

Instituciones Políticas y Gestión Urbana en el Area Metropolitana de Buenos Aires*

Pedro Pérez**

Resumo: A partir da pergunta de como obter cidades democráticas, o trabalho analisa a situação da cidade metropolitana de Buenos Aires. Levando em conta que a organização estatal define governos territoriais e não de âmbitos urbanos, o processo de metropolização analisado tem dado lugar a uma unidade urbana e uma pluralidade de governos, com a presença dos três níveis estatais (federal, estadual e municipal). Essa metropolização e particularmente os impactos das transformações dos anos 80 do século XX, deram lugar a uma configuração caracterizada pela existências de três circuitos de acumulação de poder, entre os municípios, o governo estadual e o governo federal que determinam a configuração política da área e, por fim, sua dinâmica em termos de governo e gestão urbana

Palavras-Chave: Processo de Metropolização, Acumulação Política, Gestão Urbana, Governabilidade

Resumen: A partir de la pregunta de cómo lograr ciudades democráticas, el trabajo analiza la situación en la ciudad metropolitana de Buenos Aires. Teniendo en cuenta que la organización estatal define gobiernos territoriales y no de ámbitos urbanos, el proceso de metropolización analizado ha dado lugar a una unidad urbana y una pluralidad de gobiernos, con presencia de los tres niveles estatales (federal, provincial y municipal). Esa metropolización y particularmente los impactos de las transformaciones de los años noventa del siglo XX, dieron lugar a una configuración caracterizada por la existencia de tres circuitos de acumulación de poder, entre los municipios, el gobierno provincial y el gobierno federal que, junto con el predominio de estilos patrimonialistas determinan la configuración política del área y, por ende, su dinámica en términos de gobierno y gestión urbana.

Palabras-Clave: Proceso de Metropolización, Acumulación Política, Gestión Urbana, Gobernabilidad

I. Introducción

Partimos de una pregunta: ¿Cómo lograr ciudades democráticas? Ciudades en las que las decisiones fundamentales que hacen a la configuración y funcionamiento urbanos se toman garantizando procesos democráticos y donde los bienes urbanos públicos (infraestructuras, servicios, equipamientos) son accesibles de manera amplia a la totalidad

* Presentado a la VIII Reunión de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre globalización y Territorio/ Grupo Globalización y Expansión Metropolitana / Rio de Janeiro / Mayo 2004.

** Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT) de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín.
E-mail: pedro.pirez@unsam.edu.ar

de sus habitantes, tanto a las familias que consumen la ciudad para su reproducción como a las actividades económicas que en ella se localizan.

En así una cuestión de gobierno de la ciudad, por una parte como procedimientos y por la otra como resultados sustantivos. En relación a éstos, particularmente, se trata de la capacidad de orientar en un sentido público la producción y el funcionamiento urbanos. Tal capacidad de orientación es, en nuestra perspectiva, una cuestión de gobernabilidad: no es únicamente una capacidad-atribución del gobierno local, es un resultado de los actores que integran la sociedad local, de sus relaciones y decisiones, siendo el núcleo en esas relaciones, por lo general, ese gobierno local.

Cuando atendemos a la realidad urbana metropolitana (ciudad metropolitana, como ciudad real – Pérez, 1994) se presenta, en forma más dramática aun, la cuestión de su democratización como un problema de gobierno. En este caso se concreta, también, en lo relativo a la organización para la toma de decisiones y en la accesibilidad del conjunto metropolitano de bienes urbanos públicos.

En una ciudad metropolitana políticamente consolidada, el problema tiende a ser similar al de ciudades en las que coincide área urbana y territorio municipal, más allá de la mayor complejidad y dificultad de enfrentamiento de las cuestiones o problemas. Pero en ciudades metropolitanas fragmentadas, como es el caso en Buenos Aires y en tantas otras, las diferencias no son solamente de complejidad, sino de naturaleza.

Este artículo intenta analizar esa situación.

II. Breve Presentación del Caso Metropolitano de Buenos Aires

La ciudad metropolitana de Buenos Aires está marcada por la organización estatal (argentina) que impone una inicial fragmentación político institucional y que no contempla el gobierno de **la ciudad como tal**, sino que distingue niveles territoriales: uno nacional (o global) a cargo del gobierno federal y otros dos parciales: regional (o intermedio) a cargo de gobiernos provinciales y local a cargo de gobiernos municipales.¹

Tal fragmentación implica una trama de atribuciones y funciones, así como de autoridades, que en cada uno de los territorios las ejercen y desarrollan. Cada uno de esos territorios es una realidad política que, más allá de su mayor o menor autonomía,² configura una unidad independiente (autónoma) de acumulación política.

¹ Utilizamos municipal en sentido amplio como sinónimo de gobierno local que incluye a los municipios propiamente dichos como a las comunas y otras organizaciones de gobierno local, según cada provincia.

² Diferencias de autonomía en cantidad de atribuciones, recursos propios, capacidad de darse sus normas, etc. Pero en todos los casos existe autonomía política, dada por la elección popular de sus autoridades.

En Buenos Aires la pluralidad de gobiernos locales incluye, además de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), cuyo gobierno tiene atribuciones que lo acercan a los gobiernos provinciales y lo diferencian de los municipios por su mayor autonomía, recursos y atribuciones; y a municipios de la provincia de Buenos Aires, cuyo número depende de cómo se considere el territorio metropolitano³.

La ciudad metropolitana es también objeto del gobierno de la provincia de Buenos Aires, en el territorio metropolitano fuera de la CABA, en todo aquello que excede las atribuciones municipales o que se configura como una cuestión intermunicipal. También está presente el gobierno federal, no solamente en la CABA, porque tiene a su cargo la regulación y el control de los servicios de infraestructura y transporte metropolitanos (Pérez, 1999).

En términos locales, los municipios y la CABA son las únicas unidades reales de representación y acumulación políticas (Pérez, 1994) que configuran la ciudad metropolitana como pluralidad o aglomerado de unidades⁴.

Muchos son los efectos que esa configuración tiene para el funcionamiento urbano metropolitano. Indicamos, a modo de ejemplo, las situaciones más significativas.

No existe un sistema de transporte metropolitano. Por el contrario, coexisten diferentes sistemas que, sobre la base de tres tipos de regulaciones (federal, provincial y local) prestan servicios discontinuos incrementando los tiempos de transporte y, particularmente, los costos para la población metropolitana que se mueve diariamente (Kralich, 1998).

La ciudad se expande de manera incontrolada ocupando una de las tierras agrícolas más productivas del mundo, con muy bajas densidades, cuando cerca de la mitad del suelo construido se encuentra vacante. En esa expansión, la iniciativa privada ha sustituido a la responsabilidad pública en la producción de suelo, incrementando las desigualdades, los costos de infraestructura y provocando modificaciones del medio natural (por ejemplo con asentamientos polderizados). (Pérez, 2001; Ríos, 2003).

Los territorios metropolitanos tienden a consolidar sus desigualdades, fortaleciendo los patrones históricos de configuración territorial (norte/sur y centro/periferia) sin que exista ninguna acción para homogeneizar las condiciones de vida. Tanto la distribución de la población en situación de pobreza (Gráfico 1) como la del déficit de infraestructuras urbanas crecen con la distancia del centro metropolitano (Gráfico 2). Los recursos con que

³ En la definición del INDEC para el aglomerado se consideran los que hasta 1995 eran 19 municipios y luego se ampliaron a 24. Si se define como región metropolitana ese número es, obviamente, mayor.

⁴ Existen algunas experiencias metropolitanas parciales como la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana, sociedad del estado (CEAMSE) para la disposición final de los residuos sólidos, y el Mercado Central para controlar el ingreso de productos alimenticios perecederos

cuentan los gobiernos locales del área son fuertemente desiguales, con una clara concentración en la ciudad de Buenos Aires (Gráfico 3). En suma, desigualdades (socioeconómicas, urbanas), desequilibrio ambiental, ineficacias (gestión de servicios como transporte).

La falta de mecanismos metropolitanos de toma de decisiones estatales se acompaña con procesos de centralización (federal y provincial), particularmente relevantes en la gestión de los servicios de infraestructura (electricidad, agua y saneamiento, gas por red, etc.). Esos mecanismos se complementan con decisiones tomadas por actores económicos en relaciones de mercado, con el predominio de lógicas privadas (empresas privadas de servicios, grandes operadores inmobiliarios, etc.). Esto resulta en un déficit de democracia y participación ciudadana en las decisiones que afectan el medio metropolitano.

En suma, una clara contradicción entre los postulados más o menos generales de incremento de la democracia y la transparencia, disminución de la pobreza y las desigualdades o la integración, el manejo eficiente de los recursos y la sustentabilidad ambiental. Dicho de otra manera, una muy limitada orientación pública de la ciudad real.

Tal lo que podemos llamar la situación estructural. ¿Qué ha pasado en los años 90?

III. Las Transformaciones en los Años Noventa del Siglo XX

La fragmentación estructural mencionada, asociada fundamentalmente a las condiciones político-institucionales, se complementó con otros procesos que la consolidaron, la profundizaron y la ampliaron a otras dimensiones. Las transformaciones económico-institucionales ocurridas en esos años⁵, dieron lugar a un incremento de las desigualdades en la distribución del ingreso con una creciente polarización, por el aumento de la brecha entre los extremos y un fuerte crecimiento de la población bajo la línea de pobreza e indigencia (Gráfico 1).

El rápido y muy extenso proceso de privatizaciones, particularmente del conjunto de los servicios urbanos metropolitanos, contribuyó a modificar el panorama de esa área (Pérez, 1994 y 1999; Pérez et al., 2003). El territorio metropolitano quedó servido por empresas privadas y públicas, cuya regulación y control está en organismos del nivel federal⁶ como provincial⁷.

⁵ No nos referimos a esos procesos sumamente trabajados ya.

⁶ Como son el Ente Regulador de la Electricidad (ENRE), del gas (ENARGAS), de agua y cloacas (ETOSS), etc.

⁷ Con entes reguladores en ese nivel, para los mismos servicios por fuera del área de cobertura de las privatizaciones de las empresas que eran propiedad federal.

Las desigualdades territoriales, ya existentes, se incrementaron sobre la base de algunos procesos de construcción del espacio metropolitano: “barrios cerrados” de las clases medias y medias altas junto con asentamientos de la población de menores recursos en las zonas de expansión, provocando lo que hemos llamado “microfragmentación”, por su proximidad territorial y su enorme distancia social (Pérez, 2001); la recalificación del centro metropolitano, tanto por localización de las actividades más dinámicas, particularmente los servicios modernos, para los cuales se construyen edificios inteligentes en torno del centro histórico, como por la localización de las llamadas “torres countries” para sectores de clase media alta.

En términos institucionales, en esos años, se producen fuertes cambios, tanto en el nivel federal como en el provincial. En la provincia de Buenos Aires se impulsó un “nuevo modelo de gestión municipal” (Repetto, 2000), hablándose de los gobiernos locales como “empresas sociales de servicios”⁸, lo que anunciaba su orientación y, al mismo tiempo, su limitación. Parte importante de esos intentos fue la creación de municipios en el área metropolitana, en gran medida por división de los existentes, que dio lugar a nuevos ámbitos de acumulación y, paradójicamente, incrementó el gasto gubernamental en ese territorio en donde se lo limitaba con otras medidas.

Mientras la reforma de la constitución nacional de 1994 incluyó la autonomía municipal, que debían garantizar las constituciones provinciales, en Buenos Aires se consolidó un régimen de fuerte dependencia, con municipios con nulas facultades instituyentes y organizativas y facultades fiscales muy limitadas, que los convierten de hecho en subsidiarios del gobierno provincial⁹.

En ese contexto, el fuerte crecimiento de las necesidades sociales convirtió a los municipios en el principal nivel estatal para la ayuda social¹⁰. En los municipios metropolitanos esto implicó la consolidación de su dependencia del gobierno provincial. En 1992 se puso en funcionamiento el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense que, con recursos federales¹¹ transfirió al gobierno provincial un promedio de más de 600 millones de pesos (entonces equivalentes a dólares)

⁸ Consistente en: modernización tecnológica administrativa, desburocratización, descentralización funcional y administrativa, gestión, presupuesto y control por resultados, calidad de servicios y cercanía con el vecino, limitación proporcional de los gastos de los Concejos Deliberantes y racionalidad de las estructuras administrativas y las plantas de personal (Andrenacci).

⁹ Por ejemplo, las licitaciones de obra pública y los controles de cuentas son potestades provinciales.

¹⁰ Esto comenzó a inicios de los años noventa, cuando las crisis motivadas por los picos hiperinflacionarios obligaron a los municipios a intervenir para garantizar las condiciones de reproducción de la población. Durante esa década, con el sostenido crecimiento del desempleo y la pobreza, ese papel se fue ampliando y los municipios tendieron a convertirse en oferentes fundamentales de política social.

¹¹ El 10% de la recaudación del impuesto a las ganancias.

anuales¹² que se destinaron predominantemente a inversiones en infraestructura urbana y social. La aplicación de esos fondos, decidida por el Gobernador, se ejecutaba en más de la mitad por empresas contratistas seleccionadas por el gobierno provincial, más de un 20% por ONGs y solamente poco más del 8% por los gobiernos locales. Los municipios se transformaron en mediadores entre las sociedades locales y el gobierno provincial. El resultado fue la centralización del gasto social (Danani, Chiara y Filc, 1997), con el gobierno provincial como el actor clave en la Región Metropolitana y la correlativa la dependencia de los gobiernos locales¹³.

El gasto asistencial se consolidó en programas definidos y financiados por el gobierno federal y provincial, que transfirieron recursos¹⁴ a los municipios que presentaban proyectos elegibles. Esto aumentó la dependencia: los municipios orientan sus acciones por la oferta y no por las necesidades locales, perdiendo capacidad de iniciativa, pues los recursos que necesitan están atados a programas que no deciden, pero que les resultan imprescindibles. La aplicación de esos programas sociales, por su parte, constituye un recurso fundamental para la acumulación política local, particularmente en la articulación de relaciones clientelares¹⁵ (auyero, 2001; Trotta, 2003).

Los municipios metropolitanos, cada vez más importantes en el proceso de acumulación política, se articulan con los niveles provincial y federal. Desde los años noventa, son núcleos de legitimación, frente al impacto negativo de la política económica decidida en el nivel federal, significando una manera de legitimar al partido que ocupaba el gobierno central, el provincial y a gran parte de los municipios metropolitanos (Levitsky, 2003). Se “politizó” así, no solamente la aplicación de la política social, sino particularmente la relación entre los gobiernos locales y los otros niveles, dada la manera no sólo discrecional sino muy sesgada partidariamente con que se distribuyeron los recursos.

¹² Para tener una idea de ese monto, puede compararse con el total de recursos propios de los municipios de las dos primeras coronas metropolitanas que en 2002 fue de menos de 1 millón de pesos (ya no equivalentes al dólar).

¹³ Según Andreacci en el Conurbano Bonaerense, “desde un punto de vista institucional, el ejercicio de nuevas funciones no ha estado acompañado por un cambio de estatus jurídico de los municipios ni por un incremento de los recursos –más allá de transferencias para programas o de algunos cambios en el régimen de coparticipación municipal de fines de los ‘80. Adicionalmente, el desarrollo de las capacidades institucionales en los municipios ha sido fragmentario, discontinuo y más asociado a experiencias puntuales que a procesos generales”.

¹⁴ En la mayor parte de los casos de origen externo, provenientes de organismos multilaterales como el BID, BM o PNUD.

¹⁵ Esto se observa en la configuración del gasto municipal en el CB: en los años 1990 entre 30% y 50% del presupuesto se aplica a gastos sociales: entre 25% y 40% en Salud y entre 5% y 10% Bienestar Social (López Accotto)

Si se atiende a la ausencia de reforma constitucional que debía fortalecer a los municipios, y la aplicación directa y discrecional, aunque con un importante componente de negociación, de las transferencias financieras provinciales, se configura un sistema de operación que vuelve a los gobiernos locales más dependientes del gobierno provincial y del gobierno federal, en tanto que éste desarrolla programas de gasto directos en sus territorios.

Las relaciones de dependencia, así como el papel de los gobiernos locales en la legitimación y acumulación partidaria, son diferentes según las realidades socioeconómicas locales. Como se mencionó, se consolidó la diferenciación social del territorio metropolitano, en los municipios del sur y del oeste fue, aparentemente, más fuerte el vínculo (de necesidad y dependencia), mientras que en el norte fueron otros los procesos en torno a los cuales giró la configuración metropolitana. Esta nueva diferenciación se concretó en el crecimiento de los movimientos piqueteros, que si bien están presentes en la totalidad del territorio metropolitano, tienen en el sur y sur oeste no solamente sus principales localizaciones sino particularmente el desarrollo de los grupos más radicalizados, que intentan romper la dependencia política que implica su ingreso como beneficiarios de los planes sociales.

En el norte, por el contrario, se configura lo que hemos llamado el corredor de modernidad y riqueza, que por la costa del Río de la Plata va desde el sur de la Ciudad de Buenos Aires, hacia el norte metropolitano (Pérez, 2001). Es aquí que la fragmentación metropolitana tuvo en los últimos años de la década de los noventa un cambio interesante con la formación de las llamadas “regiones metropolitanas”, que no son otra cosa que asociaciones de municipios. En realidad solamente una logró consolidarse: la Región Metropolitana Norte¹⁶. Esta experiencia si bien implica un fortalecimiento hacia dentro, entre los cuatro municipios integrantes, no modificó sus relaciones con el conjunto metropolitano, salvo en la medida que configuró para ciertas cuestiones una suerte de unidad municipal. (Pérez, 2001).

Esos cambios sociales, territoriales e institucionales tienen un correlato en las relaciones políticas metropolitanas.

¹⁶ Formada por los municipios de Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre.

IV. La Política en el Area Metropolitana de Buenos Aires

1. Acumulación vs. representación: la debilidad de lo público

Los procesos políticos se integran por dos dimensiones: incrementar las capacidades de toma de decisiones (acumulación de poder) y resolver situaciones sociales (representación). En términos formal-institucionales la representación subordina a la acumulación pero, históricamente, ésta puede tender a subordinar a la primera. Cuando esto último sucede el resultado es, en primer lugar, el debilitamiento de lo público.

Durante los años noventa del siglo XX el funcionamiento institucionalmente fragmentado de la política se consolidó con la subordinación a los procesos de acumulación de poder. De allí el predominio en los comportamientos políticos de orientaciones “particularistas”, contrarias a la conformación de esferas públicas. Podemos hablar del predominio de un estilo político que tiende a subordinar lo público por lo particular. La acumulación de poder se desarrolla como proceso que beneficia a quienes ocupan o pueden ocupar posiciones de toma de decisiones estatales, como un resultado que es apropiado en forma particular (privada).

Esa tendencia, en cierto modo estructural en las relaciones políticas, se acentuó en los noventa, sobre la base de comportamientos que, especialmente originados desde el gobierno nacional, que se filtraron a la totalidad del sistema político, volviéndose predominante, y llegando a significar un elemento central para la crisis y repulsa del sistema político en las movilizaciones de protesta de diciembre de 2001.

Los actores políticos que existen en el área metropolitana operan predominantemente como sujetos de acumulación, compitiendo por el control de los recursos en una suerte de juego suma cero. Un buen ejemplo es el peso de las relaciones clientelares como base de esa acumulación. No es este el momento de desarrollar ese tema. Baste mencionar que las relaciones entre los grupos de menores ingresos en el Area Metropolitana y los ocupantes de posiciones de poder (normalmente municipales) que deciden sobre bienes necesarios para su reproducción y que llegaron a ser la base de la sobrevivencia de muchas de familias que están por debajo de la línea de pobreza, son un elemento clave de los procesos político metropolitanos (Auyero, 2001; Trotta, 2003).

2. Los fragmentos políticos o los procesos de acumulación de poder en el Area Metropolitana

Los procesos políticos metropolitanos se dan en una estructura de acumulación de poder que, sobre la base de las formas institucionales, se desarrollan en tres circuitos diferenciados.

En primer lugar, un **circuito primario de acumulación política** integrado por las relaciones políticas que se dan en el territorio local, donde se define el acceso a posiciones institucionales de poder. Esas relaciones son, por una parte, resultado de la mediación electoral, y por la otra, de asignaciones/designaciones (de cargos y/o recursos) desde los lugares accedidos electoralmente. En ambos casos, las relaciones están territorialmente recortadas por la organización territorial del estado, correspondiendo con alguno de los niveles gubernamentales: local-municipal, provincial y federal-nacional.

En el caso del área metropolitana fraccionada que analizamos, el circuito primario de acumulación corresponde con las relaciones que ocurren en los gobiernos locales que la integran (municipios de la provincia de Buenos Aires y Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires). Cada uno de ellos es una unidad de acumulación autónoma e independiente que no tiene, en tanto tal, vínculos significativos con las demás unidades de acumulación (gobiernos locales) que forman parte de la misma ciudad metropolitana. Las elecciones se ganan o pierden dentro de sus límites y no les afectan los resultados de los otros municipios metropolitanos ni de los otros ámbitos (provincial o federal). Este circuito de acumulación política, se integra por relaciones entre actores que están presentes (que se definen) en el territorio de cada una de esas unidades territoriales. De ellas depende el mantenimiento y ampliación de posiciones locales de poder. A esos fines, en este circuito es irrelevante la realidad metropolitana. Cada gobierno local es, así, una unidad fuera del territorio real.

En segundo lugar, un **circuito secundario de acumulación**. Se trata del territorio donde se desarrollan relaciones políticas que, si bien no definen en forma directa el acceso a posiciones institucionales locales de poder, contribuyen por medio de la oferta de elementos instrumentales para ello (recursos financieros, apoyos políticos, publicitarios, obras públicas, planes sociales, etc.). En este segundo circuito los gobiernos locales metropolitanos se integran, cada uno por su parte, autónomamente, en un ámbito mayor con el gobierno provincial. Por una parte, los municipios metropolitanos compiten entre sí frente al gobierno provincial para el logro de instrumentos para la acumulación local de poder. Por la otra, esos municipios forman parte de territorios políticamente significativos que exceden el área metropolitana: las secciones electorales en las que se eligen los diputados y senadores del legislativo provincial. Esos vínculos, a su vez, pueden tener dos formas: a) intercambio, cuando el municipio pone al servicio del nivel provincial el “capital político” local para incidir en el proceso de acumulación de ese nivel, a cambio de “recursos” políticos a ser aplicados localmente; b) y competencia (y posible conflicto), dado que el gobierno provincial podría aplicar sus recursos de manera directa en el territorio municipal, sin pasar por la mediación de los gobiernos locales, desplazándolos en esa acumulación¹⁷. En definitiva, estas relaciones tienden a producir una fuerte articulación municipio-gobierno provincial. Antes de la autonomía de la ciudad de

Buenos Aires, su Municipalidad participaba de un circuito secundario de acumulación con el Gobierno Federal.

Por último, un **circuito terciario de acumulación** de poder metropolitano, sobre la base de la integración del conjunto de gobiernos y jurisdicciones presentes en el área (federal, provincial, municipal y la CABA). En este caso se da cierta competencia entre esas unidades políticas para aprovechar la realidad metropolitana en su acumulación particular de poder, que se consolida en el circuito primario de cada una. Este circuito se integra por diferentes sistemas de relaciones o encadenamientos de acumulación: a) entre los componentes locales (Ciudad de Buenos Aires y municipalidades) respecto de Gobierno Federal como posible fuente de instrumentos para la acumulación local de poder; b) entre el Gobierno Provincial y el de la ciudad de Buenos Aires frente al gobierno federal, por lo mismo; c) dada la existencia de recursos en el nivel federal, ese gobierno podría utilizarlos directamente para desplazar a esos gobiernos en la disputa por la acumulación de poder. Se repite en este caso el sistema de relaciones descrito para el circuito secundario, con la diferencia, en las relaciones municipio – gobierno provincial – gobierno federal, de la existencia de un nivel más de intercambio-competencia. Esto explica la extrema sensibilidad que cada uno de los gobiernos locales, en particular los municipales, tiene de la posible “intervención” de los otros y en especial de aquellos con mayores capacidades institucionales de acumulación (gobierno de la ciudad, gobierno provincial y federal). En esa relación, la única vinculación que no parece ser “aprovechable” para la acumulación política local es la que se da entre los municipios y el gobierno de la ciudad, ya que tanto el gobierno provincial como el federal cumplen, no únicamente por definición institucional, el papel de “colaboradores” con esos procesos a nivel local. Si así fuese, el vínculo entre esos dos tipos de gobiernos locales, se presenta como exclusivamente de competencia. Por otra parte, el carácter particular de la ciudad de Buenos Aires, similar a una provincia, pero sin unidades internas de acumulación, le permite un vínculo más inmediato con el gobierno provincial.

En suma, de acuerdo a lo anterior encontramos que, en primer lugar, la ciudad de Buenos Aires y los municipios metropolitanos forman parte de dos “universos políticos” diferentes. Esto significa que sus procesos fundamentales “cortan” la realidad metropolitana en forma tal que impide o dificulta percibir su unidad “real”.

¹⁷ Esto es lo que parecería suceder cuando el partido que gobierna el municipio no coincide con el que gobierna en la provincia, o aún cuando siendo los mismos partidos forman parte de diferentes “líneas internas”.

Si atendemos, además, al circuito principal de acumulación en forma exclusiva, se observa que solamente importa cada gobierno local en particular, en forma autónoma, mientras los demás prácticamente no existen. En cambio, en el circuito secundario se percibe, por una parte, que cada municipio se relaciona de manera directa con el gobierno provincial, compitiendo los otros municipios (metropolitanos o no) y, por la otra, que los municipios metropolitanos, en tanto forman parte de las secciones electorales se relacionan como conjunto con el gobierno provincial. En ninguno de los casos existe unidad metropolitana: en el primero por la pluralidad de unidades autónomas y en el segundo por las relaciones “vis a vis” entre cada unidad y un centro extra metropolitano frente al cual se compete, o por la integración de una unidad política que construya formalmente sin tener en cuenta la realidad metropolitana, y que organiza a los municipios “hacia fuera” de ella. En el terciario se vinculan competitivamente el gobierno de la ciudad con el de la provincia y con los municipios y todos ellos tienden a cierta dependencia del gobierno federal.

Son posibles asociaciones positivas con el gobierno provincial y federal, pero se sugiere una suerte de vacío de colaboración entre la ciudad y los municipios. Por otro lado, tanto el gobierno provincial como el federal tienen en el territorio metropolitano una parte de su ámbito primario de acumulación ya que para el primero éste se da en todo el territorio provincial y para el segundo en todo el territorio nacional.

3. La conflictiva relación entre técnica y política

La relación entre técnica y política o entre técnicos y políticos es en general conflictiva. En el caso que nos ocupa tiene una significación particular. Existen dos percepciones diferentes de lo metropolitano: en una mirada técnica, la existencia de una forma consolidada de gestión que supere la fragmentación metropolitana, es considerada una condición esencial. En lo que puede entenderse una perspectiva “tecnocrática”, se considera que “no es posible hacer nada” sin una autoridad metropolitana que debe construirse, si es necesario imponerse legalmente. Desde una perspectiva política, el problema parece no existir, pues únicamente sería relevante lo que ocurre en los territorios donde se procesa la acumulación de poder. En este caso no solamente se le resta viabilidad a las propuestas técnicas de máxima, sino que los intentos técnicos son subordinados a las prácticas de acumulación de poder.

Esto es claro, en el AMBA, cuando se percibe el lugar del Foro Metropolitano de Urbanismo que está integrado por técnicos de las áreas municipales (y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) responsables de la planificación urbana. Esta organización viene funcionando durante la última década, trabajando sobre problemas metropolitanos y posibles alternativas, pero no ha logrado trascender hacia los niveles de toma de

decisiones (políticos). En consecuencia, prácticamente “se pierde” esa elaboración por su desconexión respecto de la toma de decisiones.

Si se indaga por qué los políticos locales no dan importancia a esa producción técnica, se encuentra un estilo de gestión que subordina lo público, orientando los comportamientos en razón de los procesos de acumulación de poder. No parece posible así aprovechar respuestas técnicas de lo metropolitano que podrían contribuir a un mejor enfrentamiento político de los problemas que enfrentan.

4. Acumulación de poder y funcionamiento metropolitano

Las proposiciones anteriores permiten apuntar algunas conclusiones preliminares.

A. Las características de la dinámica política consolidan la fragmentación metropolitana: los territorios yuxtapuestos tienden a funcionar “hacia dentro”, consolidando una tendencia a no compartir. Comenzando por no compartir información. Esa actitud se produce independientemente de la utilidad general de la información, más allá de su posible beneficio, porque el costo de compartir puede significar contribuir al beneficio (en términos de acumulación política) de otro y al debilitamiento propio. Esta lógica “hacia dentro” penetra en la generación de acciones de naturaleza política como técnica.

El funcionamiento “hacia dentro” muestra una paradoja: parece diluir el peso metropolitano. No se trata ya una unidad con una fuerza desproporcionada frente al resto del país: no es una única población que pueda imponerse electoralmente, sino un conjunto independiente de unidades demográfica, y electoralmente, intermedias y aun pequeñas (pero que pueden articularse: localmente, local-provincialmente, local-provincial-federalmente); tampoco es una economía que pueda subordinar al resto (salvo el peso de la Ciudad de Buenos Aires)¹⁸. Esa paradoja parece, al mismo tiempo, indicar que la dimensión socio-económica es una abstracción, una construcción del observador, ya que, “en la realidad”, se encuentra distribuida entre diferentes unidades político-territoriales, que son además distintas unidades de acumulación de poder. La fragmentación metropolitana disimula la “macrocefalia” que la concentración metropolitana de Buenos Aires ha producido.

Esa consolidación de la fragmentación modifica el sentido de las desigualdades dentro de la ciudad metropolitana (de los soportes materiales urbanos y de la población). Esas desigualdades serían independientes y, por eso mismo, podrían (deberían?) ser enfrentadas de manera separada, autónomamente en cada uno de los ámbitos de acumulación.

¹⁸ El razonamiento podría continuar, afirmando que nadie puede gestionar esa “inexistencia”, es decir, nadie competirá desde el nivel global (metropolitano).

Se explica también la naturalización de la situación de fragmentación. Las postulaciones en contrario, son en consecuencia, cada vez más, proposiciones “tecnocráticas” que unifican de manera abstracta una realidad diferente.

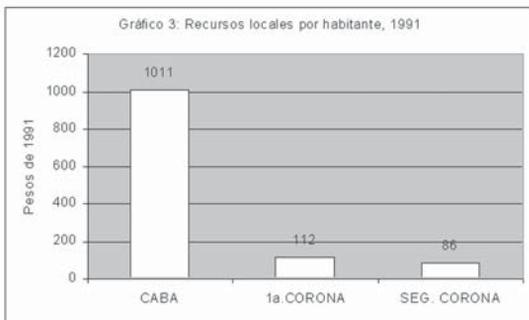
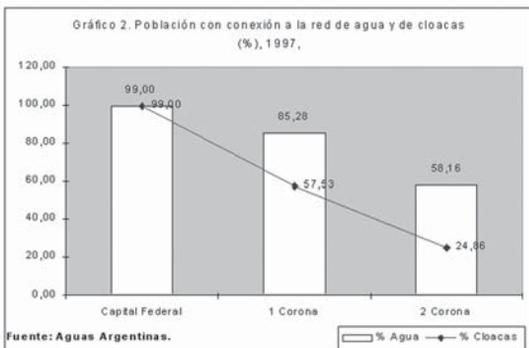
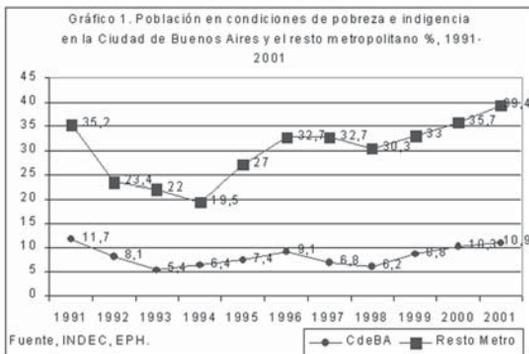
B. Toda propuesta para superar la fragmentación implica un doble riesgo: puede resultar en una “transferencia” de la valorización política de uno a otro de los actores participantes; a la vez que compartir la acumulación de poder puede llevar a incrementar el costo político de ese proceso.

El resultado implica, sino la imposibilidad, si la enorme dificultad para la construcción de lo público – metropolitano, para su construcción democrática.

Es tal vez por eso que las únicas experiencias metropolitanas existentes, más allá de sus limitaciones y debilidades, son dos aparatos¹⁹ creados durante la dictadura militar (Pérez, 1994) cuando las reglas de la acumulación política no dependían de los procesos electorales ni de las relaciones en cada una de las unidades sino de su subordinación a la centralización política en el ejecutivo nacional (no puede llamarse federal propiamente) y, en menor medida, a la mediación del ejecutivo provincial.

C. El funcionamiento político de la fragmentación, al consolidar la “inexistencia metropolitana”, al hacerla “invisible” en términos políticos, fortalece el peso de los actores sociales que, sobre la base del funcionamiento real metropolitano y la débil o inexistente contención estatal, construyen de acuerdo a sus intereses la realidad metropolitana. Ese es el resultado, en especial en relación a los actores económicos que producen la ciudad metropolitana, que tensan su expansión sustituyendo toda orientación pública en la producción urbana (Pérez, 2001). Pero es también, hacia el otro extremo de la pirámide social, el caso de los sectores populares excluidos de la ciudad formal (tanto del mercado como de la política social). En este caso la lógica subordinada del asentamiento de sobrevivencia para quienes el “sometimiento” a una red clientelar asegura la “normalización” de la clandestinidad. Se fortalecen de tal forma las estrategias parciales que tienden a orientar la producción y el funcionamiento urbano en un sentido “particular”, privado.

¹⁹ El CEAMSE a cargo de la disposición final de los RSU y el Mercado Central para el control unificado de los alimentos no perecederos vegetales. El primero una sociedad entre la entonces Municipalidad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires y el segundo una sociedad entre esos dos y el gobierno nacional (Pérez, 1994:).



BIBLIOGRAFIA

- ANDRENACCI, L., *s/f*, *La política social de los gobiernos locales en la región metropolitana de Buenos Aires*, mimeo.
- AUYERO, Javier, *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial, 2001.
- DANANI, Claudia, CHIARA, Magdalena y FILC, Judith, El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: una aproximación macro institucional. In: *Informe de Investigación*. San Miguel, n. 2, Instituto del Conurbano Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, 1997.
- KRALICH, S. El transporte urbano entre la globalización y la fragmentación. El caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires. In: *EURE*, v. 24, n.71, Santiago, 1998.
- LEVITSKY, Steven. From Labor Politics to Machine Politics: The transformation of Party-Union Linkages in Argentine Peronism, 1983-1999. In: *Latin American Research Review*, v. 28, n. 3, 2003.
- PÍREZ, P, 1994, *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina – CENTRO, 1994.
- PÍREZ, P, Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires. In: *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*. Santiago de Chile, v. XXV, Diciembre, n.7, 1999.
- PÍREZ, P., Buenos Aires: gobernabilidad urbana en una ciudad metropolitana fragmentada. In: *VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*. Rosario: Mayo, 2001.
- PÍREZ, P., E. Rosenfeld, J. L. Karol y G. A. San Juan, *El sistema urbano regional de redes de servicios e infraestructuras. Materiales para su estudio*. La Plata: Editorial de la Universidad de La Plata, 2003.
- REPETTO, Fabián, Gestión política, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90". In: *Desarrollo Económico*, n. 156, v. 39, enero-marzo, 2000.
- RÍOS, D.M. *La privatización de la planificación urbana y del manejo del riesgo de inundaciones en el Municipio de Tigre, provincia de Buenos Aires. Argentina*. Mimeo, 2003.
- TORRES, H. Buenos Aires en su contexto metropolitano, In: Herzer, H. (Comp.), Ciudad de Buenos Aires. *Gobierno y descentralización*, CEA-CBC, Buenos Aires, 1996.
- TROTTA, M. E.V. Las metamorfosis del clientelismo político. Contribución para el análisis institucional. Buenos Aires: Editorial Espacio, 2003.

