013 la PBA aprobó la Ley Provincial nº 14.449, de acceso justo al *habitat*. Si bien es una norma muy importante, ha habido cierta desilusión en el hecho de que no modifica en lo central la Ley nº 8.912.

En este proceso se han ido consolidando diferencias entre ambas notables, ya en 1960 la CABA contaba con 2.966.634 habitantes. Su tasa de crecimiento demográfico promedio desde el último censo está muy por debajo de la media nacional, siendo

para la primera de 0,2% y para la última de 1,1%. Estas tasas redundan en una caída de la participación poblacional de la CABA, que en nuestra serie bajo estudio pasó del 8,1% en 2004 al 7,1% en 2018. Por su parte, la PBA – que concentra hoy el 39,0% de los habitantes del país –, contaba en 1960 con 6.766.108 habitantes. En ese año la población de la PBA más que duplicaba a la población de la ciudad de Buenos Aires, y para el año 2018 la provincia más que quintuplicó la población de CABA, lo que hizo que en términos nacionales la PBA incrementase su participación desde un 33,8% en 1960, hasta un 39,8% en 2004, y llegando a un 40,1% en 2018.

Si bien no hay datos homogéneos consolidados en el ámbito nacional, la serie de datos de cada una de las jurisdicciones, dan cuenta de una participación en el producto interno de bruto (PIB) de la CABA que promedia para los años 2004-2017 el 19,3%. La participación de la PBA fue del 35,3%, también en promedio para esos años. Sin embargo, dimensionado con la población, y a precios del año 2004 usando el índice de precios implícitos del PIB, se observa la riqueza de la CABA: el PIB *per capita* ha sido en promedio 2,5 veces el nacional y casi 3 veces el de la PBA. Las diferencias en cuanto a hogares con necesidades básicas insatisfechas, 6,0% en CABA para el 2010 contra 8,1% de PBA y 12,7% del AMBA son claras. Según Di Virgilio y Rodríguez (2013; 2018) el “*deficit* habitacional del GBA es el más elevado del país con un 28,3%, el 83,2% corresponde a los 24 municipios de la PBA y el 23,0% de ese total es de CABA, sin la ciudad central, el conurbano tiene un *deficit* del 41,8”.

3.3 Institucionalidad

3.3.1 Normativa, los organismos y la planificación en CABA

Debemos partir de decir que la Constitución Nacional de 1994 dispone que la ciudad de Buenos Aires tenga un régimen de gobierno autónomo, con un jefe de gobierno elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

La Constitución de la CABA de 1996 crea las comunas, una institución no prevista – como los municipios en la PBA – por la Constitución Nacional. La misma está diseñada como unidad de gestión política con competencia territorial. Hay 15 comunas, con poblaciones que van de los 150.000 habitantes a los 250.000 aproximadamente. Las competencias de las mismas son de planificación, ejecución y control, éstas están divididas entre aquellas exclusivas y las concurrentes. Entre las primeras están el mantenimiento de vías secundarias, terciarias y espacios verdes, también se preveía la elaboración de un programa de acción con su anteproyecto de presupuesto y otras propuestas legislativas etc. Las dos últimas, casi concurrentes. Los límites a estas atribuciones son los de la Ley de Presupuesto. A diferencia de los municipios, las comunas no pueden crear recursos o endeudarse, por eso dependen del presupuesto de la ciudad. Tienen

un gobierno elegido por el sufragio y una estructura administrativa limitada (Villareal, 2019).

En cuanto a los planes, más allá de los nacionales, están planes estratégicos, realizados por el Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE), un organismo formalmente participativo aunque muy discutido. El documento más importante hasta ahora es el de *Plan Estratégico Buenos Aires 2016* (Gobierno de la CABA, 2011) en el que la mayor parte de los ejes son particulares de la ciudad, salvo uno, relativo a su relación con la RMBA. El PUA es responsabilidad de otro órgano: el Consejo Asesor del Plan Urbano Ambiental. Los funcionarios del CoPe participaban de esos debates, pero sin llevar una posición oficial de las entidades, con una gran desconexión.

En cuanto a la priorización de proyectos de infraestructura, la tarea depende de la Secretaría de Planificación, Evaluación y Coordinación de Gestión, responsable del Plan de Acción y del Plan de Inversiones, pero el mismo es parte del presupuesto.

3.3.2 Normativa, los organismos y la planificación en la PBA

Como ya se ha dicho, la Constitución Nacional Argentina del año 1994 garantiza la autonomía municipal e incluso faculta para la creación de regiones y sus órganos. También se mencionó que la PBA está entre las provincias que han rechazado en sus constituciones dicha autonomía.

La PBA se divide en 135 partidos o municipios. Los mismos no tienen una categorización especial. A los efectos electorales se aglutinan en ocho secciones. Si bien los municipios del AMBA tienen mayor población y tienen una participación muy superior al resto en materia productiva, la Constitución Provincial (CP) asigna una mayor representación relativa en el Poder Legislativo provincial a los municipios del interior, como se ve aparte, la coparticipación municipal de impuestos también perjudica al conurbano, aunque el Fondo Conurbano Bonaerense ha compensado en parte este problema.

La CP de 1994 confiere la administración de los servicios locales a las municipalidades, reteniendo el resto, entre ellos la seguridad, la educación, la salud, el ambiente y la vivienda social, entre otros.

La norma que rige el accionar municipal es la Ley Orgánica de las Municipalidades de 1958, única para todos los municipios. Como se ve es antigua y sin una visión integral y moderna del actual rol de los municipios. La misma permite la conformación de consorcios entre varios municipios, o entre una o más municipalidades con la nación o la provincia u otras provincias, también constituir sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria. Un tema a remarcar es que la provincia tiene diversas regionalizaciones que tienen distintos fines operativos.

Según dicha norma – como la CP –, el municipio ejerce autoridad sobre las calles, su trazado etc., el patentamiento y el tránsito, el transporte, el funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales, mataderos y mercados, planes de ocupación del suelo, normas de construcción, la higiene y la recolección, el tratamiento de los desechos sólidos, desagües pluviales y los servicios públicos de transporte de pasajeros y el alumbrado. También en nuestra provincia, los municipios son responsables de la gestión de los Centros de Atención Primaria de la Salud (Caps) y en algunos casos de los hospitales. Algunos municipios como Mar del Plata y La Plata cuentan con escuelas propias. En el año 2014 a la seguridad provincia se sumó la municipal.

La normativa municipal que regula estas responsabilidades debe estar en función de las normas de la provincia. Incluso un conjunto de trámites deben pasar por organismos provinciales.

La Ley nº 8.912, del año 1977, modificada parcialmente en 1983 y 1987, asigna a los municipios la responsabilidad en la planificación del territorio, imponiendo una serie de parámetros que condicionan la planificación del municipio. Los planes de ordenamiento urbano (COU) y sus modificaciones deben ser aprobados por la provincia. Luego otras normas provinciales pondrán parámetros para la instalación de industrias y también parámetros ambientales.

Las tareas del municipio están a cargo de un intendente y un concejo deliberante cuya cantidad de miembros esta en relación a la población del distrito y tiene como misión dictar ordenanzas que regulan el funcionamiento del distrito: definir el presupuesto, realizar erogaciones, designaciones de personal, concesión de servicios públicos etc.

Para garantizar sus competencias dispone de la coparticipación municipal y de la posibilidad de recaudar recursos, los tradicionales – aunque con diversos nombres – son tasa de alumbrado, barrido y limpieza, la tasa de inspección, seguridad e higiene; además recibe la coparticipación municipal. En el año 2003 se estableció el Programa de Descentralización Administrativa Tributaria por el cual se cedía a los municipios la administración del Impuesto Inmobiliario Rural y el Impuesto sobre los Ingresos Brutos en el tramo correspondiente a contribuyentes bimestrales. Los municipios reciben el 20% de lo recaudado por el primero y el 22% por el segundo. También se descentralizó el Impuesto a los Automotores como un recurso propio de libre disponibilidad. En el año 2006 se creó con las mismas fuentes, el Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales y Saneamiento Ambiental que debía destinarse un 80% a asistencia social y 20% a tratamiento de residuos.

En relación a la planificación, el PET de la PBA, estuvo en línea con lo dicho para los documentos generales. El AMBA es considerada una problemática importante. Por la misma época que se presentaba el PET, surgen los *Lineamientos*

Estratégicos para el Área Metropolitana (GBA, 2011), un documento que encierra un excelente diagnóstico y lineamientos claros. Con esa base, se pasa a la construcción de escenarios, con la noción de dilema: se supone que hay un número acotado de problemas y en cada caso un dilema, las posibles respuestas van a depender del contexto (reciente, posible y con reconversión productiva y desarrollo social). Al final se llega a una propuesta específica. Naturalmente no ha habido participación alguna de representantes de CABA.

En 2014-2015 el Ministerio de Economía realizó un trabajo con un perfil similar, el documento *Programación del Desarrollo Territorial* de la PBA, 2015. En él, el AMBA figura dividida en tres subregiones. El trabajo incluye posibles regionalizaciones, la cuestión del ambiente, un diagnóstico de la economía provincial en los últimos años y de sus cadenas productivas; un diagnóstico de la infraestructura en la provincia y de las necesidades y una elaboración a nivel de las regiones, se propone una escueta matriz de programación, en la que se intenta relacionar diagnóstico, programas existentes, necesidades, modelo de desarrollo y los proyectos nuevos propuestos. Si bien hay expresiones sobre la necesidad de elaborar un marco lógico con elementos de ruptura estructural, la matriz no lo refleja, tampoco avanzó mucho en términos prácticos plasmando la priorización. El mencionado documento sirvió de base para el ajuste del Programa Provincial de Desarrollo (PPD), una de las líneas de financiamiento de la provincia, dependiente del Ministerio de Economía, que sostuvo algunos proyectos de infraestructura en los municipios orientados a la creación de empleo y al incremento de las capacidades productivas locales.

Los planes locales del GBA son pocos y excepto tres, muy antiguos, las propuestas estratégicas se enmarcan en la RMBA pero son particulares a los municipios.

De todos modos, el proceso de presupuestación de la provincia no contiene ninguna etapa explícita de priorización de proyectos, ni por la vía de la planificación ni por otra vía, lo que obligaría a un trabajo de coordinación entre ministerios que parece difícil. Los documentos mencionados no forman parte de los procesos decisorios sino muy tangencialmente.

4 FUNCIONES PÚBLICAS DE INTERÉS COMÚN E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DE LAS MISMAS⁴

4.1 La Acumar

La Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR) se ubica en CABA y gran parte de los partidos de la PBA: Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo y San Vicente. Tiene 64 km de extensión y a su paso habitan 3,5 millones de habitantes, y hay gran cantidad de empresas industriales generándose históricamente una contaminación de grandes proporciones.

Acumar surge por la Ley Nacional n° 26.168 de 2006, la Ley n° 13.642 de la PBA y la Ley n° 2.217 de la ciudad de Buenos Aires como un ente autárquico, de derecho público interjurisdiccional, integrado por la ciudad de Buenos Aires, la PBA y la nación, cuyo objetivo central es el saneamiento de ese territorio. Para ello goza de amplias potestades sobre la industria, la gestión de residuos y servicios de agua potable y cloacas, en el marco del Plan Integral de Saneamiento Ambiental y del Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos.

El organismo tiene una presidencia, tres direcciones generales y un consejo directivo compuesto por ocho integrantes, tres del nivel nacional, dos representantes de la PBA y dos representantes de la CABA.

Hay además un Consejo Municipal integrado por un miembro por cada administración local, una Comisión de Participación Social y una Unidad de Planificación Estratégica. Funcionan mesas de trabajo barriales. Tiene financiamiento propio proveniente especialmente del gobierno nacional (la ley estableció un fondo compensador) y préstamos internacionales. En cuanto a la relación con el contexto, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (Farn), en 2017, dice con el aval de un conjunto de asociaciones de la sociedad civil de mucho predicamento, que Acumar no logra propiciar la participación, especialmente en los últimos años.

En 2008 la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) dictó un fallo sobre el estado de la cuenca que responsabilizó al Estado Nacional, PBA, CABA, 44 empresas y 14 municipios de la PBA. Además de exigir el saneamiento, conformó un cuerpo colegiado de supervisión con importantes figuras de la sociedad civil y obliga a realizar reuniones y asambleas periódicas. En 2009 se crea la Comisión Interministerial para la Cuenca del Río Matanza-Riachuelo, en la PBA. Ese año aparece el Plan Integral de 2009 (Acumar, 2010), sin participación formal de los municipios de la PBA, ni de la sociedad civil; aunque según el

4. Sólo se analizan los entes tripartitos en funcionamiento. Por eso razón no se analizan los programas – como la Red AMBA de Salud – que se han convertido en norma sólo para una jurisdicción. Tampoco se trabajará la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (Cocamba), de creación reciente y alcance limitado.

organismo, participaron 200 profesionales de las tres jurisdicciones y se partió de los antecedentes documentales de diversa autoría. La misma metodología estaría presente en un documento de 2016.

Hay un cierto consenso en que el organismo ha avanzado algo en la fiscalización pero no ha podido llevar a cabo una política integral que incluya regulaciones y procesos administrativos, esto en cada ámbito en que debería intervenir según el fallo. En cuanto a la coordinación entre los miembros, se mencionan algunos proyectos aislados, por ejemplo en el tema vivienda. Tal vez el tema en que hubo mayor descoordinación es en el ordenamiento ambiental del territorio. Una resolución de 2017 fue fuertemente cuestionada por los ambientalistas por ser considerada un paso atrás. Luego un juez federal insta a resolver el problema de emanaciones de gases y a emitir informes realistas. Este tipo de enfrentamiento judicial parece la norma (Rocha, 2019). Cels (2016) dice que a fines de 2016 el fallo estaba incumplido en un 80%.

4.2 El Ceamse

La conformación de los rellenos sanitarios en los municipios bonaerenses del GBA se inicia entre los años 1968 y 1969 con una experiencia piloto del Departamento de Saneamiento Ambiental del Ministerio de Salud de la Nación con los residuos provenientes de los municipios de San Isidro, Lomas de Zamora y Avellaneda que al cabo de un tiempo alcanzaron sus límites. Además se planificó una autopista de circunvalación al área metropolitana, la que luego de diversos vaivenes sería el Camino del Buen Ayre, inaugurado en 1982.

En 1977 se conformó el Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado (Ceamse), una sociedad estatal constituida por partes iguales por CABA y por la PBA. Tiene un directorio de cuatro miembros elegidos por una asamblea, a propuesta de los dos socios. El presupuesto surge de un aporte por partes iguales de CABA y de PBA y el pago de los municipios por tonelada, dicho monto es mayor para CABA.

Por entonces se clausuraron y demolieron las incineradoras de residuos que funcionaban en CABA y en su lugar se construyeron estaciones de transferencia. Al mismo tiempo comenzó el reciclado del viejo depósito de cenizas y basura de la ciudad para implantar allí el actual Parque Roca. Hasta 1979 se inauguraron los rellenos de Bancalari, San Fernando, Villa Dominico, Avellaneda y el de González Catán, Matanza. En 1982 empezó a funcionar el de Ensenada.

En consonancia con el Ceamse, en el año 1978 se dicta un decreto-ley por el cual los municipios del AMBA debían efectuar la disposición final de los residuos sólidos urbanos exclusivamente por el sistema de relleno sanitario del Ceamse.

La reforma de la Constitución de la Nación 1994 daría a las provincias y a los municipios una responsabilidad mayor en los temas ambientales, la Ley Nacional n° 25.916/2004 define el marco general, la Ley n° 1.854/2005 de CABA y la Ley n° 13.592/2006 de la PBA establecen las normativas particulares (Taborda, 2008). Especialmente la de PBA define que cada municipio es el responsable de la gestión de los residuos generados en su territorio, a su vez plantea la creación de polos, estrategia que no prosperó como se esperaba; la norma también exigía una reducción de la producción, muchos municipios han intentado estrategias diversas para reducir la cantidad de desechos, con resultados poco alentadores. CABA inicia una estrategia de basura cero y luego en 2002 otra que da marco legal a la recolección por parte de los cartoneros y el reciclado.

Hoy el Ceamse recibe los residuos de origen municipal (domiciliarios, barrido y limpieza de calles, poda) de la ciudad de Buenos Aires y de 31 municipios del conurbano bonaerense, generalmente luego del servicio de recolección y transporte de operadores privados, aunque los municipios suelen tener mecanismos propios paralelos. El ente, además, tiene incumbencias relativas al cuidado del ambiente de toda índole (Lanfranchi *et al.*, 2018).

Los residuos provenientes de los municipios del conurbano ingresan directamente a los centros de disposición final. En cambio, en el caso de la ciudad de Buenos Aires, los camiones transportan los residuos recolectados hasta alguna de las tres estaciones de transferencia (actualmente operadas por Ceamse) ubicadas en lugares estratégicos: Pompeya, Flores y Colegiales. A partir del cierre del Centro de Disposición de Villa Domínico (reemplazado por Norte III de José León Suarez) y luego en parte del de González Catán también ingresan aquí los originados en los partidos de Avellaneda, Quilmes, Lanús y Lomas de Zamora, Esteban Echeverría y Ezeiza. En 2008, Ceamse comenzó a operar una estación de transferencia y de transporte asociado, ubicada en el Parque Industrial del Municipio de Almirante Brown donde llegan residuos de Almirante Brown, Florencio Varela, Berazategui y Presidente Perón. Los municipios no reciben dinero a cambio, sólo están exentos de realizar pagos al Ceamse.

Si bien se advierten progresos, ha habido y aún hay diversos problemas. En Ensenada el conflicto surge con fuerza en 2004 alrededor de la construcción de una planta de tratamiento de residuos y la ampliación del relleno. Luego de varios fallos, se firmó un convenio con los demandantes con una serie de exigencias, la más importante, que no se reciban residuos de municipios alejados a más de 20 km. Igualmente ha sido muy difícil lograr que el ente cumpla el fallo, las sospechas continúan. Y entre 2010 y 2013 fracasó la construcción de una planta de tratamiento en el municipio de La Plata. En 2014 la Suprema Corte de Justicia convocó a una nueva audiencia por los incumplimientos. El cierre definitivo se produjo en 2019, pero aun la planta de tratamiento no se ha construido.

En González Catán, el conflicto surge también por la misma época, en 2006, hubo manifestaciones y se anunció el cierre (EJAtlas, 2017). Se denunciaban fuertes olores, incendio y patologías respiratorias poco comunes, en 2007 se comprobó la presencia de cromo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación decretó el cierre, sin lograrlo (Vargas y Bertrán, 2015). La mayor parte de los residuos van hoy a Norte III, San Martín, en un nivel muy preocupante. Además, hay infinidad de basurales a cielo abierto y los municipios del GBA se oponen a constituir rellenos nuevos.

4.3 La Corporación del Mercado Central

Es una entidad creada por convenio en 1967 entre el gobierno nacional, el gobierno de la CABA y el gobierno de la PBA, todos con un 33%. Minsky, Rafael y Pascucci (2009) dicen que el verdadero objetivo era retirar los mercados de la ciudad de Buenos Aires, su actual emplazamiento es de 1984. Tiene un directorio formado por tres miembros, uno por socio. En 2002 se creó el Consejo Consultivo, integrado por un máximo de doce miembros, entre ellos, los municipios. Se autofinancia.

Es el principal centro de comercialización de frutas y verduras del país y uno de los más importantes de América Latina. Ocupa 640 ha y concentra unas 700 empresas mayoristas. Es un ámbito muy complejo que suele recibir denuncias de todo tipo, desde problemas de limpieza, trabajo infantil, negocios espurios, corrupción.

4.4 La Agencia Metropolitana de Transporte

La PBA tiene unos 41.000 km de rutas nacionales y provinciales (junto a las calles municipales) que confluyen en la CABA, con diferentes sistemas de gestión. En cuanto al transporte público colectivo de pasajeros, en el GBA existen las mismas jurisdicciones. Para resolver la necesidad de conexión nace en 2012 – aunque termina de ser ratificada por las otras dos jurisdicciones en 2014 – la ATM, aunque como organismo consultivo, con un directorio que tiene representante del gobierno nacional, otro del gobierno de la provincia y otro del gobierno de la CABA. Debía ser financiada por partes iguales y en su estatuto se incluye la posibilidad de gestionar préstamos.

En los años 1990 se intentó algo similar con la Autoridad de Transporte Metropolitano, que debía ser un organismo autárquico integrado por las tres jurisdicciones. Luego se crea el Ente Coordinador de Transporte Metropolitano (Ecotam) que tampoco funcionó.

Desde su origen se presentó un plan quinquenal que incluía una serie de proyectos importantes (el Metrobus La Matanza y los viaductos Belgrano Sur, San Martín y Mitre; recuperación de la traza del Ramal P1 del exferrocarril

provincial), pero esas obras se encararon originalmente al margen del organismo. En 2016 se produce un relanzamiento en el que se remarcaban las obras que ya estaban en marcha y se anunciaban nuevos proyectos, tal vez el más importante: la Red de Expresos Regionales para conectar por túneles – especialmente en CABA – a los distintos servicios ferroviarios, también nuevos *metrobuses* y los centros de trasbordo (Casa Rosada, 2016). El Plan Director actual (ATM, 2018) refleja estos proyectos. La página oficial no parece reflejar una actividad permanente, más allá de unos *workshops* sobre temas puntuales.

4.5 La potenciación de los diferenciales: la coparticipación federal secundaria y la distribución municipal

El régimen federal de Argentina configura un sistema de distribución de recursos entre las unidades jurisdiccionales del Estado: el gobierno central y los gobiernos provinciales que legitima, especialmente en detrimento de la PBA los diferenciales económicos y sociales expuestos. A lo recaudado mediante la coparticipación, se suman en las provincias, los sistemas tributarios propios, y además coexisten muchos mecanismos de distribución *ad hoc*, con transferencias no automáticas y/o condicionadas que hacen que el sistema sea extremadamente complejo. Además, las provincias coparticipan también un porcentaje de esa recaudación a los municipios con sus propias heterogeneidades.

El régimen actual es del año 1988, se trata de la Ley n° 23.548 que establece tanto la distribución de recursos primaria (entre la nación y las provincias), como la secundaria (entre provincias). Según Canese (2013), se pasó de una situación en la que la nación recibía el 82,5% en 1935, a una en que ese porcentaje baja al 79,0%. Luego hay una disminución que va desde esa cifra al 54,0% de 1964. Posteriormente, la ley de 1973 estableció que la nación debía quedarse con el 46,7%, la de 1981 con el 48,5% y la de 1988 con el 42,34%; a su vez dejaba un 2,0% para distribuir entre Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz, y un 1,0% para constituir el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional de las provincias. Pero debe tenerse en cuenta que ésta ampliaba la lista de impuestos que integran la masa tributaria coparticipable, alcanzando incluso a los tributos que se pudieran crear con posterioridad a la aprobación de la norma y al mismo tiempo nacía con asignaciones específicas que aún rigen.

Luego, la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos ha sufrido varias intervenciones directas e indirectas, hasta la fecha se encuentran 156 intervenciones normativas, que incluyen diversas modificaciones de la base coparticipable y distintas retracciones que no mencionaremos por problemas de espacio. Las mismas generaron demandas judiciales, algunas recién resueltas en 2015.

En cuanto al reparto de recursos entre las provincias, la ley abandonó todo criterio explícito para el establecimiento de los coeficientes de distribución. Los nuevos coeficientes se basaron en las distribuciones efectivamente realizadas durante el período 1985-1987, lo que legitimó una baja en lo que iba a recibir la PBA, que de estar por encima del 30% anterior pasó al 28% de 1973.

Un capítulo aparte merece el Fondo del Conurbano de 1992 que se componía el 10% del impuesto a las ganancias, pero con el paso del tiempo fue desactualizándose. El otro tema es el tratamiento a la CABA. Si bien la Constitución Nacional de 1994 establecía que la capital tendría un régimen de gobierno autónomo, recién entre 2002 y 2003 se la equipara de en lo que respecta al procedimiento de transferencia automática de los fondos coparticipables, con el 1,40%. Ese coeficiente fue modificado en 2016 elevándose a 3,75%, en 2018 queda en 3,50%, con fundamento en una necesaria equiparación con el resto de las jurisdicciones subnacionales.

El impacto de ambos temas ha sido importante. En el caso de CABA, el aumento en el coeficiente de participación es notorio en la serie bajo estudio tanto medido en términos del PIB como en términos de transferencias *per capita* medida a valores de 2004 con el índice de precios implícitos del PIB.

En el caso de la PBA esta evolución se dio del siguiente modo. Como se puede observar en el gráfico, la participación en el PIB ha sido bastante invariante y se ha mantenido en torno al 1,2% y 1,3%. La participación al 1,5% ha sido el resultado de las modificaciones descriptas en el apartado anterior y el año 2011 muestra la menor participación de todas.

De los últimos cambios, y comparando ambas jurisdicciones se puede observar que hasta 2015 (gracias al inicio al Fondo Conurbano y luego por la normalización del flujo), los recursos transferidos en términos *per capita* a precios constantes de 2004 eran superiores a favor de los habitantes de la provincia de Buenos Aries. Con la última reforma, se revierte esa posición, siendo favorable a los habitantes de la CABA.

En 2004 la participación de la PBA fue de 21,3% y en 2018 fue de 20,0%. Por el contrario, CABA pasa del 1,9% en 2004 al 5,3% en 2018. Los diferenciales poblacionales y sociales descriptos no son enfrentados por el sistema de transferencias automáticas. Sino más bien legitimados y reproducidos.

Esos diferenciales se reproducen entre la coparticipación municipal, el sistema de transferencias de la provincia a los municipios. La misma se determina en la PBA por un régimen general (58%) en el que influyen la población, la recaudación potencial, la superficie; un régimen de salud (37%) influido por indicadores de cantidad y complejidad de la oferta de servicios; y un régimen

de acción social (5%). Los ingresos por coparticipación *per capita* benefician claramente a los municipios del interior, este es el origen de los problemas de desinversión del conurbano, lo que a su vez explica sus diferencias con CABA. En el extremo, el que más recibe lo hace en 20 veces el que menos.

Si no es nación el que resuelve con fondos propios la disparidad, CABA – que está en mejores condiciones para hacerlo – no lo hará voluntariamente, la lógica incluso de su representatividad interna lo explica. La PBA y los municipios del AMBA no pueden más que invertir en algunos temas urgentes, difícilmente puedan hacer un aporte para la solución de problemas de largo plazo. Por eso la planificación conjunta es una excepción.

4.6 Descoordinación e inequidad: los presupuestos para inversión en el GBA

Hay que decir que existe muy poca información de obras en los presupuestos, además éstos no siempre se cumplen, y hay menos aun datos de inversión distinguiendo el AMBA. Salvo los específicos mencionados, no hay mecanismos e instrumentos existentes de financiación de la acción metropolitana. La mayor parte de los proyectos son emprendidos por cada jurisdicción por su cuenta o en relación al gobierno nacional.

La Inversión Real Directa (IRD) total ejecutada en todo el país por las tres jurisdicciones, según el trabajo de Capello y Diarte (2013), la actualización presentada por los autores fue del 4,0% del PBI en 2011, del 4,7% de 2012, pero en 2018 se ubica en el 3,3%.

Las provincias invertían en 2012 el 55% del total y la nación un 35%. En 2017, se pasa a una participación del 52% y del 28%, los municipios aumentan su peso relativo. En PBA el aporte de nación es menor, pero pasó del 33% en 2012 al 31% de 2017, cayó menos (Blanco, 2018). Estos datos coinciden con los aportados por el presupuesto 2020.

El dato *per capita* es importante. Capello y Diarte (2013) muestran que la de PBA alcanzaba en 2011 un promedio anual de \$ 3.343, cerca de 90 dólares *per capita*, mientras que CABA tenía \$ 14.900 (385 dólares). Ésta última ha garantizado el 49% de ese total con fondos propios. PBA, el 15%. Las actualizaciones ratifican estas relaciones. La PBA es la última. El IRD *per capita* de la PBA, financiado con su presupuesto, en 2015 ascendía a 308 pesos (31 dólares), en 2018 a 1.259 pesos (32 dólares). La de CABA en 2015 fue de 4.269 pesos (427 dólares) y en 2018 de 17.382 (446 dólares), siempre en aumento.

Esta heterogeneidad se replica a nivel de gasto en infraestructura *per capita* en cada municipio con origen en el presupuesto de la PBA. Si bien es difícil tener cifras actualizadas, según un trabajo de Narodowski (2013) tomando el promedio

2005-2012, el 10% que más recibía estaba en seis veces el que menos, siendo beneficiadas claramente las localidades del interior. La supremacía de CABA sobre PBA se agiganta si comparamos a la ciudad central con los municipios de la PBA que la circundan.

Si bien la falta de información es alarmante se ha podido ver que el nivel de inversión es general y está en caída y que las diferencias de capacidad de inversión entre CABA y los municipios del AMBA en la PBA son evidentes. La priorización en PBA no responde a un plan porque éste no existe y está fuertemente condicionada por los *deficit* existentes, así como por el fallo de la CMR. Sobresalen los proyectos de agua, arroyos y cloacas, le siguen los de viviendas, pero actualmente muy lejos; y en lo vial, los de repavimentación y bacheo. Muy pocas obras grandes escapan a esa lógica. En CABA hay más inversión y menos *deficit* sociales, los destinos son impensados en el AMBA, la erradicación de villas, los subterráneos etc.

5 CONSIDERACIONES FINALES

En síntesis, la normativa nacional, el tipo de federalismo y el modelo de coparticipación, así como los problemas que hemos planteado alrededor de ellos, no representan un contexto adecuado para la generación de una institucionalidad para las áreas metropolitanas, los documentos promovidos por igual nivel de gobierno o provinciales no son más que una programación, laxa, muy limitada y tampoco considera a estas aglomeraciones como un objeto específico. Si observamos la institucionalidad de las regiones metropolitanas más importantes vemos que los progresos han sido limitados.

Ya en PBA, se ha visto que los municipios del GBA no cuentan con autonomía, lo que se traduce en las incumbencias, en la coparticipación municipal y en lo limitado de los recursos propios. Lo mismo sucede con las comunas de CABA, aunque obviamente las escalas y los problemas son bien diversos. Y no sólo no ha habido intentos serios de conformar una institucionalidad para este aglomerado sino que a su vez hay diversas regionalizaciones operativas diferentes, especialmente en la PBA.

Tanto en PBA como en CABA, las políticas de desarrollo replicaron a la de nación, no ha habido tampoco entonces estímulo a la coordinación desde este punto de vista. Los planes estratégicos se hicieron por separado, las menciones al GBA se realizan desde cada perspectiva. La PBA sólo cuenta con un documento específico para el AMBA. De todos modos, los códigos urbanísticos corren por caminos lejanos a los planes y si bien se fortaleció la institucionalidad, la participación en ambos casos es limitada y los conflictos se exteriorizan informalmente.

Esta heterogeneidad se verifica en la estructura económico y social, en los recursos propios y en los coparticipados, entre PBA, AMBA, entre municipios de la PBA y respecto a CABA.

La situación se verifica en las estrategias sectoriales vigentes en el GBA, la mayor parte individuales a cada jurisdicción y los pocos entes interjurisdiccionales tripartitos que existen. Estos surgieron del centro a la periferia estableciendo relaciones jerárquicas que han redundado en regulaciones beneficiosas para los espacios ganadores y sus elites y con graves problemas de coordinación actuales. Lo hemos podido ver a través del uso del suelo especialmente en los antiguos CPU de la CABA, en la funcionalidad para aquella estrategia de periferización de las afueras de los loteos del AMBA y en el autoritarismo normativo de la Ley nº 8.912, en los traslados de villas, en la disposición original de los residuos o del Mercado Central en el AMBA. Luego, en los proyectos de inversión de los años 1990.

Sin embargo, entre fines de los años 1990 y los años 2000, en el AMBA se lograron mejoras en la infraestructura y al mismo tiempo, los cambios normativos en la gestión de los residuos sólidos obligaron a un replanteo, sólo que al Ceamse le cuesta asumir las exigencias de los municipios. También han modificado la relación de CABA con el AMBA, las exigencias del fallo sobre la CMR, pero los resultados son lentos. La relación centro-periferia subsiste especialmente porque la provincia sigue siendo receptora de la población de CABA y del interior del país que busca resolver la relación trabajo-residencia.

En este contexto, no existe un instrumento integral de planificación en el GBA, menos instrumentos operativos, no ha habido gran impulso desde el gobierno nacional ni por las estructuras políticas administrativas involucradas, CABA y la PBA. Los diferenciales estructurales son la causa.

REFERENCIAS

ACUMAR – AUTORIDAD DE CUENCA MATANZA-RIACHUELO. **Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo**. Buenos Aires: Acumar, 2010. Disponible en: <<https://cutt.ly/gbJTYts>>.

ATM – AUTORITAT DEL TRANSPORT METROPOLITÀ. **Plan Director 2018**. Barcelona: ATM, 2018. Disponible en: <<https://cutt.ly/9bJTRXs>>.

BALDIVIEZO, J.; SÁNCHEZ, S. I. ¿Qué es lo que propone el nuevo código urbanístico? **Observatorio del Derecho a la Ciudad**, 29 oct. 2018. Disponible en: <<https://cutt.ly/FbJTUI9>>.

BAZÁN, V. El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas. **Estudios Constitucionales**, v. 11, n. 1, p. 37-88, 2013. Disponible en: <<https://cutt.ly/rbJTOEo>>.

BLANCO, P. F. El gobierno prioriza a Vidal con inversión por encima del resto de las provincias. **La Nación**, 20 enero 2018. Disponible en: <<https://cutt.ly/obGD9tp>>.

CANESE, L. M. Ciudad en ditadura: procesos urbanos en la ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar (1976-1983). **Geo Crítica**, v. 17, n. 429, 2013. Disponible en: <www.ub.edu/geocrit/sn/sn-429.htm>.

CAPELLO, M.; DIARTE, G. Inversión pública en provincias argentinas en el período 2003-2011. **Monitor Fiscal**, v. 8, n. 22, 2013.

CASA ROSADA. Se puso en marcha la Agencia Metropolitana de Transporte. **Casa Rosada**, 9 jun. 2016. Disponible en: <<https://cutt.ly/AbGDH3x>>.

CELS – CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES. Saneamiento del Riachuelo: en ocho años se cumplió apenas el 20% de la sentencia. **Cels**, 1 dic. 2016. Disponible en: <<https://cutt.ly/DbGDKqC>>.

DI VIRGILIO, M. M.; RODRÍGUEZ, M. C. Los límites del derecho a la ciudad: las encrucijadas del *deficit* habitacional en la Argentina. **Voces en el Fénix**, v. 8, n. 71, 2018. Disponible en: <<https://cutt.ly/XbGDZAc>>.

DUARTE, J. I. **El mercado de suelo en la ciudad de Buenos Aires**: análisis crítico de su funcionamiento y su relación con la estructura urbana y las políticas públicas del gobierno de la ciudad. 2006. Monografía (Graduación) – Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 2006. Disponible en: <<https://cutt.ly/jbGDNMA>>.

EJATLAS – ENVIROMENT JUSTICE ATLAS. **Ceamse y gestión de los residuos en Buenos Aires, Argentina**. [s.l.]: EJAtlas, 20 jul. 2017. Disponible en: <<https://cutt.ly/PbGD16y>>.

GBA – GRAN BUENOS AIRES. **Lineamientos estratégicos**: región Metropolitana Buenos Aires. [s.l.]: GBA, 2011. Disponible en: <<https://cutt.ly/WbGF18S>>.

GOBIERNO DE LA CABA. **Plan Estratégico Buenos Aires 2016**: com perspectiva metropolitana. Buenos Aires: CoPE, 2011. Disponible en: <<https://cutt.ly/BbGD4ZP>>.

LANFRANCHI, G. *et al.* **Gobernanza metropolitana**: análisis de modelos y posibles aplicaciones en la región metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: Cippec, 2018. (Documento de Trabajo, n. 170).

MESSERE, M. R. de; HOSZOWSKI, A. E. **Encuesta Permanente de Hogares**: actualización del diseño de sus muestras – 1974-2003. Buenos Aires: Indec, 2004. Disponible en: <<https://cutt.ly/XbJTN7Z>>.

MINSKY, C.; RAFAEL, C.; PASCUCCI, M. Entes multijurisdiccionales: ¿un modelo para armar? *In*: CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 5., 2009, San Juan, Argentina. **Anais...** San Juan: AAEAP, 2009.

NARODOWSKI, P. **La Argentina passiva**: desarrollo y instituciones más allá de la modernidad. Buenos Aires: Prometeo, 2007.

_____. La lógica de la inversión pública en infraestructura en la provincia de Buenos Aires: entre las necesidades sociales y ¿la política? **Geograficando**, v. 9, n. 9, 2013.

NOTICIAS URBANAS. Fuertes críticas al Código Urbanístico en la audiencia pública. **Noticias Urbanas**, 1 nov. 2018. Disponible en: <<https://cutt.ly/VbGFejM>>.

PROPAMBA – PROPUESTAS PARA EL AMBA. **¿Qué es el AMBA?** [s.l.]: Propamba, 2019. Disponible en: <<https://cutt.ly/PnWQJpx>>.

PUGLIESE, L. Desde Salta a Neuquen, el desarrollo de las áreas metropolitanas de la Argentina. **Fundación Metropolitana**, abr. 2015. Disponible en: <<https://cutt.ly/zbGFin2>>.

RÍOS, L. V.; ROCCA, M. J.; BONO, N. Desarrollo local y ordenamiento territorial en la provincia de Buenos Aires. *In*: COLOQUIO DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES, 7., 2008, La Plata, Argentina. **Anais...** La Plata: Editora UNLP, 2008. Disponible en: <<https://cutt.ly/TbGFFSb>>.

ROCHA, L. Riachuelo: la justicia declaró que el aire puro es un derecho humano y le exigió acciones a Acumar. **Infobae**, 15 mayo 2019. Disponible en: <<https://cutt.ly/zbGFaGp>>.

TABORDA, O. M. Aspectos legales de la gestión integral de residuos sólidos urbanos en la provincia de Buenos Aires. **Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social**, v. 1, n. 5, p. 1-18, 2008. Disponible en: <<https://cutt.ly/bbGFT0S>>.

VARGAS, M.; BERTRÁN, A. Basural de González Catán: incumplimiento, contaminación, enfermedad y reclamo social. **Periodismo de Investigación**, 1 jun. 2015. Disponible en: <<https://cutt.ly/rbGFUVr>>.

VILLARREAL, M. CABA – comunas: sin presupuesto no se puede dar soluciones. **Socialistas**, 14 agosto 2016. Disponible en: <<https://cutt.ly/XbGF0pA>>.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

OBSERVATORIO METROPOLITANO. Lanzas la Red Pública de Salud AMBA para fortalecer el servicio de atención primaria. **Observatorio Metropolitano**, 22 mayo 2018. Disponible en: <<https://cutt.ly/IbGFJ6r>>.

VELAZQUEZ, M. ¿Es la Agencia Metropolitana de Transporte un ordenamiento jurídico administrativo que garantice el derecho a la movilidad urbana en la región metropolitana de Buenos Aires? *In*: JORNADAS DE SOCIOLOGÍA, 5., 2013, Buenos Aires. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2013. Disponible en: <<https://cutt.ly/gbGFXJb>>.