



Facultad de Ciencias Sociales

Schifrin, Ariel

Legajo nro. 31990

Lic. en Ciencias Políticas

**La gobernabilidad del área metropolitana Buenos Aires, la
diferenciación territorial y el diseño constitucional del poder político**

Año 2013

I.- Introducción	3
II.- Marco Conceptual	9
1.- Dimensión política: gobernabilidad	9
2.- Dimensión sociológica: comunidad y metrópoli	11
3.- Dimensión económica: renta del suelo urbano	13
III.- Desarrollo	18
1.- Descripción del AMBA	18
2.- Breve reseña: planificación, metropolización y desindustrialización ..	25
3.- Rasgos peculiares del federalismo argentino y lo local	34
4.- Valor del suelo y renta especulativa	38
5.- Autonomía porteña, descentralización y Constitución Nacional	44
IV. Conclusiones	50

I.- Introducción

1.- El presente trabajo, de carácter exploratorio, se propone abordar **dos grandes problemas políticos** del Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA) asumiendo que *a priori* ambos se presentan en la realidad entrelazados entre sí.

El **primero** de ellos refiere al desfase entre el diseño político institucional del AMBA y la viabilidad de la implementación de todo tipo de políticas públicas a escala metropolitana, lo que puede formularse también como la problemática relación entre la organización política territorial y la gobernabilidad de la región. En toda metrópolis se encuentran circunscriptas distintas comunidades geográficas o barriales que cuentan con instituciones de administración de sus cuestiones específicas. Pero además, una metrópolis expresa a un todo, a una gran comunidad de personas que conviven no solamente con su vecindad inmediata, sino que –movilidad mediante y por motivos familiares, laborales, recreativos, etc.- también interactúan a diario con quienes residen en otros barrios o zonas de esa región urbana continua.

Y así como cualquier comunidad -independientemente de factores demográficos cuantitativos- requiere de un andamiaje institucional de asignación de bienes públicos, una gran urbe también requiere de instancias gubernamentales que alcancen a su totalidad geográfica, para posibilitar las regulaciones comunes indispensables o básicas a todos sus habitantes, y para administrar las políticas públicas propias. La convivencia en comunidad se dificulta sin ese tipo de instancia, que es necesaria tanto en un orden político administrativo de una simple aldea como en la complejidad social de una metrópoli.

El Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA) contiene en esos términos a una sola comunidad, pero carece de una única instancia gubernamental legislativa de rango superior a las instancias parlamentarias de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma. Se justifica explorar si dicha ausencia, en virtud de un diseño institucional cuyo marco está previsto en la Constitución Nacional, pone permanentemente a prueba las condiciones y posibilidades de gobernabilidad de la región metropolitana.

Efectivamente, el abordaje de esta cuestión remite, adicional pero necesariamente, a revistar las previsiones acerca del rol histórico que la redacción de la Constitución Nacional del período

1853-1860 le reservó a la Ciudad de Buenos Aires, y su eventual desfasaje con el posterior proceso de expansión demográfica y de urbanización que desde hace más de cien años fue configurando la actual metrópoli. Del mismo modo, el tratamiento de la relación entre la gobernabilidad de la región metropolitana y su sistema institucional de gobierno y administración, remite también necesariamente pasar revista a algunas consecuencias que la reforma constitucional del año 1994 ha tenido, y tiene aún en la actualidad, en la metrópolis porteña.

Una premisa conceptual implícita en el planteo exploratorio hasta aquí descripto, es la que asume que a partir de los años 30 de siglo pasado se hizo progresivamente más difícil crear condiciones de gobernabilidad en la ciudad de Buenos Aires y su periferia contigua, en la medida que la organización institucional originalmente diseñada para una ciudad rodeada de espacios rurales, es decir, para una sola comunidad porteña, no estaba concebida para un continuo urbano metropolitano.

La **segunda problemática** a revistar, partiendo del desfasaje entre el diseño institucional y la gobernabilidad del territorio del AMBA en su conjunto planteado más arriba, refiere al sobreviniente tipo de relación entre el mercado del suelo y el ordenamiento político urbano, o sea a la tensión que, en el plano territorial y de usos del suelo, existe entre el Estado y la anatomía económica de la sociedad civil. En otras palabras, se explorará acerca de la urdimbre y/o las eventuales correlaciones que habidas entre la especulación inmobiliaria, la inexistencia de una instancia política única de planificación urbanística del AMBA y la gobernabilidad de la región.

2.- Por otra parte, la presente exploración, al incursionar en el terreno de las posibilidades y limitaciones de la gobernabilidad del Área Metropolitana Buenos Aires, hace foco tanto en los criterios basales de la organización institucional del poder político, como también en la relación entre lo público estatal y lo privado en el despliegue territorial de la región, internándose así en una temática que en los últimos lustros ha sido esporádica y de escaso espesor en el debate político intelectual, e incluso que no ha estado presente en la agenda pública cotidiana. Sin embargo, son cuestiones que tienen un impacto decisivo tanto en el devenir de la configuración demográfica, en la estructura socioeconómica de toda la región, en el perfil de cada sub-región y hasta en la tipología de la política argentina.

Efectivamente, desde las instituciones políticas no se ha planteado de modo consistente la inclusión en la agenda del debate público –entre ellos y especialmente el parlamentario- de iniciativas con suficiente respaldo y densidad política para adecuar lo público a lo real en la gran metrópoli bonaerense y porteña. Solamente los censos oficiales nacionales –el último de ellos realizado en el año 2010-, ofrecen una profusión de datos que dan cuenta de las nuevas realidades ciudadanas, municipales y regionales del AMBA.

Esporádica o de modo estacional, se plantean ciertos debates en temas de escala metropolitana, como aquellos relacionados con la realidad ambiental, con las cuencas hídricas y las inundaciones, con la situación del transporte público o con la política de residuos domiciliarios y su deposición final en la región. El impedimento tácito para la resolución de tales cuestiones particulares es siempre el mismo: la carencia de un vértice de poder político institucional, especialmente a nivel legislativo. Así las cosas, la problemática política urbana de fondo no ocupa un lugar de prioridad, entre otras cosas, porque requiere de una reorganización del poder político que afectaría los intereses naturalmente conservadores de quienes lo ejercen actualmente, aunque cada actor gubernamental detente facultades fragmentadas, a veces inocuas por su acotamiento geográfico, otras veces superpuestas con otras jurisdicciones actuantes, y casi nunca concurrentes y armónicas con éstas.

Precisamente, la motivación principal del presente trabajo reside en la ausencia recurrente en la agenda política nacional de aquellas cuestiones que relacionan al diseño institucional político de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de su urbe periférica, con sus condiciones de gobernabilidad. En un país como la Argentina en el que casi dos tercios de la población nacional vive en ciudades y centros urbanos con más de 200.000 habitantes, y en el que solamente la población del Área Metropolitana Buenos Aires representa más de un tercio de los habitantes del país (INDEC, 2001), es paradójico que desde la recuperación democrática del año 1983 el tratamiento de las cuestiones metropolitanas no haya sido una preocupación prioritaria de la sociedad, de su agenda pública y de las previsiones del Estado tras los resultados de los censos nacionales, sino que, además, hayan estado relativamente ausentes en el debate y el pensamiento intelectual.

Un primer reflejo de dicha situación se expresa actualmente en el escaso peso de las ideas urbanísticas y proyectos de desarrollo local, del hábitat y del espacio ciudadano presente en los programas y planes de gobierno formulados por la dirigencia política argentina y sus

organizaciones partidarias. Dicha levedad programática de los partidos, frentes y coaliciones políticas se ha ido naturalizando en los últimos lustros de vida democrática.

Como acotación subsidiaria, vale considerar que dicha liviandad del aporte intelectual al urbanismo vernáculo se relaciona también con los enfoques parciales y recortes fragmentarios para el estudio de la realidad social que prevalecen hoy en ámbitos académicos. En tal sentido, puede reconocerse que el advenimiento de nuevas disciplinas de las ciencias sociales deslindadas o nacidas de la Sociología, entre ellas la Ciencia Política descriptiva y la Antropología, fueron factores -que en cierto casos, al delimitar o restringir sus específicos objetos de estudio – produjeron miradas y perspectivas de menor espesor y complejidad acerca de los fenómenos socio urbanísticos de las grandes ciudades.

Dichas circunstancias de época fueron uno de los factores que discontinuaron, particularmente, una rica tradición intelectual argentina sobre lo urbano, que supo privilegiar a partir de Sarmiento y de Alberdi un abordaje integrador de lo político y lo social-cultural en una perspectiva panorámica de lo ciudadano, y que, como todo intento omnicompreensivo de la sociedad, configuraba un pensamiento con fuerte acento político prescriptivo (Botana y Gallo, 1997).

Ya a partir de los años ochenta se fueron discontinuando los despliegues ensayísticos originados en lúcidas observaciones de notables exponentes de la intelectualidad criolla, que ofertaron jalones fundamentales para una sociología de cuño nacional. En tal sentido, puede mencionarse a la sicología de masas de cuño nacionalista de *Las multitudes argentinas* (Ramos Mejía, 1899), a las reflexiones literarias metafísicas planteadas en *El hombre que está solo y espera* (Scalabrini Ortiz, 1931), a esa suerte de continuidad del *Facundo* (Sarmiento, 1845) esbozada en *Radiografía de la pampa* (Ezequiel Martínez Estrada, 1933) desprovista ya de la visión positivista de aquél, y finalmente, el modelo histórico cultural de las metropolizaciones del continente formulado y desarrollado en *Latinoamérica: las ciudades y las ideas* (José Luis Romero, 1976), entre otros textos del mismo autor.

En el caso de José María Ramos Mejía -uno de los fundadores del higienismo nacional, antecedente del sanitarismo-, el estado de cosas de una situación social particular como lo era la organización social de la salud de la población, le impelió -desde su científicismo positivista- a ir ascendiendo a una perspectiva sociológica general muy original en *Las multitudes argentinas*, obra en la que recorre un camino controversial con el pensamiento predominante de entonces,

que acentuaba el rol histórico político de la acción personal de grandes hombres. El planteo central de Ramos Mejía radicaba precisamente en que las multitudes no debían estar opacadas, porque una fuerza de politización (y democratización) importante era el recurso y la fuerza de los actores anónimos. Al respecto escribe Oscar Terán (1999):

“Si contemporáneamente Durkheim creaba la categoría de anomia para describir el fenómeno moderno de la pérdida de sentido de pertenencia al grupo, en la ciudad de Buenos Aires la constitución de una sociedad signada por la heterogeneidad ... y movilizadora por valores económicos... generó una situación que los sectores dominantes y dirigentes asimilaban como una suerte de ‘anomia patriótica’” (p. 15).

Y más adelante Terán precisa:

“... pero en *Las multitudes argentinas* esa sospecha eventualmente xenófoba se diluye frente a la confianza integradora y pedagógica del ambiente argentino sobre la psicología del inmigrante” (p.17-18).

También Eduardo Wilde inició sus reflexiones sociales desde el higienismo tras bregar como médico contra la fiebre amarilla. Respecto a ambos se puede subrayar que “... junto al prestigio médico fue emergiendo el valor del espacio como agente de ordenamiento social... y a partir de allí el rol del urbanismo con su propio valor terapéutico” (Murillo, 2000, p.24).

Aquellos antecedentes tuvieron enorme influencia y enriquecieron al urbanismo cuando éste necesitó realizar un viraje desde su elitismo natal de inspiración parisina y londinense hacia un concepto de ciudad productiva, y se reflejaron especialmente -a partir del advenimiento del Estado Asistencialista- en la organización de la salud pública a escala metropolitana durante el primer y segundo peronismo bajo la orientación de Ramón Carrillo.

José Luis Romero, por su parte, se ha destacado por la originalidad teórica y como continuador de aquella labor del lote de pensadores y estudiosos que elaboraron material teórico sin precedentes -y que no ha sido igualado- entre los años cincuenta y setenta del siglo XX. Dicho ciclo estuvo atravesado por profundas crisis teóricas, ya que la idea de ciudad latinoamericana fue un verdadero laboratorio para la teoría de la modernización, que lejos de fundamentarla terminó sirviendo a sus críticos más radicales (Gorelik, 2002). Trabajos como los de Gino Germani, desde dentro de las teorías del desarrollo, comienzan a criticar la carga normativa de nociones devenidas del funcionalismo (por ejemplo, *sobre urbanización*, que indicaba desfase entre tasa de urbanización y tasas de industrialización) que caracterizaban a la ciudad latinoamericana como desviación de la ciudad moderna occidental.

Vale hacer una breve digresión para retroceder en el tiempo, hasta Ramos Mejía, insospechado de parentesco alguno con los modernizadores aparecidos cincuenta años luego, y notar como a él lo angustiaban los problemas embrionarios de aquella misma noción que luego los funcionalistas de la segunda posguerra categorizarían como *sobre urbanización*. Ramos Mejía (Terán, 1999) observaba que las multitudes urbanas de fines del siglo XIX eran "...estáticas, caracterizadas por un exceso de razón y escepticismo, en tanto que una sociedad requiere del dinamismo del que estaban dotadas las multitudes del pasado, irracionales y dotadas de la voluntad de creer" (p.18)¹. Volviendo a la búsqueda de categorías específicas por parte de los estudiosos inicialmente desarrollistas en su camino teórico hacia el encuentro de la modernización, se puede afirmar que esas investigaciones fueron dejando atrás las certidumbres modernizadoras, e incluso al propio liderazgo académico de Germani, y la mayor parte de los trabajos e investigaciones fueron reemplazando la clave de lectura del *desarrollo* por la clave de lectura de la *dependencia* (Gorelik, 2002).

Aquellos nuevos paradigmas de estudios urbanos provinieron del estructuralismo francés (con la contribución importante de Manuel Castells, uno de los soportes teóricos del presente trabajo). Si bien se trataba de muchas corrientes y de diversos enfoques, en general el talante anti modernizador se tradujo en una sensibilidad anti urbana con la consecuente inversión de los actores y agentes del cambio social, lo que redundó en un retiro de la temática de urbana de la agenda cultural y académica (Gorelik, 2002). Uno de los que avala la existencia de una deuda de la historiografía con la ciudad, planteada en el presente trabajo, es precisamente Gorelik (2004), quien afirma acerca del propio Romero:

"...es evidente que la mayor productividad (teórica) vino de inspiraciones como la de Romero, pero que también la exigüidad de sus sugerencias y la descripción de la ciudad como mero escenario de cruce cultural vuelve limitada su utilización sin mediaciones" (p.139).

Lo cierto que tras Romero fue discontinuada aquella tradición reflexiva e integradora de toda la urdimbre social, económica, política, cultural y circunstancial que constituían primero las ciudades puerto y luego las metrópolis, y fue ganando espacio académico -en el caso de la Ciencia Política- el estudio de lo que es el sistema político local y sus vulnerabilidades, así como

¹ "Cuando (desde) esta ciudad multicolor ... en demasía, uno se traslada a la tranquila ciudad del interior, siente el alma que levanta sus alas..."(Ramos Mejía, 1956, p.186).

los esfuerzos por formular tipologías, diagnósticos básicamente descriptivos y clasificaciones de las diversas y diferentes realidades provinciales.

De tal modo, el giro epistemológico hacia la fragmentación de las ciencias sociales ha ido desplazando a aquellas prescripciones ancladas en miradas más globales y sin dudas más permeadas por la subjetividad ideológica de todo lo proyectivo. En contraste con la habitualidad de las nuevas disciplinas sociológicas, cuyos múltiples recortes de la realidad propician resultados más inmediatos, aquel pensamiento integrador de lo urbano resulta demasiado abstracto, vago y subjetivo.

II.- Marco Conceptual

1.- Dimensión política: gobernabilidad urbana

Para arribar a una noción o categoría válida para el estudio de la gobernabilidad en las grandes ciudades, es preciso partir de las definiciones más representativas y clásicas del concepto *gobernabilidad*. Dado que fue una categoría de análisis acuñada en relación a circunstancias de crisis políticas, y con la intención de concentrar las diversas acepciones del término, apelamos a Gianfranco Pasquino (1996) que afirma: "... las posiciones más genuinas son las que atribuyen la crisis de gobernabilidad a la incapacidad de los gobernantes... y las que atribuyen la ingobernabilidad a las demandas excesivas de los ciudadanos" (p.703).

El propio Pasquino más abajo aclara que la principal debilidad de ambos tipos de encuadres del párrafo anterior reside "... en la falta de integración, en el plano analítico, de dos componentes fundamentales: capacidad y recursos de gobiernos y gobernantes por un lado, y demandas, apoyos y recursos de los ciudadanos y grupos sociales por el otro" (p.704). Y prosigue más adelante: "La gobernabilidad y la ingobernabilidad no son pues fenómenos acabados, sino procesos en curso, relaciones complejas entre los componentes de un sistema político" (p.705).

A los efectos de nuestro interés en el concepto *gobernabilidad* aplicado a grandes urbes, podemos descartar las hipótesis del tipo de las que plantea Huntington citada por Pasquino (1996): "la gobernabilidad de una democracia depende de la relación entre la autoridad del gobierno y la fuerza de las instituciones de la oposición" (p. 706). En cambio, hay elementos a considerar en los términos empleados por Habermas - también citado por Pasquino (1996)- al plantear que la

ingobernabilidad requiere el concurso de dos elementos: una crisis de entrada y una crisis de salida. La crisis de entrada tiene forma de crisis de legitimidad, "...el sistema legitimatorio no logra mantener el nivel necesario de lealtad de las masas al actuar los mecanismos de control que exige el sistema económico" (p.706-707). Esta primera noción no se diferencia demasiado de Huntington, es cierto.

Pero el provecho que obtiene esta exploración con las nociones aportadas por Habermas se relaciona con su caracterización de la crisis de salida (Pasquino, 1996): "... es una crisis de racionalidad: el sistema administrativo no logra hacer compatibles o manejar los mecanismos de control que le exige el sistema económico". Aquí, en el racionalismo administrativo hay una ventana que permite ir hacia el examen de la *governabilidad* urbana, eventualmente para estudiar su compatibilidad con la unidad económica metropolitana y su geografía.

Tras el breve recorrido realizado en torno a las acepciones más significativas del concepto de *governabilidad* para las ciencias políticas, es preciso buscar una perspectiva más específicamente circunscripta al ámbito de lo ciudadano y de lo local, para lo cual es propicia la definición que aporta Pedro Pérez (2001):

"La gobernabilidad urbana es la capacidad del gobierno de la ciudad para orientar y conducir (Prates y Dinitz, 1997) los procesos (de configuración y funcionamiento) urbanos con el afán de dar una respuesta democrática a las necesidades de la población y de las actividades económicas. Esa orientación implica la introducción de una perspectiva pública que atienda los intereses generales. La capacidad que se menciona está asociada a tres componentes: las instituciones gubernamentales, la sociedad civil y sus relaciones. En una ciudad metropolitana la gobernabilidad está vinculada en particular a la introducción de una perspectiva global, es decir metropolitana, que atienda a la ciudad real (unidad urbana metropolitana). Esto supone necesariamente la existencia de una función gubernamental que genere esa mirada, o dicho de otra forma, de un actor gubernamental específico" (p.7).

Dicha definición se inscribe en un enfoque teórico socio urbano en el que la acción política gubernamental – tal como describe la definición de Pérez- cumple una función social indispensable y específica dentro de la estructura comunitaria. A su vez, es una definición que entraña una determinada perspectiva teórica del fenómeno social urbano, ciudadano o metropolitano.

2.- Dimensión sociológica: comunidad y metrópoli

Por lo tanto, manteniendo la misma perspectiva funcionalista, es conveniente apelar a los aportes planteados por la sociología urbana de Manuel Castells (1976) -en la inteligencia de enmarcar las condiciones políticas de gobernabilidad de una gran comunidad poblacional como lo es el Área Metropolitana Buenos Aires-, empezando por fijar su definición de la noción de ciudad. El mencionado autor español plantea, en todo coherente con el marco conceptual escogido, que una ciudad es:

“...un asentamiento humano caracterizado por la aglomeración de una masa importante de población heterogénea y de las actividades económicas en las cuales esa población basa su reproducción sostenida por la existencia, también aglomerada, de soportes materiales privados y públicos...”

y sigue agregando más adelante:

“...por ciudad entendemos un fenómeno “real” caracterizado por la unidad de la aglomeración de soportes materiales, población y actividades sociales y económicas, y la unidad de flujos de su funcionamiento” (p.28).

Someramente, entonces, corresponde revistar el núcleo conceptual esencial de estos enfoques adoptados como marco teórico del presente trabajo. En toda región metropolitana se produce la resultante de la intersección de dos procesos: por un lado, el desarrollo de la sociedad civil misma, de su habitualidad ocupacional y de su economía, que se expresa en el crecimiento y la expansión urbana sobre la base de la diferenciación funcional y social del territorio; por la otra parte, esa expansión sucede sobre varias unidades territoriales de gobierno y gestión (Pires, 2001, p.3).

Al respecto, reflexiona Manuel Castells (1976):

“...más allá del tamaño de la aglomeración, la forma urbana metropolitana se caracteriza por la difusión de las actividades y funciones en el espacio y la interpenetración de dichas actividades según una dinámica independiente de la contigüidad geográfica” (p.28).

Una metrópoli, un gran conglomerado poblacional, entraña por una parte un modelo de desarrollo urbano que como dato distintivo tiende a la heterogeneidad general, dada la diversidad de actividades y grupos sociales que en ella habitan e interactúan. Por la otra parte, toda gran urbe también entraña una tendencia a la homogeneidad particular, ya que la localización de las mencionadas actividades y de su población ocurre en territorios diferenciados que conforman unidades relativamente homogéneas.

Así, nos encontramos con la dualidad de la existencia de fracciones unitarias territoriales, subunidades, barrios o zonas con rasgos urbanísticos relativamente uniformes y comunes, que devienen naturalmente en espacios de identidad y configuran homogeneidades interiores, que a su vez se integran a la gran unidad territorial, a la metrópoli esencialmente heterogénea (Pírez, 2004, p.5).

Toda región metropolitana, o gran ciudad, cuenta con sitios prioritariamente residenciales, o emplazamientos apropiados para actividades administrativas, comerciales o financieras, o espacios reservados para reunión, paseo público o para la acción cultural, y también cuenta con lugares destinados a usos industriales, que en cada caso difieren según normativas específicas y singularidades históricas. Pero además de la diferenciación de pequeñas homogeneidades que se integran, a su vez, a la gran heterogeneidad urbana -que resulta, como hemos señalado, de la dispersión geográfica de actividades y funciones-, un gran conglomerado poblacional expresa también – según refiere Castells (1976)- una suerte de “interdependencia jerarquizada de las distintas actividades”(p.28). Sobre tal concepto se volverá en el siguiente acápite.

3.- Dimensión económica: renta del suelo urbano

Los enfoques funcionalistas propuestos en el acápite anterior, proponen un abordaje de lo local y lo urbano desde una perspectiva distinta de los enfoques económicos del desarrollo urbano con base en la teoría marxista del suelo. Sin embargo, en la medida que tanto Castells como Pírez no

hacen eje en los mecanismos de generación y apropiación de la renta urbana sino en el proceso físico de diferenciación territorial de funciones, se puede asumir de todos modos que los enfoques que establecen como factor determinante del despliegue urbano a los cambios en el valor del suelo no resultan incompatibles con los enfoques funcionalistas de base marxista como los del propio Castells, y que, incluso, son complementarios; y pueden apoyar esta exploración reflexiva acerca de la tensión entre las determinaciones económicas y las políticas en el devenir del despliegue urbanístico de una gran ciudad.

Fundamenta al respecto el economista especializado en cuestiones urbanas Samuel Jaramillo (2009):

“Los determinantes de la localización de las distintas actividades urbanas en la ciudad y su entrelazamiento espacial no son exclusivamente de carácter técnico, fruto de una lógica funcional –como lo formulan algunas aproximaciones del individualismo metodológico y del comportamiento paramétrico de los agentes económicos– que conduce a algo difícil de sostener: un equilibrio general, único, óptimo y estable, con las repercusiones que ello implica sobre los aspectos de política, ya que su conclusión más general es que el funcionamiento espontáneo del mercado es el mecanismo más eficiente de la distribución de las actividades urbanas en el espacio”(p.22).

Debe reiterarse la salvedad -en relación a este texto de Jaramillo-, que éste no se refiere a aquellos enfoques funcionalistas que –como los del propio Castells (1995)- no reconocen al mercado como el mecanismo más eficiente de diferenciación territorial de actividades. Dichos enfoques, dentro de los límites acotados de estudio de los procesos de desarrollo de las metrópolis, pueden asumirse –como se ha expresado más arriba- como de complementariedad y de aplicabilidad conjunta con las perspectivas que atribuyen carácter determinante en la configuración territorial de las ciudades a la apropiación especulativa de plusvalía urbana.

Para revisar tal compatibilidad, entonces vale preguntarse cómo surge aquel orden o aquella estructura de interdependencia jerárquica de actividades en una ciudad descrita por Castells (1976, p.28). En otras palabras, ¿cuáles son las fuerzas que determinan o concurren a determinar los emplazamientos territoriales de las distintas funciones que se realizan dentro de la geografía de la gran ciudad?

Un ejido urbano y sus diversos emplazamientos pueden provenir en buena medida del ordenamiento político, esto es, del planeamiento distrital del suelo conforme a códigos generales y/o a normativa edilicia que se va promulgando históricamente. Pero lo más habitual en los procesos demográficos más o menos acelerados que conlleva una urbanización a gran escala, es que las fuerzas sociales que construyen un determinado orden en materia de usos del suelo son por su naturaleza misma de carácter espontáneo.

Dos conceptos como orden y espontaneidad son universalmente opuestos lógicos, contradictorios entre sí, pero también se conjugan en la entidad que los une e incluye. En el caso del despliegue territorial de una gran ciudad, hay un tipo de orden resultante que proviene de la dinámica espontánea del mercado de predios, dinámica que asigna valores diferenciales al suelo urbano según la rentabilidad inmobiliaria de sus diferentes usos.

Como se ha propuesto, y sin bendecir como virtuosa ni mucho menos como eficiente a esta dinámica espontánea del mercado, los enfoques de Castells y Pérez no cierran la puerta a una exploración acerca de la apropiación de renta y de la redistribución de capital que conlleva el proceso de diferenciación geográfica de actividades en una gran urbe, proceso cuyas funciones pormenorizadamente describen.

Así como se van agrupando territorialmente las distintas actividades urbanas según su perfil, uniéndose entre sí en distritos geográficos las asimilables o complementarias, o repeliéndose mutuamente las de contigüidad incompatible, así también van configurándose -mediante el accionar espontáneo de la oferta y la demanda de tierras urbanas- diferenciaciones urbanísticas que a su vez estratifican socialmente a los ciudadanos.

En la mayoría de los casos que la acción pública ha legislado, planificado e implementado efectivamente los usos del suelo, dicha diferenciación de funciones y por añadidura de geografías inherente a toda gran urbe, se ha desplegado con mayor armonía y homogeneidades relativas, con los consiguientes efectos sociales de integración, como se verá más adelante al repasar la evolución socio urbana histórica durante la primera mitad del siglo pasado en la ciudad de Buenos Aires.

Es decir, la configuración de las diversas funciones de un área metropolitana que se produce de modo más o menos espontáneo según la menor o mayor regulación estatal de usos del suelo, es en apariencias caótica; sin embargo, el movimiento espontáneo del mercado inmobiliario es a su

vez un elemento que termina ordenando el despliegue urbano, social, productivo y cultural, reasignando usos del suelo como parte de la reconfiguración de los equilibrios funcionales en la ciudad.

La cuestión, entonces, consiste en preguntarse en una situación histórica y concreta de una metrópolis cuál es el elemento predominante de su despliegue; por ejemplo aquí y ahora en la región metropolitana, si es lo político el ámbito preponderante en el ordenamiento del territorio urbano desde el planeamiento estatal, o es el mercado quien predomina proveyendo su propio “orden espontáneo”.

Precisamente, la necesidad de la regulación política, es decir, de la acción de las instituciones políticas limitando el despliegue mercantil espontáneo de la diferenciación de usos del suelo urbano, puede facilitar un mayor equilibrio entre las distintas realidades socio urbanas, propiciando el desarrollo de geografías barriales no tan disímiles entre sí, en la medida que en el interior de cada una de ellas alternen usos residenciales de escasa altura, usos residenciales de propiedad horizontal, usos de equipamiento y usos industriales.

Resumiendo, las actividades que se van desplegando espontáneamente dentro de una gran metrópoli – por acción económica y por falta de estatalidad política-, establecen entre sí vinculaciones funcionales, independientemente de su cercanía territorial o barrial. Por lo tanto, entre las distintas geografías de una gran ciudad metropolitana hay un enorme movimiento de circulación de personas, de bienes y de todo tipo de intercambios, incluidos los informativos. Dichos movimientos son la resultante de las relaciones de complementariedad de sus distintas actividades o funciones que, conforme a la lógica económica de cada una o eventualmente a los usos permitidos por los poderes gubernamentales, se han emplazado en diferentes territorios de la urbe.

Los movimientos de personas no se realizan necesariamente hacia sitios próximos a sus hogares, sino hacia los lugares en los que tienen sede las fuentes de trabajo, los centros de comercialización, los epicentros culturales, recreativos, etc.

Cuando se avanza en el nivel de diferenciación entre los distintos territorios de una gran ciudad metropolitana, los centros de consumo, culturales o laborales dejan de situarse con arreglo a la cercanía de la población que realizará esas actividades, sino en función de sus propias necesidades territoriales, de escala económica. Cada una de esas actividades funcionales tiende a

emplazarse en una zona de la ciudad o metrópoli atendiendo a sus intereses y dinámicas particulares. Lo anterior supone una división técnica y una diferenciación social del territorio urbano. Como consecuencia tienden a debilitarse los espacios inicialmente heterogéneos, que proveen identidades duraderas, espacios de convivencia transversales y ricos en su diversidad, como los barrios, que hasta entonces integraban a la población y a las actividades de manera diferenciada.

Entre dichos agrupamientos geográficos o barriales que se radican en función de los diversos usos del espacio físico urbano, es preciso prestar atención a aquellas zonas que devienen en distritos industriales, específicamente en los casos que esos usos del suelo tienden a deteriorar el hábitat circundante, porque son potencialmente contaminantes y/o porque producen un fuerte impacto social al ejercer una presión hacia la baja de los valores relativos del suelo en las contigüidades de sus emplazamientos (Jaramillo, 2009).

La baja de los valores relativos de los terrenos en los distritos y barrios de uso predominantemente industrial o de equipamiento con características de polución visual, cloacal, sonora o del aire, se corresponde con el alza relativa y absoluta de los valores inmobiliarios en zonas que van abandonando aquellos usos y van asumiendo una homogeneidad residencial.

El instrumento que hace posible tal redistribución regresiva del patrimonio inmobiliario y de los vaivenes relativos de los bienes raíces –que afecta a todas las viviendas familiares, es decir, a los únicos bienes de capital de la mayoría de los vecinos, y que además incide de modo diferenciado en la calidad de los suelos urbanos según el devenir de sus entornos-, es el mercado inmobiliario. Pero el mercado inmobiliario no produce mayor valor –o plusvalía urbana- sino que proporciona la principal forma para apropiarse de ella (Topalov, 1984, pp. 240-249), de modo resultante que unos patrimonios se capitalizan con la renta inmobiliaria aumentando el valor mercantil del metro cuadrado de suelo, y otros patrimonios se descapitalizan al degradarse silenciosamente el entorno de sus propiedades y la cotización zonal de los terrenos.

Una vez que la diferenciación de funciones y actividades ha partido y especializado a las distintas geografías de una gran urbe, se le impone al territorio la reproducción espacial de la lógica de la estratificación social, y esa diferenciación propia de la estructura social deviene además en la concreción de una segregación territorial. Así, las diferentes zonas de una región metropolitana pasan a tener su propio *status* social, y por ende se potencia la acumulación de condiciones que

tienden a confirmar tal diferenciación. Tras cartón, tanto porque las instancias políticas gubernamentales que promulgan las normas urbanísticas ceden a las presiones del sector inmobiliario, o porque directamente se omite legislar y racionalizar los usos indiscriminados del suelo urbano, suele producirse una distribución desigual del equipamiento urbano, de la infraestructura y los servicios disponibles en cada uno de esos territorios metropolitanos.

Uno de los factores que interesa destacar, en tanto interviene en la determinación de las inequidades barriales de la calidad de servicios urbanos y/o municipales brindados dentro de una misma jurisdicción, guarda relación con el potencial recaudatorio fiscal allí donde el metro cuadrado del suelo alcanza valores máximos. Otros factores incidentes, entre ellos los de carácter puramente político (por ejemplo, intereses electoralistas en las zonas de clase media y sectores sociales más acomodados, o los relacionados con las facilidades que encuentra el clientelismo político en las zonas degradadas) y los de carácter político cultural (por ejemplo, los relativos a los resabios elitistas/clasistas de una cultura político administrativa no suficientemente democrática), concurren a esa desigual oferta de servicios urbanos entre los distintos barrios, pero su tratamiento excede los márgenes del presente trabajo.

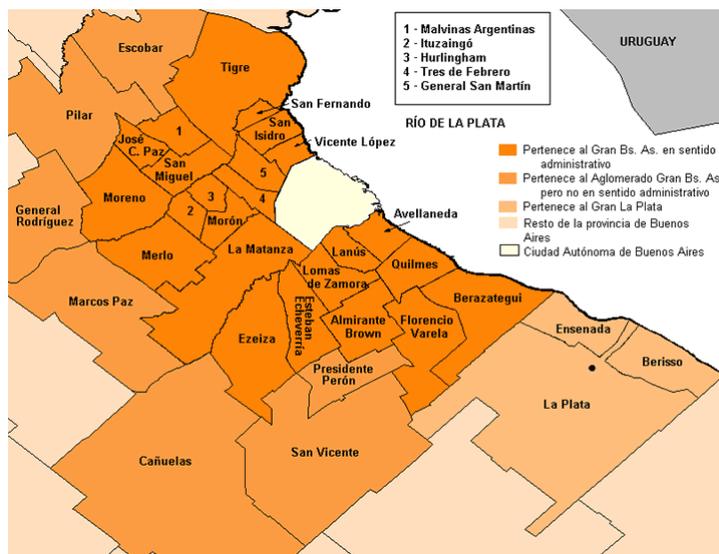
Claro está, esas desiguales calidades de servicios urbanos pueden tender a achicarse con políticas urbanísticas de los gobiernos, y/o con normas de los institutos legislativos ya sea de las intendencias o de los órganos deliberativos municipales, en ocasiones a tracción de las demandas de movimientos participativos de la ciudadanía. Dicha intervención estatal, o sea la imposición del planeamiento urbano, es el único regulador posible para limitar los usos del suelo permitidos al devenir espontáneo del mercado de predios urbanos. O dicho en otras palabras: solamente se pueden corregir u orientar las tendencias espontáneas del mercado inmobiliario que se van plasmando en el proceso de diferenciación funcional, aplicando una codificación distrital o barrial preestablecida política y jurídicamente a favor del desarrollo *sustentable*, de escala metropolitana, y adicionalmente, acompañándola con un conjunto de indicadores que permitan evaluar la calidad y la eficacia de los servicios urbanos brindados en el conjunto territorial urbano. Sobre la noción de *lo sustentable* se volverá en las conclusiones del presente trabajo.

III.- DESARROLLO

III. 1. Descripción del AMBA

Como se ha planteado en la introducción, se trata de sostener el argumento básico de esta exploración: la región metropolitana Buenos Aires sufre las consecuencias de un desfase entre la organización territorial estatal y las relaciones reales de convivencia de los ciudadanos. En tal sentido, se puede considerar que, por un lado, transcurre la vida social y comunitaria, la ciudadanía con sus identidades locales, vecinales, sus agrupamientos culturales, espaciales, laborales y de movilidad o tránsito dentro de la geografía territorial que hace a la habitualidad. Y por el otro lado, transcurre la dinámica de esa relación comunitaria que no encuentra reflejo en el recorte espacial de distintos tipos políticos de territorios.

El siguiente mapa representa las divisiones políticas del territorio del Área Metropolitana Buenos Aires:



Obsérvese la estrecha dimensión de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en relación a los 24 municipios del llamado Gran Buenos Aires, que está compuesto por un primer y segundo cordón resaltado con el anaranjado fuerte en el mapa precedente. La pequeñez relativa de la Capital Federal puede apreciarse con más énfasis si se compara su extensión de 200 km² respecto a la superficie del resto de los municipios del llamado Aglomerado Gran Buenos Aires, cuyas

comunas –resaltadas en un tono menos intenso en el mapa- configuran lo que actualmente se suele denominar como el tercer cordón demográfico del conurbano.

A los efectos interpretativos, se denominan cordones demográficos a los sucesivos momentos expansivos que fueron consolidando nuevas periferias del ejido urbano, todas concéntricas a la Ciudad de Buenos Aires. En su momento histórico el advenimiento del primer cordón se denominaba habitualmente como cinturón industrial.

Sin embargo, si se compara al territorio de la Ciudad Autónoma, e incluso el del conjunto del AMBA, con el de la Provincia de Buenos Aires, se nota no sólo la insignificancia relativa de ambas dimensiones – Ciudad Autónoma y AMBA-, sino también las disímiles características: la geografía provincial es predominantemente rural y la urbana apenas tiene sectores semi rurales ya en franca retirada en los confines del tercer cordón.

En el cuadro A) del Anexo se pueden observar las dimensiones físicas y demográficas generales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su periferia urbana, así como su variación a lo largo de una década. Como se puede ver, el cuadro A) no hace mención específica del AMBA, y se limita a ofrecer cifras de la Ciudad de Buenos Aires y de 24 municipios del primer y segundo cordón del conurbano, cuyo conjunto poblacional alcanza a 12.806.866 personas.

Sin embargo, como se ha mencionado más arriba, hay actualmente un tercer cordón periférico que integran, además de la ciudad de La Plata y su propia periferia, otros municipios cada vez más urbanizados y densamente edificados al punto que van perdiendo su anterior fisonomía semi rural. Incluyéndolos, con sus dimensiones demográficas observables tal como aparecen en el Cuadro B) del Anexo, se completa el conglomerado urbano que representa la noción de AMBA, con una población total de 14.335.624 habitantes.

Volviendo a considerar el territorio que conforman la ciudad de Buenos Aires y su primer y segundo cordón metropolitano, en el Cuadro C) del Anexo se consignan las variaciones relativas inter censales de las poblaciones y se observa que el crecimiento demográfico más dinámico del AMBA en la última década se verifica en el conurbano bonaerense.

La variación relativa total de la población de la Provincia de Buenos Aires en los 10 años ha sido de 1.797.881 habitantes. Dicho guarismo, como se ha señalado, obedece en primer lugar al

mayor poblamiento de los dos cordones periféricos de la ciudad de Buenos Aires (1.232.278 habitantes más). Sin embargo, es significativo también el crecimiento demográfico y la metropolización paulatina del tercer cordón como se ha verificado más arriba en el Cuadro B). Tal circunstancia explica buena parte del medio millón adicional de habitantes que refleja la variación de habitantes total de la Provincia de Buenos Aires en los últimos 10 años.

En el Cuadro D) del Anexo se vuelca la evolución demográfica de los 24 municipios del primer y segundo cordón del conurbano. Es observable el fenomenal crecimiento de la población en La Matanza a lo largo de una década (41%), junto a las magnitudes importantes de crecimiento demográfico en Florencio Varela (22,1%), en Moreno (18,9%) y en José C. Paz (15,5%) reflejan la influencia de inmigraciones de países limítrofes y de migraciones internas hacia los municipios más asistidos por el Estado Nacional en materia social. Por el contrario, el crecimiento del 25 % de la población de Tigre y una parte del extraordinario crecimiento del partido de Ezeiza (37,8%) reflejan el movimiento de sectores medios y medios altos urbanos hacia la periferia verde y una nueva diferenciación funcional territorial en el área metropolitana.

En el menor nivel jerárquico de las delimitaciones político territoriales del AMBA se encuentran los municipios encuadrados bajo la jurisdicción del gobierno provincial. Dichos municipios bonaerenses están sujetos política y administrativamente por dos jurisdicciones –la nacional y la provincial- en las mismas materias o áreas de gestión de gobierno, circunstancia histórica que promueve tensiones, superposiciones y competencias políticas principalmente entre los poderes ejecutivos de las distintas instancias gubernamentales del conurbano.

En tal contexto, el funcionamiento administrativo que debiera ser más asépticamente burocrático en las comunas o municipalidades, suele depender más del intercambio de favores políticos entre sus dirigentes y los de niveles gubernamentales superiores, que de la práctica colaborativa y concurrente. Es decir, en el conurbano bonaerense la tendencia relevante es la sumisión de los niveles de gobierno inferiores -los municipios- a los niveles superiores -los gobiernos provincial y nacional- que terminan compitiendo entre sí por esa sujeción y dependencia dineraria de cada instancia local.

Los municipios dependen del gobierno de la Provincia de Buenos Aires en materias como la educación pública, la salud y la principal red hospitalaria, las obras públicas de infraestructura

soportadas por el erario público bonaerense, como también respecto de ciertos servicios públicos de gestión provincial y, parcialmente, en materia fiscal impositiva.

También los municipios pueden recibir -sin mediación provincial alguna- aportes o asignaciones directas de partidas provenientes del Tesoro Nacional. Constitucionalmente, el Gobierno del Estado Nacional ejerce potestades jurisdiccionales sobre el transporte público de pasajeros, sobre las vías de tránsito que integran las rutas nacionales, como también, eventualmente, sobre hospitales nacionales y reparticiones locales de salud pública y asistencia social. Y en virtud de las lagunas de la legalidad administrativa del sistema federalista, el gobierno nacional puede decidir la inversión pública en obras de infraestructura urbana dentro del territorio de tales municipios sin consulta vinculante con el gobierno provincial.

Como un caso totalmente atípico debe considerarse al gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, una jurisdicción con doble status en tanto, como todas las llamadas ciudades estado, cuenta con facultades que casi la homologan a las Provincias, y a la vez retiene las funciones habituales de los municipios. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su carácter de distrito federal, comparte jurisdicción dentro de su propio territorio con las atribuciones gubernamentales del Poder Ejecutivo Nacional, y tal modelo institucional promueve una competencia política por los favores de los porteños entre el Poder Ejecutivo de la Nación y el de la ciudad.

En resumen: los municipios, el gobierno bonaerense, el gobierno porteño y el gobierno nacional, son instancias cuyas delimitaciones soberanas se superponen. Pero tales superposiciones provocadas por el diseño institucional de la región metropolitana no son un problema en sí mismo (y además, en última instancia, podrían ser subsanables en eventuales circunstancias históricas en las que fuera pertinente y viable el reformismo constitucional), sino que producen otro tipo de problemas, sin dudas primordiales, que son los derivados de aquellos: los niveles de gobierno, cada una con jurisdicciones parcializadas y acotadas, no sólo no se corresponden con la vida social, económica y la cultural real de sus habitantes, no sólo no regulan las relaciones comunitarias, sino que atentan contra su desenvolvimiento.

Tal disociación entre la estatalidad y el devenir de la sociedad civil se hace cada día más evidente a partir de las crecientes dificultades que afronta la gobernabilidad de la región metropolitana, que repercuten de modo determinante en los bajos niveles de eficacia, y hasta de aplicabilidad, de

las políticas públicas programadas por cada uno de los mencionados tipos de unidad de gobierno actuantes dentro de sus respectivas delimitaciones territoriales, funcionales y jurisdiccionales.

Subsidiariamente, vale advertir también algunas consecuencias que en materia político cultural produce el desfase entre el diseño institucional de la región y la ciudad geográficamente “real”. En particular, las consecuencias del recurrente “rebote” de las demandas sociales en las instancias de administración con facultades territorialmente recortadas y/o con insuficientes potestades. La falta de resoluciones políticas a problemas que, o bien desbordan los límites físicos de las jurisdicciones, o bien dependen de facultades concurrentes, va deteriorando el vínculo y las expectativas del ciudadano demandante con las instituciones democráticas. En una sociedad de masas y mediática, la falta de una referencia estatal a la cual recurrir hace doblemente anónimo al ciudadano.

III.2 Breve reseña histórica: la planificación urbanística porteña, la metropolización y la desindustrialización

Pocos años luego de la capitalización de Buenos Aires y bajo el influjo positivista planificador europeo tuvo lugar la intervención urbanística que rediseñó la ciudad de Buenos Aires, impulsada por la llamada generación del 80 a partir de 1883 con la Intendencia de Torcuato de Alvear.

Se diseñó por entonces una ciudad con la impronta simbólica y la funcionalidad propia de la sede del poder político del “granero del mundo”, y su implementación se ejecutó con obras públicas de gran magnitud hasta promediar la década del '30 del siglo pasado. Aquella nueva funcionalización urbanística promovida por el planeamiento estatal reconfiguró y potenció a la ciudad de Buenos Aires, a su espacio público y a su infraestructura urbana (Jutronich, 2006).

Sin embargo y como salvedad, se realizó con las limitaciones de época respecto a los derechos cívicos: la ciudadanía porteña no podían elegir a su propio poder ejecutivo municipal, que por mandato constitucional era digitado por el Presidente de la Nación, en tanto la ciudad oficiaba como Capital Federal de la República.

Previamente, hacia el año 1870, ya los arrabales, las *orillas* del área urbana, eran lugares marginales. Ya “... era pues evidente en la época la necesidad de una transformación para satisfacer las demandas del hábitat y de los servicios” (Sarrailh, 2000, p.409). En tal sentido, y

en paralelo al plan urbano, hubo debates de alto voltaje político en torno a los aspectos sociales del proyecto de ciudad, tal el caso de la confrontación entre la visión libremercadista del devenir urbano y la visión asistencialista, que despuntaba originada en el higienismo, y la expresaba, entre otros, por Aristóbulo del Valle (1887) – según recopilación de Botana y Gallo (1997)- en un discurso en el Congreso acerca de las necesarias obras de salubridad:

“... (Frente a) la opinión liberal del mundo moderno que llama a `defenderse contra la tendencia socialista que va penetrando al estado... ¿cómo se concilia dicha doctrina tan rigurosa ... con aquella otra del distinguido higienista (se refiere a Eduardo Wilde) ... que lleva al gobierno a desempeñar las funciones de padre de los pobres, no dejando estas funciones ni al padre de la naturaleza, ni siquiera al padre que da la caridad pública?”.

A pesar de sus limitaciones elitistas, el proyecto sociológico, político y cultural de la elite porteña de la llamada generación del '80 aparejó un salto de calidad hacia el urbanismo, materializado en la fuerte intervención sobre el espacio público signada por la planificación estatal. El rediseño de la ciudad de Buenos Aires fue una acción antes que nada política –el urbanismo indefectiblemente lo es-, un gesto inequívoco de poder de aquella dirigencia oligárquica positivista, y también un síntoma de una voluntad de progreso, aunque permeado de una estética y una perspectiva europea de lo ciudadano.

Más allá de su elitismo, fue una política visionaria y proyectiva, ya que se complementaba con el modelo agro exportador que nos reservaba aquella división internacional del trabajo, modelo cuyos rasgos más gruesos la Argentina conserva ciento veinte años más tarde.

Aquella urbanización de Buenos Aires que concibieron sectores dirigentes porteños de la elite gobernante a partir de la generación del '80 propuso, por un lado, reservar la ribera del Plata principalmente para la actividad portuaria de modo de facilitar la salida de productos primarios; por el otro lado, funcionalizaba a la ciudad como puerta de acceso al país de los contingentes inmigrantes que debían poblar la geografía argentina. Justamente, éstos debían asimilar las señales y símbolos urbanos propios de una gran capital de cuño europeo, de modo de asegurar la impronta de la elite dirigente que les había abierto aquella puerta.

En una decena de años se consolidaron los paisajes definitivos del Parque Tres de Febrero, se procedió a conectar el eje cívico de los tres poderes, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, abriendo la Av. de Mayo y las Diagonales. También se les otorgó a las respectivas plazas de cada

poder del Estado una monumentalidad solo superada por los Palacios que se erigieron para asentar sus sedes. Se construyó el nuevo Teatro Colón, se rellenaron pantanos para erigir Puerto Madero, las dársenas, y finalmente consolidar una Avenida Costanera al norte y al sur de la zona portuaria (Di Virgilio, 2009, pp. 5-8). Buenos Aires miraría hacia la pampa desde su opulencia, diferenciándose adrede de la Tierra que la enriquecía y cada día la poblaba más a través de las migraciones internas.

Precisamente, en las postrimerías de los años '20 del siglo pasado, cuando estaba en pleno despliegue aquel diseño urbanístico iniciado por la generación del '80 y eran erigidos sus edificios públicos, se emplazaban los monumentos encargados a artistas connotados, se realizaban las obras portuarias y se iniciaban las excavaciones de la primer línea del subterráneos-, se fueron evidenciando los síntomas embrionarios del proceso posterior de metropolización de la Ciudad de Buenos Aires.

Primeramente habían sido los pueblos de Barracas y Belgrano, por mencionar dos suburbios entre otros, los que comenzaron a unirse al “centro” por un continuo de casas que ocuparon todos los espacios rurales hasta entonces vacantes. Hacia fines de los años treinta, Buenos Aires era ya un área metropolitana de consideración.

A pesar de las importantes ofertas intelectuales y culturales ya mencionadas en el acápite 2.- de la Introducción del presente trabajo², a las que se hubiera podido apelar para afrontar la nueva problemática urbana, dos factores entre otras causas subsidiarias no lo permitieron. Por una parte, la inestabilidad política institucional abierta en el año 1930 y la conflictividad social detuvieron aquel impulso político urbanístico que había iniciado el sector positivista planificador de la elite. Por la otra, todavía no habían madurado históricamente en los países centrales – espejos de la concepción dirigente predominante en la Argentina- las políticas públicas que asomaron tras la depresión promediando los años 30 y construirían el nuevo modelo del *Welfare State* en la posguerra.

Tanto las crisis económicas ya recurrentes del modelo agro exportador, como las crisis de representación y participación política de los sujetos sociales emergentes, crearon zozobras en aquella dirigencia política tradicional, y el debilitamiento del influjo político cultural de la vieja

²Ramos Mejía y Wilde, entre otros autores.

elite sobre los nuevos sectores con derechos ciudadanos redundó en su distanciamiento de las cuestiones de orden urbanístico.

Precisamente, eran las instituciones del Estado las que tenían que haber incorporado respuestas y acciones prácticas a la expansión y al nuevo desorden demográfico y urbanístico que se evidenciaba, en tanto esas instituciones expresaban y expresan al ámbito de resolución de los problemas políticos de primer orden que no pueden ser resueltos desde la sociedad civil.

Ya en el año 1947 Buenos Aires contaba con una población total de 4.7 millones de habitantes, que representaba el 30% de la población total del país. Prácticamente las dos terceras partes de la población metropolitana residía fuera de la ciudad central (Pírez, 2004, p.425).

Tampoco la generación del '80 – que había aportado al urbanismo una dinámica armónica que la sobrevivió por casi medio en la ciudad de Buenos Aires- hubiera podido prever que unas décadas luego arribarían a Buenos Aires enormes contingentes de migrantes provenientes del interior del país, que fueron poblando la periferia metropolitana desde los años '30 en adelante junto con el incipiente y luego más intenso desarrollo industrial. A diferencia del proyecto inmigratorio de ultramar impulsado por Alberdi y Sarmiento que se aceleró a partir de la última década del siglo XIX – y que contaba con las potencias socializantes de la educación primaria obligatoria y al inicio del siglo XX con el servicio militar obligatorio- (Oszlak, 1997)³, el nuevo proceso demográfico iniciado en la tercer década del siglo pasado, no fue acompañado de políticas urbanísticas que pudieran adecuar aquel plan de desarrollo de la ciudad a la nueva realidad.

En realidad, mucho antes que las cuestiones municipales de planeamiento, el inicio del naufragio urbanístico de Buenos Aires hay que encontrarlo en el fracaso del proyecto de poblamiento del país, condición original básica con la que se había planteado la inmigración, ya que al no cambiar el régimen agrícola y no crearse nuevos centros de interés económicos en el interior “el inmigrante se vengaba quedándose en Buenos Aires para tentar suerte no en las faenas de la producción, sino en las de distribución, multiplicando el número de aspirantes a una riqueza lograda en las formas subsidiarias de la vida económica”, según describe José Luis Romero en *Las ideas políticas en Argentina* (1996). La síntesis escueta y atinada la había realizado Ezequiel

³Dice Oszlak (1997): “La educación constituyó un vehículo privilegiado en el marco estratégico de penetración ideológica del Estado...”(p. 151). Y escribe respecto a la ley 4031: “...concebido como un riguroso rito de pasaje, el servicio militar obligatorio venía a cumplir fines similares a los contemplados en la Ley General de Educación, y en más de un sentido, la complementaba.”(p.154)

Martínez Estrada (en *Muerte y transfiguración de Martín Fierro*, citado por Romero, 1996): “La ciudad fue creciendo en rivalidad con la república”. Y prosigue magistralmente la pluma de Romero en los años setenta: “... y esa rivalidad se acentúa día a día, agravada por la naturaleza de los contenidos sociales de una y otra; porque Buenos Aires es el conglomerado amorfo, en vías de decantación, pero sin decantar aún, y el país es sólo en parte ese mismo conglomerado... y este duelo oculta –y en gran parte explica- la indefinición de nuestra existencia social y el azar de nuestra vida política”.

Retomando la relación de aquel plan urbano con las cuestiones sociales, más adelante, es justo destacarlo, hubo una acciones de escala estratégica en el diseño territorial de las prestaciones del emergente Estado Asistencial -como lo fue en materia de salud pública el plan hospitalario de Ramón Carrillo, durante los gobiernos peronistas del período 1946-1955-, todavía hoy un modelo vigente de política pública sanitaria que instaló sus hospitales tanto en el territorio de la ciudad de Buenos Aires como también en el del primer cordón bonaerense, el único existente por entonces en la periferia metropolitana. En el mismo sentido estratégico y durante muchas décadas continuó el despliegue armónico territorial en la ciudad, y en su creciente conurbano, de la infraestructura escolar necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la Ley 1420.

No obstante los límites contextuales del modelo estatal oligárquico autoritario, aquel plan urbanístico de la “Perla del Plata” prolijado a partir de los años ’80 decimonónicos y concebido de espaldas de las economías del interior, pudo, por su potencia estratégica, contener y de algún modo integrar en su geografía a la explosión demográfica del período de industrialización que se inició en la década de 1930 y cambió definitivamente el perfil de la ciudad hacia fines de los años ’60 (Di Virgilio, 2009, pp.8-11).

Aun luego de aquella década del sesenta, e incluso hasta nuestros días, la Buenos Aires proyectada hace más de cien años mantiene sus símbolos arquitectónicos de estética neoclásica y sus espacios públicos de integración ciudadana, re-significados estos últimos por los acontecimientos políticos de un siglo entero.

A contramano del proceso de urbanización de Buenos Aires, se puede observar que San Pablo, la ciudad más grande y poblada de América Latina - al no haber contado desde su origen con un proyecto originario de ciudad y habiéndose situado la capital del Imperio del Brasil en Río de Janeiro-, creció a la hora del industrialismo y de las migraciones internas sin contención de

modelo alguno (Romero, 1976), dando lugar a una urbe anárquica y casi intransitable, difícil de disfrutar culturalmente y de integrar socialmente. Sin embargo, se debe hacer una salvedad en relación directa con los fines del presente trabajo: posteriormente San Pablo fue recuperando la planificación y el ordenamiento urbano por un adecuado modelo territorial institucional. Y a diferencia del AMBA, la región metropolitana paulista es regida por una sola alcaldía.

Si reconocemos que las multitudes fueron “invadiendo” las grandes ciudades sudamericanas y las transformaron en laboratorios de inéditas experiencias culturales, también debemos considerar que en cada caso particular la estructura política, y sus correspondientes niveles de inclusión ciudadana, de integración y convivencia comunitaria, y las correspondientes respuestas urbanísticas si las hubo, dependieron principalmente de la sensibilidad política de la dirigencia civil o militar gobernante de turno en cada país de la región.

Recapitulando, el crecimiento del Área Metropolitana de Buenos Aires hasta los años '30 se nutrió fundamentalmente de población inmigrante de ultramar, que se fue integrando urbanística y económicamente desde el centro hacia la nueva periferia gracias al ferrocarril y los autobuses, medios de transporte que permitieron un proceso de adquisición y poblamiento de tierras alejadas del centro de la “gran aldea”. Recién a partir de los años '40 al acelerarse el proceso de la primera sustitución de exportaciones, se impuso -por sobre la ya declinante inmigración extranjera- un formidable proceso de migraciones internas que fue determinando un tipo de expansión ya metropolitana de la urbe. La inmensa mayoría de los migrantes nacionales se asentaron en la creciente periferia, tras loteos de predios hasta entonces rurales, y pagando en cuotas sus terrenos por entonces de escaso valor inmobiliario en los que construyeron sus viviendas.

Podríamos decir que dicho proceso de expansión territorial de la urbe rompió definitivamente el molde previsto por los planificadores de la generación del '80 y sus sucedáneos. Unos años más tarde, con la emergencia del modelo de Estado asistencial y del proceso redistributivo del primer peronismo, se facilitó aún más la inserción de esa multitud de nuevos habitantes en la ciudad, que a pesar de su configuración socio geográfica fragmentada, de las diferencias y desigualdades urbanísticas de los distintos territorios, fue integrando a los diferentes grupos sociales. El nuevo modelo estatal y la potencia económica de aquella industrialización de la región metropolitana, contribuyó a la convivencia citadina a pesar del desfase y atraso de las políticas públicas de reordenamiento del suelo urbano.

Se ha dado cuenta hasta aquí del cambio completo de fisonomía que la ciudad -y su área metropolitana o periferia- alcanzó hacia mediados de los años sesenta, cuando junto con San Pablo se destacaba su perfil de neto corte industrial entre las grandes urbes de América del Sur. Corresponde ahora mencionar el proceso de desindustrialización que se desencadenó en la segunda parte de la década del setenta, se aceleró particularmente en los años '90 y cuyos últimos estertores todavía conmueven el perfil de la vida urbana. Efectivamente, las exigencias del modelo de acumulación de capital, la inevitable inserción de la economía argentina en los procesos de globalización y la aplicación acrítica de las políticas de los organismos financieros internacionales, fueron desfigurando hasta su extinción aquella sociedad salarial e introduciendo drásticos cambios de tendencias en la expansión metropolitana.

La confluencia de los procesos de reestructuración y globalización impuso una nueva configuración urbana para las grandes ciudades y sus periferias contiguas, que se sobreimpresió sobre la configuración ya existente (Castells, 1995).

Por un lado, se multiplicaron los asentamientos irregulares de la población de muy bajos recursos, excluida de la posibilidad del trabajo formal en la ciudad. Por otro lado, esa pobreza y marginalidad crecientes, junto a su inherente conflictividad e inseguridad social, estimuló a amplias franjas de la población pudiente a suburbanizarse, abandonando el centro de la metrópoli. Como refuerzo de la exclusión social sus nuevos barrios adoptaron el formato de urbanizaciones cerradas, consagrando el advenimiento de la exclusión urbanística, y creando un inédito espacio urbano, privatizado, un espacio desconocido hasta entonces en la gran ciudad que había integrado a todo tipo de inmigraciones.

La disminución de la presencia estatal, la desregulación y la privatización de los servicios estatales, junto con las transformaciones económicas y sociales acaecidas por el predominio de nuevas actividades terciarias basadas en la introducción de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, y la creciente presencia de actores transnacionales -entre ellos los inversores inmobiliarios que incidieron en la globalización del mercado de predios urbanos- provocaron cambios notables en la configuración metropolitana que acentuaron las diferencias y sobre todo las desigualdades. En todo el mundo las áreas metropolitanas se fortalecieron como centros de acumulación económica pero fueron mermando simultáneamente en su función reproductora de la fuerza de trabajo (Pérez, 2005, pp.423-447).

En el Área Metropolitana Buenos Aires de nuestros días el territorio se ha reconfigurado ya con una casi nula incidencia de la planificación estatal, extendiéndose en un espacio signado por fragmentaciones, algunas de las cuales a su vez se dividen tajantemente al interior de su pequeña geografía. Se trata de la yuxtaposición de los asentamientos irregulares y las urbanizaciones cerradas, de barrios y áreas urbanas que tienden a excluirse y a segregarse socialmente entre sí, pero que sin embargo, están implicados mutuamente como se ha señalado en el marco conceptual del presente trabajo.

Por una parte, el centro de la metrópoli, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sigue siendo un territorio residencial de sectores medios, aunque también en dicha franja se observan migraciones hacia barrios vigilados o urbanizaciones cerradas en la periferia. Sin embargo, entre el año 2001 y el año 2010 la población de las villas porteñas aumentó en un 59%, pasando de 107.805 a 163.587 habitantes, mientras que el número total de habitantes de la ciudad se ha mantenido estable (INDEC,2010). Si se considera la progresión demográfica de las últimas tres décadas se observará que la población en las villas porteñas en el año 1981 ascendía a 37.010 habitantes, que en el año 1991 era de 52.608 habitantes, en el año 2001 había alcanzado a los 107.805 habitantes y en el año 2006 llegó a 129.029 habitantes (Duarte, 2007). Los datos evidencian la salida de sectores medios y altos de la Ciudad Autónoma y el arribo de sectores carenciados en busca de oportunidades de subsistencia formal o informal, fenómeno este último también observable en un conjunto de municipios del primer y segundo cordón urbano, tal como se graficó en el III.1.

El centro y el norte de la ciudad, así como nuevas áreas de los municipios ribereños del norte, se han ido especializando en líneas generales como espacios físicos de realización de las actividades propias de las llamadas ciudades globales, con el equipamiento y los sitios adecuados para su funcionamiento, como también para la residencia de buena parte de la población involucrada con tales tareas. Específicamente en el centro de la Ciudad Autónoma, se presenta hoy un escenario que representa cotidianamente las desigualdades flagrantes de la urbe, no solamente la polarización aparentemente dual de excluidos/incluidos, sino también las múltiples polarizaciones sociales “que configuran una ciudad de desigualdades complementarias que funcionan física, social y económicamente como una única realidad”(Pérez, 2005, p.425).

Ni las más optimistas perspectivas macroeconómicas a mediano y largo plazo respecto del AMBA pueden avizorar un horizonte de inclusión productiva para enormes contingentes de habitantes sumidos en condiciones urbanas de extrema pobreza y marginalidad. La sumatoria de programas y líneas de gestión estatal que se proponen combatir la pobreza y la marginalidad urbana, tanto las políticas ocupacionales como las asistenciales -y dentro de éstas últimas tanto las focalizadas como las universales-, resultan estratégicamente insuficientes.

Hay ejemplos variados de dicha insuficiencia estratégica y estructural, entre ellos la sobreoferta y dispersión jurisdiccional de la legislación social que hace imposible su aplicación y coherencia, la superposición de programas, el despilfarro de recursos a favor de lo contingente y no de lo estructural. En tal sentido, cabe mencionar el caso concreto de la proliferación de programas de capacitación laboral aplicados a una población en situación de riesgo que no tendrá salida laboral en el mercado.

En materia del hábitat, la construcción de viviendas sociales en zonas de marginalidad social - a veces en tierras vacantes que constituyen una reserva para urbanizaciones o parquizaciones futuras, otras veces en barrios ya degradados y aislados del ejido urbano-, amplía la brecha de desintegración social. Así, las viviendas se precarizan rápidamente y consolidan el gueto de la desigualdad de oportunidades. Tras cartón promueven la aparición de nuevas viviendas de emergencia en esos barrios y mayor hacinamiento⁴.

Tanto la desocupación heredada por la nueva generación cuyos padres ni siquiera cuentan con una memoria laboral, como el crecimiento sostenido de la población de las villas y barrios marginales, y también el aumento persistente de la inseguridad y la violencia como arrojan los datos de las encuestas de victimización (Informe Final sobre Victimización - Ciudad de Buenos Aires, 2007, p.42), son indicadores del fracaso estratégico de la batería de políticas públicas empleadas en estos años.

Algunos programas –vale reconocerlo- alcanzan una eficacia relativa en grupos focalizados de la población, y otras políticas asistenciales practican una relación directa Estado-beneficiario a través de la universalización sin mediaciones clientelares. Pero son insuficientes. En materia de

⁴Las políticas de origen socialista, las más tradicionales en materia de vivienda social, y las adoptadas por aquel modelo estatal asistencial, han tocado su techo. En el Área Metropolitana de Buenos Aires desde la salida de la sociedad salarial no hay posibilidades de ofrecer trabajo efectivo a un sector de la población creciente y paulatinamente pauperizado desde hace décadas. Las ideas y programas de gobierno en materia de vivienda siguen ancladas en un paradigma vencido. Proponen todavía el modelo de construcción de aquellos barrios obreros, denominados "viviendas dormitorios", los antiguos monoblocks, que ni por entonces fueron sustentables porque segregaban socialmente el ejido urbano.

políticas sociales se advierten con nitidez las dificultades de la sostenibilidad demográfica del área metropolitana, potenciadas por el diseño territorialmente fragmentado de las instancias políticas que las dispensan.

Estas someras consideraciones acerca de las políticas sociales en el área metropolitana, ofrecen apenas una pauta particular de la falta de potencia práctica que padecen también políticas de otra naturaleza de los gobiernos y municipios que interactúan sobre la región, cuyos programas pierden terreno constantemente frente al crecimiento o agravamiento del problema que intentan mitigar o resolver.

La conflictiva cotidiana de una megalópolis como el Gran Buenos Aires y la Capital crece geométricamente a partir de los contrastes sociales y urbanísticos que deterioran la convivencia ciudadana y el sentido de lo comunitario, mientras que las políticas paliativas gubernamentales aun incrementando su volumen -aunque casi siempre apenas ajustan sus presupuestos en relación a la inflación y a veces ni siquiera eso-, o incluso reestructurándose en busca de mayor eficacia, no consiguen emparejar el aumento progresivo de la conflictividad y de las problemáticas de convivencia, entre ellas la de seguridad.

III.3 Rasgos peculiares del federalismo argentino y lo local

El tipo de federalismo que ha primado en la organización del Estado Nacional, debe consignarse entre los factores que históricamente han acentuado más que en otras latitudes la subsunción de los asuntos locales en los escenarios políticos nacionales. Precisamente, desde los orígenes de la nacionalidad argentina el federalismo fue la condición de unidad de grandes y extensos territorios despoblados, dentro de los cuales la sociedad civil apenas se había constituido en un puñado de ciudades.

En líneas generales, la cultura política argentina ha estado condicionada históricamente por esa impronta espacial propia de lo federal. Al respecto Oscar Oszlak (1997) afirma que

“... la efectividad del sistema de poder estructurado –o sea, la concreta posibilidad de constitución de un Estado- dependió fundamentalmente del grado de articulación logrado

entre los intereses rurales y urbanos, los cual a su vez estuvo relacionado con las condiciones existentes para la integración económica del espacio territorial” (p.24).

Así, la cuestión espacial operó como condicionamiento del juego de intereses económicos, y el mismo autor considera que los problemas devenidos de la extensión territorial y de las consiguientes dificultades de comunicación y transporte, fueron factores, además de los eminentemente políticos “...que demoraron por muchos años el momento en que tal amalgama se produciría” (p.25).

Las características del federalismo implementado en la Argentina han subrayado fuertemente el componente territorial del concepto, en proporción inversa a los otros componentes históricos concurrentes en el nacimiento de Estados Federales en otras naciones, en las que las comunidades políticas se fueron asentando sobre sociedades civiles regionales con economías e intereses anteriores a las uniones nacionales que finalmente integraron. Dicho influjo se trasladó a la concepción de la organización de la mayoría de los gobiernos provinciales, federados casi exclusivamente como entidades asentadas sobre una determinada extensión de territorio, espacios en los que podían localizarse asentamientos urbanos de diversa extensión o poblamiento, pero que, de todos modos, no resultaban relevantes para potenciar el peso federal de sus respectivas provincias.

Por otra parte, la tradición heredada del pensamiento político y social europeo trasladada mecánicamente a los procesos de formación del Estados Nacional, también ha contribuido a demorar las reflexiones relacionadas con el estudio del poder político y sus instituciones de gobierno a nivel citadino.

En definitiva, las ciudades no fueron internalizadas en el imaginario político como comunidades en sí mismas, sino como parte de una extensión mayor. Análogamente, bajo esa influencia gnoseológica, el gobierno de las cuestiones atinentes a la convivencia cotidiana y a los servicios urbanos de ciudades, pueblos y localidades incluidas en cada provincia - los gobiernos municipales-, fueron adquiriendo la consideración y el carácter de instancias menores, con escasa autonomía, con meras atribuciones de administración subsidiaria sobre esa suerte de subterritorios.

Es el municipio, precisamente, al que se podría definir como el estamento político estatal de gobierno de una sociedad local. Al asumir dicha definición es posible distinguir entre un territorio espacioso que conforma el objeto de gobierno de una provincia, respecto de una localización urbana de personas que supone el objeto de gobierno de una ciudad. Sin embargo, ha habido y perdura una fuerte acentuación del componente territorial dentro de la noción de lo gubernamental en la forma en que se acostumbra a concebir en la Argentina el objeto de cualquier gobierno, entre otras cosas, a causa de una enorme geografía que aun hoy –en relación comparativa a otros países - continúa despoblada.

Tal impronta ha impactado tanto en la organización del Estado a nivel nacional o federal, como también a nivel provincial, ya que como se ha señalado, si bien esos dos tipos de instancias son ámbitos de unidades sociales, económicas, políticas, culturales (identidades, acumulación de poder, mercado), el origen histórico de las provincias no dependió tanto del despliegue espontáneo y paulatino de la sociedad civil, sino, sobre todo, de decisiones de autoridad o de poder que las delinearon y asentaron jurisdiccionalmente sobre sus territorios. Oszlak (1997) observa que:

“Indudablemente, la unidad nacional argentina durante las primeras décadas de la vida independiente se asentó más en elementos expresivos y simbólicos que en vínculos materiales plenamente desarrollados” (p.263).

Las ciudades argentinas, por el contrario, son un fenómeno territorial asociado a la aparición de la sociedad civil y posteriormente a su devenir. Son territorios “humanamente” reales, signados por los conflictos entre personas y grupos. Es una entidad mucho más rica y compleja que la de un espacio despoblado alrededor del cual se traza administrativa o políticamente una delimitación. Por lo tanto cabe consignar que los procesos de organización estatal a nivel de las ciudades y municipios en la Argentina, se han debido realizar a contramano de los hábitos políticos heredados del proceso histórico cultural de organización del Estado Nacional y de sus instancias gubernamentales, a partir de acuerdos de fraccionamiento espacial territorial, y/o del reconocimiento de acuerdos y legitimidades preexistentes.

Así, con un débil componente político conceptual, en el proceso de organización estatal los municipios recibieron escaso poder político real, llegándose incluso a circunstancias de extrema formalidad en las instancias gubernamentales de nivel local, producto de su anodina

despolitización. Dicha despolitización, reflejó y refleja en el imaginario colectivo una noción falaz: la percepción del gobierno municipal como una mera formalidad administrativa. Un absurdo naturalizado resultante de la despolitización del territorio político por excelencia, la ciudad, la polis. Un despropósito frente a la tradición *weberiana* asumida por toda la ciencia política que concibe al gobierno político como la instancia estatal que monopoliza los medios de administración pública.

La despolitización de lo local es en realidad la otra cara de la misma moneda: en lugar de suceder como excepción, es una norma que los conflictos de orden local escalen hasta politizarse nacionalmente. A los fines lógico-descriptivos fijemos dos momentos de un proceso en el que ambos pueden presentarse solapadamente y en distinto orden. En un primer momento pesa la tradición histórica cultural, las percepciones habituales que tienden a ubicar a los gobiernos municipales como meros *gestores*, una noción de escasa densidad política como se verá más adelante. Así, ante las dificultades de las Comunas del conurbano y de los gobiernos bonaerense y porteño para al menos abordar, ya no resolver, las cuestiones estructurales de organización de la convivencia metropolitana, lo político –es decir, el espacio de tratamiento y resolución de la conflictiva cotidiana de la vecindad- no tiene lugar, acumulando tensiones sociales que tarde o temprano tendrán que liberarse.

Efectivamente, la característica específica del devenir de las demandas vecinales, los problemas relativos a la convivencia cotidiana y los conflictos barriales de la región metropolitana, es que tienden a quedar subsumidos en el escenario político nacional, atenuándose fuertemente las posibilidades de acciones con cierta autonomía política en el orden municipal. Como contracara se podrá observar la politización nacional de cuestiones de orden cotidiano de vecindad, que sin respuestas en sus localidades, o absorbidas y/o postergadas por los avatares de la competencia política nacional, tienden a escalar hasta convertirse en conflictos agoniales de convivencia.

Recapitulando las argumentaciones sobre esta suerte de despolitización argentina del nivel municipal, podríamos considerar entre sus causales un doble influjo. Por un lado, como ya se ha descrito, el influjo que tuvo en el nivel local aquel proceso histórico acelerado de legitimación de gobiernos territoriales y de estados provinciales, que ocurrió como condición y en paralelo a la consolidación del gobierno federal central y a la organización del Estado Nacional. Por el otro lado, se puede apreciar también el influjo de una concepción territorial formal que no pudo representar a la rica realidad de la ciudad en tanto territorio de acontecimientos múltiples, que

requería tanta o mayor sofisticación de sus institutos de gobierno que los gobiernos de mayor jerarquía estatal.

Lo explicitado hasta aquí en este acápite resume que en virtud de aquel federalismo al que se recurrió con urgencia y que posibilitó los acuerdos básicos entre la elite de Buenos Aires y las elites del interior, se abrió paso el período de organización nacional que abarcó desde el año 1861 hasta el año 1880. Y que de dicha impronta histórica hemos heredado una compostura poco flexible para abordar uno de los grandes problemas políticos introducidos por el desarrollo urbano en sociedades latinoamericanas a partir de la tercera década del siglo pasado: la ciudad metropolitana⁵.

III.4 Valor del suelo urbano y renta especulativa

Para comprender particularmente la degradación urbanística porteña que conllevó la desindustrialización, hay que evaluar las políticas del suelo en la ciudad de Buenos Aires, y su correlación con las altas y bajas relativas de los valores inmobiliarios. En el gráfico I del Anexo se puede apreciar la notable y creciente preferencia de los ahorristas a favor de las inversiones inmobiliarias, en detrimento de otras inversiones financieras especulativas, según de una encuesta realizada en el año 2010 por el portal Reporte Inmobiliario.com. Se observa que de los tenedores de dinero líquido aquellos con expectativas favorables a la inversión en fideicomisos

⁵*Siempre hay excepciones que no necesariamente desmienten una generalización. Hay situaciones puntuales en la provincia de Córdoba, heredera de una tradición cultural comunitaria que fue producto, paradójicamente, de la influencia medievalista, retrógrada y ultramontana de su clero. En la Docta, dicha influencia redundó históricamente en condiciones propicias para una valoración del régimen de gobierno de lo local y comunitario. Fue Córdoba, precisamente, la provincia que - además de ser demarcada espacialmente en un gran territorio como todas provincias argentinas-, contaba con un centro político y cultural más complejo que las instancias de poder político legitimadas o impuestas en provincias con fuerte peso del patrimonialismo y/o el caudillismo del siglo XIX. Ese centro autónomo por historia y desarrollo cultural fue su capital provincial. La mediterraneidad cordobesa, y su sórdida resistencia cultural al Estado liberal, facilitaron las condiciones para la conformación de una cultura política de lo local y lo municipal, una suerte de refugio contra los vientos cosmopolitas que la destacaron entre otras provincias argentinas. No ha sido casual que la provincia de Córdoba tuvo la mayor tasa histórica de creación de municipios, delegaciones y pedanías a lo largo del todo el siglo pasado. Varios municipios cordobeses han podido ser redefinidos en la medida que el territorio real se fue modificando con las expansiones o desplazamientos de nuevos contingentes de habitantes, superando su definición original formal. También en la provincia de Santa Fe, y particularmente en la ciudad de Rosario, hubo desde el siglo XIX ciertas diferencias con el resto del interior. Su principal motivo histórico, auspiciado por su ubicación geográfica y su fertilidad agrícola ganadera, fue la vocación de su elite por el libre comercio y la construcción de su puerto fluvial con salida al Plata y al océano. Aquellos intereses librecambistas llevaron a esa elite a diferenciarse del conservadurismo de los hacendados de Buenos Aires y asumir un tinte más progresista. Desde la creación del Partido Demócrata Progresista de Santa Fe, propusieron una organización democrática y hasta participativa de los asuntos municipales, aunque previo a la sanción de la Ley Sáenz Peña dicha concepción era restrictiva por su carácter censatario, que significaba que solamente podían acceder a esa categoría de ciudadanos aquellos que pagaran sus impuestos.*

inmobiliarios alcanzaban el 41,6 % de la muestra; por delante del 36,7 % que optaban por divisas americanas y muy lejos de cualquier otro proyecto productivo.

Pero la masividad de las pequeñas inversiones en emprendimientos y desarrollos inmobiliarios guardan relación directa con la accesibilidad de esos negocios gracias a la proliferación de la oferta, y ésta descansa en la excesiva permisividad oficial para las obras. Se debe subrayar, además, que desde el primer gobierno autonómico asumido hace tres lustros no se ha revertido la tendencia al incremento de la concesión de normas de ocupación del suelo favorable a los desarrollos inmobiliarios y a las edificaciones de altura en las zonas más caras de la ciudad. Dicho proceso ha llegado en la actualidad a producir la mayor diferencia histórica entre el valor relativo de la tierra en los barrios del llamado sur porteño y el valor del suelo en los del llamado norte. Tal proceso opera en condiciones de mercado similares a toda actividad bursátil y especulativa, es decir, el alza está en relación directa con la demanda y el volumen efectivo de operaciones realizadas. Así, mientras que son escasas y apenas eventuales las demandas inmobiliarias en el sur porteño, en el llamado norte en cambio el volumen de operaciones crecientes se puede apreciar en el gráfico II del Anexo⁶.

La diferencia de valores de la tierra acentuada entre ambas franjas de la ciudad de Buenos Aires, es un contrasentido que desafía al núcleo del presente trabajo, la autonomía, concepto eminentemente político. La misma, no ha potenciado la acción de los organismos estatales porteños sobre el ordenamiento territorial a pesar de sus flamantes y mayores facultades jurisdiccionales.

Las diferencias se hacen siderales si se compara el valor del suelo en los barrios de Villa Lugano, Mataderos Sur, Villa Soldati y Pompeya, con la situación de enclaves exclusivos como Puerto Madero, o lugares como San Benito de Palermo o Barrio Parque. Primeramente en Belgrano,

⁶Los Ladrillos primero - La Nación 13 de Octubre 2012.- Un estudio comparativo refleja cómo evolucionaron las diferentes alternativas existentes para defender los ahorros de las turbulencias y volatilidades. En épocas de crisis, pero también en las de bonanza y particularmente en este país, adquirir el techo propio es y será prioritario. Tanto que cuando la ilusión de alcanzar ese sueño se vuelve imposible, la frustración es inmensa. Desde luego, que en materia de inversiones existen otras opciones. La más frecuente ha sido por décadas el ahorro en dólares, un hábito adquirido después de tantas crisis económicas e inflación. Una opción que hoy no cuenta por las restricciones cambiarias. Pero al margen de las cuestiones coyunturales es interesante comprender cómo han variado a través del tiempo las diferentes opciones de inversión, donde la propiedad siempre es la que ofrece los mejores resultados. Figuran, por ejemplo, las acciones del mercado bursátil local, inversión de las acciones en el exterior, como es el caso de Dow Jones o la inversión en dólares con un interés capitalizado según la tasa Libor.

Palermo, Colegiales y hasta en Caballito, el componente del valor del suelo pasó a ser decisivo en el precio de la propiedad horizontal, y tal ha sido su alza que se han destruido indiscriminadamente edificaciones espléndidas de dos o tres plantas cambiando el perfil de muchas zonas de la ciudad y afectando su riqueza arquitectónica. Pero dicha alza de los valores del suelo terminó incidiendo por efecto de arrastre en el alza de los valores del suelo en otros barrios, extendiendo la “frontera” del desarrollo inmobiliario al 70 % del territorio porteño, estableciéndose en los años 2005; 2008 y 2011 picos en un proceso creciente de la inversión financiera en la construcción en la Ciudad de Buenos Aires. Así se advierte en los gráficos III y IV que comparan el total de escrituraciones de predios e inmuebles porteños en los meses de Setiembre desde el año 1998 hasta el año 2012.

Dado que el factor de ocupación del suelo de toda ciudad es finito, debe considerarse que más de 50.000 escrituraciones por mes a lo largo de cuatro años (2005-2008), implica un incremento en la cantidad de metros cuadrados nuevos construidos; es decir, la especulación inmobiliaria ha logrado acceder a su propio paraíso valiéndose de la flexibilidad interpretativa del código de planeamiento urbano realizada por las áreas respectivas del gobierno porteño, a cargo de funcionarios no electivos que deciden la suerte de emprendimientos millonarios. Como si fueran legisladores en las sombras, conceden permisos de obras luego de discrecionales interpretaciones de las restricciones establecidas por las normas formales vigentes.

Tales funcionarios ocupan un espacio determinante en la característica socio histórica del Estado local, algo mucho más trascendente que su fuerte incidencia en el rumbo ideológico coyuntural de un gobierno, ya que tienen a su cargo y arbitrio la asignación de los principales bienes económicos de la ciudad, responsabilidad decisoria que le ha sido sustraído a las instituciones de carácter eminentemente políticas, particularmente al Poder Legislativo. Análogamente, en los municipios de la región metropolitana se procede con los mismos métodos de discrecionalidad institucional.

Podemos observar en los gráficos V y VI del Anexo que el alza de operaciones de venta de departamentos usados y a estrenar –entre los años 2008 y 2012- se ha concentrado en los barrios porteños de Palermo Chico, Recoleta, Barrio Norte, Belgrano, Palermo Nuevo, Palermo Hollywood y Palermo Viejo, los barrios más dinámicos para la actividad inmobiliaria.

Consecuentemente, en todo el AMBA, pero especialmente en la ciudad de Buenos Aires y en zonas acomodadas del conurbano, ha aumentado el contraste entre el patrimonio inmobiliario creciente de los residentes en esos barrios que se valorizan, y la pérdida patrimonial por devaluación real de los residentes y propietarios de vivienda única en los barrios sureños y otros barrios no demandados por el mercado inmobiliario residencial.

El otorgamiento de normas especiales y permisos de construcción de modo indiscriminado, es la forma o mecanismo principal, específicamente urbano, de la redistribución regresiva de la riqueza en la ciudad, del patrimonio y las heredades de cada familia, posibilitada por el retroceso de las instituciones políticas que ha facilitado el clima especulativo de negocios inmobiliarios. Se suele argumentar que el *boom* de la construcción se justifica por el aumento coyuntural de fuentes de trabajo que conlleva. Por otra parte, las sucesivas “adecuaciones” de las normas de planeamiento urbano no son temas de interés de los medios de comunicación y ninguna consultora las incluye entre sus mediciones de opinión pública, lo que consolida la ajenidad de las instituciones políticas sobre el devenir del perfil de la ciudad.

La resultante redistribución regresiva de la riqueza urbana pone en jaque aquella diversidad sociológica de los barrios que tanto esperaba a Romero (1976) como posibilidad de fecundar la nueva cultura, precariza el desarrollo comunitario, aleja el horizonte de la convivencia de lo plural y distinto, hace puramente formal las alusiones constitucionales a una única clase de ciudadanía, y además, hiere de muerte a la utopía civilizatoria liberal de la igualdad de oportunidades.

Las consecuencias visibles de esta degradación de la ciudad, son, por un lado, el crecimiento de los guetos para pobres en los que las políticas públicas se limitan al asistencialismo como se desarrolló en el acápite anterior, y por el otro, como contrapartida, la expulsión de sectores de menores recursos de los nuevos barrios y enclaves para clase media acomodada y sectores pudientes, lugares en que la inversión en infraestructura y el mantenimiento urbano es mucho más intenso y de calidad que en el llamado sur y otras zonas postergadas.

Así las cosas, ciertas decisiones que se toman desde la administración pública de una gran ciudad tienen implicancia en la vida presente y de las generaciones futuras. Formalmente no está en discusión la necesidad del planeamiento urbano como principio rector del desarrollo local; sin embargo, como ya se ha señalado, el “relato urbanístico” ha venido perdiendo potencia como consecuencia de la crisis de los grandes horizontes proyectuales de la política. Contribuye sustancialmente a vaciar el sentido del concepto de planeamiento, el carácter fragmentario y sin

relación funcional entre sí de las distintas instancias territoriales de gobierno del Área Metropolitana Buenos Aires.

En resumen, la renta diferencial⁷ de la tierra urbana que se obtiene mediante la especulación con el valor del metro cuadrado de suelo, y también mediante el otorgamiento de normas especiales que multiplican los metros posibles de ser construidos en un predio porteño o de zonas acomodadas del Gran Buenos Aires, se realiza a costa de la re-funcionalización y empobrecimiento de otras áreas de la metrópolis, con la consiguiente depreciación de las viviendas, y por ende de la degradación de los patrimonios de sus residentes. El otro resultado de esa renta extraordinaria es ulterior, es el que afecta la belleza, la armonía, la calidad de vida, la convivencia y la sostenibilidad de la propia ciudad como unidad.

Según Topalov (1984), "...la empresa constructora o el promotor inmobiliario deben eliminar el obstáculo territorial (N del A: se refiere a las restricciones preexistentes para el uso del territorio y también a los espacios urbanos de dominio público) para ampliar el proceso de producción... una vez lograda la autonomía necesaria del capital, se va constituyendo la forma dominante de las relaciones de producción que hacen posible la renta urbana capitalista del suelo" (p.42).

Pero la especulación inmobiliaria no se detiene en el norte, porque la re-funcionalización del sur y otras zonas que se precarizan también le ofrece al capital inmobiliario en tiempos de liquidez una oportunidad de negocios. El norte y otros barrios como Caballito se consolidan como ámbitos para los negocios relativos a la propiedad horizontal residencial. El sur se convierte en zona de negocios inmobiliarios destinados a actividades sucias y contaminantes⁸. Aprovechando el relativamente bajo precio de la tierra urbana en el sur, el capital inmobiliario compra allí a

⁷La renta diferencial del suelo en materia urbana es un concepto que deviene de la teoría marxista del suelo, y refiere al componente de la renta del suelo que se obtiene por la ubicación del terreno. No tiene sentido en materia urbana analizar el otro componente de esa renta total del suelo según esa teoría, ya que refiera a las ganancias que se fundan en el monopolio de la tierra, algo ajeno a la realidad de innumerables propietarios de las ciudades.

⁸Nota: el gobierno de la ciudad firmó un convenio en el año 2004 para la instalación de un polo farmacéutico con su potencial contaminante en el barrio de Lugano. Logró su aprobación legislativa sosteniendo que se trataba de una política de fomento de la producción. Pero no se trataba en realidad de promover la instalación de nuevas empresas, sino apenas de un reagrupamiento geográfico de los laboratorios del sector ya afincados desde mucho antes en la ciudad. Éstos, realizaron a costa de tierras públicas un pingüe negocio. Vendieron sus dominios originales en barrios del norte de la ciudad, y del "nuevo norte extendido" (caso Caballito y Devoto), al que se le otorgaron normas constructivas generosas, y abonaron un precio ruin, casi un canon, a la ciudad por las tierras públicas con escaso FOT Y FOS.

precio ruin grandes parcelas de tierras públicas de uso vacante, para instalar actividades que afectan aún más la calidad de vida residencial de la zona.

Así, aumentan los usos industriales y la presión sobre los residentes en esas zonas degradadas. La marginalidad, la contaminación del hábitat, la homogeneización social excluyente y la igualación social descendente de sus vecinos, coloca a muchos habitantes y propietarios de vivienda única del sur porteño ante una triste paradoja. Sus abuelos -u otra generación de antepasados- se fueron afincando en la ciudad de Buenos Aires y su periferia luego de ser expulsados de una tierra que no les proporcionaba suficiente sustento, tanto los llegados desde el interior argentino como los arribados desde el medio rural europeo. Aquí consiguieron con esfuerzo, trabajo –y con a veces con el decisivo acceso al crédito hipotecario- levantar sus casas o adquirir su vivienda. Sus hijos pudieron estudiar, no pocos llegaron a la universidad, y sus barrios de residencia poco a poco tuvieron una nueva fisonomía, un perfil social dinámico, diversidad cultural y movilidad social ascendente en un contexto de integración comunitaria.

Sin embargo, la precarización del hábitat y el espacio público en no pocos barrios hace que los nietos o bisnietos de aquellos recién llegados a la ciudad estén padeciendo un nuevo proceso de expulsión, esta vez del suelo urbano. Se trata ahora de una expulsión más sórdida, porque deben elegir entre vender sus propiedades a un precio de mercado con tendencia a la baja por el deterioro barrial, o resignarse a la degradación de sus condiciones de vida y al empobrecimiento seguro. Se trata esta última, de una expulsión del pasado prometedor que esperaban heredar de sus ancestros. Expulsados sin mudarse, para quedar varados en medio de la precarización y favelización del ejido urbano circundante. El retroceso de la política estatal y del urbanismo frente al mercado, la colonización por parte de la especulación inmobiliaria de las áreas de gobierno que debieran regularla, o sea, las gestiones municipales a la deriva, nos van llevando a configurar dos ciudades en una.

El proceso de desindustrialización iniciado en los '70 y la salida definitiva de la sociedad salarial de los '90 afectó fuertemente a Barracas, Patricios, Pompeya y Lugano, entre otros barrios. No se implementaron paliativos ni siquiera parciales por parte de los sucesivos gobiernos municipales de la ciudad, ni políticas de reconversión y sostén urbanístico de aquella rica diversidad socio cultural, que, sobre la base de aplicar consecuentemente normas de planeamiento pudieran orientaran el mercado de tierras urbanas. La clase media baja porteña y bonaerense sufrió una doble determinación regresiva y empobrecedora: por un lado, la fatal

determinación económica del ajuste estructural completado en los noventa coadyuvó a la concentración de la riqueza y a la disminución de sus ingresos; por el otro, la sobre-determinación que le impuso la especulación inmobiliaria con los usos permitidos del suelo, que depreció sus únicos bienes patrimoniales.

Salvo el breve período iniciado en el año 1996 durante la convención constituyente porteña, que prosiguió entre el año 1998 y el año 2000 con la sanción de leyes de fondo para que la reciente Ciudad Estado dejara de ser apenas un municipio, se ha ido configurando en la ciudad de Buenos Aires un modelo de transferencia de la riqueza patrimonial familiar de corte regresivo, lo que de modo acorde permitiría caracterizar sociológicamente la naturaleza del Estado o de los organismos estatales locales en los tiempos que corren.

III. 5 Autonomía porteña, descentralización y Constitución Nacional

Al convertirse en la Capital Federal de la República la Ciudad de Buenos Aires se separó del territorio bonaerense que la englobaba⁹. La capitalización de Buenos Aires les fue sustrayendo a los porteños una facultad que la secularización social y política había ido reservando históricamente a toda gran ciudad: la elección popular de su propio intendente o alcalde.

Como ya se mencionó en el presente trabajo, la elite política porteña recién tuvo su primera expresión positivista proyectiva específicamente urbana a partir de la intendencia iniciada en 1883 por Torcuato de Alvear, designada por el gobierno federal al igual que todas las jefaturas comunales hasta el año 1996. Hubo que aguardar hasta el proceso autonómico de la ciudad de Buenos Aires inaugurado en el año 1994 con la sanción de la nueva redacción de la Constitución Nacional, para comenzar a dar satisfacción a la demanda, por entonces ya centenaria, del activismo ciudadano más politizado de la población de la Capital Federal para elegir su propio poder ejecutivo local¹⁰.

⁹Buenos Aires se convirtió en Capital Federal en el año 1880. Siendo siendo Nicolás Avellaneda presidente de la Argentina, quedó bajo su jurisdicción el territorio de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

¹⁰El 30 de junio de 1996 se eligió su primer Jefe de Gobierno, junto a 60 Convencionales Constituyentes.

Sin embargo, ya no estaban dadas las circunstancias históricas para que la concesión constitucional de la autonomía porteña pudiera ser todo lo efectiva -en tanto solución para la construcción de la convivencia urbana y para dar potencia y jerarquía política a la administración de lo local-, como lo hubiera sido varias décadas antes, cuando la Capital Federal abarcaba dentro de su geografía casi todo el ejido y los servicios urbanos de la región.

Efectivamente, la autonomía porteña fue una institución tardía que respondió a una reivindicación histórica de la ciudad otorgándole un status similar al de un Estado Provincial, y la prerrogativa de elegir su propio Jefe de Gobierno, igualando así la condición de electores de sus intendentes que ya ejercían los habitantes contiguos de los municipios del conurbano. Ésta, y otras facultades que se fueron transfiriendo a la nueva Ciudad Autónoma a partir de los lustros siguientes, entre ellas la potestad de establecer sus propios tribunales ordinarios llegaron -en términos estrictamente urbanísticos - demasiado tarde.

Tal afirmación se basa en que, como se ha referido, la metropolización de la ciudad se había iniciado a finales de los años '20 y su paulatina pero incesante expansión y densificación demográfica ya había llegado a rebalsar las previsiones urbanísticas de convivencia, especialmente tras la salida de la sociedad salarial, en el contexto de un proceso de desindustrialización que se inició a mediados de la década del '70 y se ha profundizado hasta nuestros días.

De todos modos, en su escala territorial, dentro de la geografía que contiene la Av. Gral. Paz, el Riachuelo y el Río, la autonomía concedida a la ciudad de Buenos Aires, aunque tardía, tuvo el efecto de un acto de realismo político reparador, que vigorizó institucionalmente lo local y lo jerarquizó también como noción estatal. Así, a partir del año 1997 en la Convención Constituyente porteña, se inauguró un proceso inédito que puso sobre el tapete de las instituciones políticas, y circunstancialmente en la agenda pública, las cuestiones y problemáticas específicamente urbanas y de convivencia de los habitantes de la ciudad. Tal proceso -que en la flamante Ciudad Autónoma prosiguió en los períodos legislativos 1998/2000 y 2000/2003¹¹- por su peso cultural y comunicacional de alcance nacional alentó y puso en valor la politización de

¹¹Ambos períodos parlamentarios fueron más cortos y excepcionales por disposición de la Cláusula Transitoria 4ta. de la Constitución porteña.

los debates sobre lo local en el país, tanto de cara a los electorados urbanos como en los ámbitos intelectuales y académicos.

Era esperable en las postrimerías del siglo que se fue, que el proceso autonómico de la ciudad de Buenos Aires liberara finalmente las energías políticas de la cotidianeidad y la vecindad, potenciara espacios y mecanismos de participación ciudadana complementarios de los institutos de la democrática representativa, y que, además, premiara circunstancialmente a los partidos políticos capaces de articular un relato urbanístico y de convivencia sustentable. Entre aquella suerte de “iluminismo” esperanzado propio del garantismo liberal¹²-que marcaba el pulso en el año 1996 en la Convención Constituyente de la Ciudad proponiendo la creación de instancias de democracia semidirecta, de organismos de control abiertos a la ciudadanía y de planificación urbano ambiental-, y la actual realidad política porteña tres lustros después hay un abismo de diferencias¹³.

Dado que el presente trabajo es contemporáneo del proceso autonómico de la ciudad, se requiere tomar una reflexiva distancia del mismo para observar sus limitaciones. Especialmente, como se ha señalado más arriba, las que impiden el abordaje de respuestas al padecimiento urbanístico de la gran comunidad contigua y entrelazada –el Área Metropolitana Buenos Aires-, en tanto espacio

¹²Léase la acepción política norteamericana del vocablo liberal

¹³Nota: de aquel ideario autonomista–cuya perentoriedad no había sido instalada por los medios de comunicación- se desprendía también la posibilidad de evaluar el contenido político, redistributivo o no, de la gestión urbana. Uno, era la estructura impositiva: si en una ciudad el grueso de los ingresos proviene del ABL (Alumbrado, Barrido y Limpieza), o sea del gravamen a la tenencia del suelo urbano y a los activos inmobiliarios de acuerdo a su valor de mercado, podríamos decir que se trata –en principio - de una estructura sana en términos de equidad. Pero no es el caso de la ciudad de Buenos Aires, cuya principal fuente de recursos fiscales proviene del impuesto a los ingresos brutos, a la actividad económica (que es recesivo y pro cíclico).

La segunda es la distribución territorial del gasto presupuestario y la inversión pública: un gobierno que se propone integrar la ciudad urbanística y socialmente debiera concentrar las cargas de sus programas presupuestarios en el llamado sur. No solamente las políticas sociales, también la obra pública de infraestructura debe concentrarse allí para integrar las zonas más degradadas. Hace años que se trata de ocultar la información sobre la aplicación geográfica del gasto público, ya que el desequilibrio a favor del llamado “norte” es enorme, con la consecuencia de dos tipos de ciudad y dos jerarquías de ciudadanos.

La tercera cuestión para evaluar el contenido político de una gestión de gobierno local son las políticas de suelo y de asignación de normas de construcción, los cambios y “flexibilidades” de interpretación en el Código de Planeamiento Urbano. Esta dimensión es quizás la más decisiva de las tres a la hora de conceptualizar el sentido de equidad social de una gestión, tanto por que es solamente responsabilidad de los gobiernos locales como porque es la que los confronta con el capital especulativo cuando deviene en inmobiliario. Todos los gobiernos porteños en los últimos 10 años han sido, desde estas tres perspectivas, conservadores.

territorial de usos multiformes e irregulares cuyas delimitaciones no fueron trazadas por decisiones volitivas del poder político.

Apenas un paso atrás pero en sintonía con el avance de la autonomía porteña, fue marchando el proceso de descentralización política y administrativa de la ciudad que se inició tras la sanción de la Convención Constituyente porteña¹⁴. Fue contemporáneo de las reformas estatales que en distintas latitudes se hicieron a nivel urbano, principalmente para asegurar mayor eficiencia de ciertos servicios urbanos a favor de escalas administrativas más pequeñas.

También el proceso de descentralización de la ciudad de Buenos Aires fue contemporáneo del nuevo concepto de desarrollo local, que se proponía desde sectores académicos especializados en políticas sociales focalizadas y aplicadas en territorios con poblaciones más postergadas o en situación de riesgo. Tales formulaciones insistían en la necesidad de descentralizar con transparencia geo- referencial el gasto y la inversión estatal en las grandes urbes, como condición para tratar con eficacia las premuras de la cuestión social desde ámbitos institucionalizados de interacción entre los actores públicos y los privados en los barrios carenciados¹⁵.

Este enfoque llamado del *desarrollo local*, bien recibido en buena parte del mundo académico abocado a las políticas sociales, se asociaba naturalmente a una profundización del rumbo descentralizador entendido como un impulso creador en materia cultural y política en los territorios urbanos. Se trataba entonces, de una mirada que acentuaba los factores de convivencia y los acuerdos comunitarios a nivel local o barrial, por sobre la eficiencia y el economicismo de recursos asistenciales administrados desde afuera de los territorios.

Como se ha consignado hasta aquí, varios factores presionaron inicialmente al proceso de descentralización de la Ciudad de Buenos Aires, entre ellos –además de los de procedencia intelectual- se destacó la demanda de una democratización que debía extenderse hasta alcanzar unidades políticas de carácter barrial, demanda que se potenció con la crisis de legitimidad de las

¹⁴En el año 1997 se inauguraron simultáneamente los tres primeros Centros de Gestión y Participación en los barrios de la Boca, Flores y Belgrano.

¹⁵Los procesos de descentralización administrativa estuvieron asociados a parte de las recomendaciones de reformas administrativas estatales de organismos financieros internacionales, aunque la noción de “desarrollo local” tuvo su propio enfoque social y cultural basado en la experiencia regional en materia de la acción integral sobre problemáticas barriales muy conflictivas, no fraccionables por áreas de gestión pública.

representaciones políticas de fines del año 2001. También, siguiendo el razonamiento propuesto en el presente trabajo, las circunstancias políticas e intelectuales fueron concurrentes con la oportunidad de recuperar –de manera un tanto reactiva- la politización de lo local frente a su histórico atraso.

Así las cosas, las ideas prevalecientes en los debates públicos acerca de la descentralización porteña acentuaban los aspectos políticos participativos del proceso, ligados a circunstanciales flujos y reflujos de los actores vecinales, por sobre los asuntos relacionados con la eficiencia administrativa, que planteaban la descentralización como una cuestión racional de escala menor conveniente para políticas estatales eficientes.

Los primeros, los exponentes del vecinalismo participativo, tenían una perspectiva algo ingenua, ya que aspiraban a una relación de proximidad entre vecino e integrante electivo de la Junta Comunal, como si cada Comuna tendría a la postre una escala aldeana y no una geografía que contendría en promedio casi 200.000 habitantes. Hay que considerar ese voluntarismo en el contexto de las urgencias por llenar el vacío de carácter político que estaba dejando lo estatal.

Ante las nuevas debilidades que desde los años noventa evidenciaban los estados nacionales a nivel global, la consiguiente pérdida de sus pesos específicos en la vida social y sus escasas capacidades de respuesta frente a los procesos económicos y sociales críticos, una de las respuestas de resignificación de lo democrático se trasladó a la perspectiva local, como un refugio para las posibilidades civilizatorias de la política.

Todo lo anterior explica en alguna medida porqué en la agenda inmediata de la ciudad, desde el inicio del proceso autonómico hasta la sanción de la Ley de Comunas, predominó ampliamente el debate acerca de la fundación de una organización política y de gestión pública de pequeña escala para el abordaje de las cuestiones barriales, postergando una vez más la mirada de gran escala metropolitana, indispensable para pensar una posterior descentralización de facultades menores. Tal predominio, estuvo además plasmado en el propio texto constitucional porteño, que impuso el mandato a los flamantes poderes gubernamentales de sancionar la Ley de Comunas en apenas cinco años.

Sin embargo, la realidad actual de las quince Comunas creadas en la Ciudad de Buenos Aires, tras el reflujo participativo esperable en una cultura política a la que Guillermo O'Donnell califica como delegativa (2009), es administrativamente insignificante. Las mismas no son tenidas en cuenta en la asignación de los recursos públicos a sus propias geografías, y además, los temas político urbanos han vuelto a ausentarse de la agenda pública.

Los procesos de descentralización política y administrativa de las grandes ciudades pueden acentuar uno u otro aspecto de su propia definición, el político o el administrativo. En la Ciudad Autónoma, el debate público durante casi una década había acentuado el componente político de la descentralización apuntando a futuras instituciones comunales con potestades sustantivas. Más allá del debate, los pasos efectivos que se habían dado al crearse 16 Centros de Gestión y Participación antes de la sanción de la Ley de Comunas del año 2005, mostraban un tenue pero cierto avance del componente administrativo de las descentralizaciones urbanas: comenzaban a coordinarse – no ha administrarse- una parte de los recursos que la administración central destinaba a cada territorio, y la disponibilidad de dicha información geo-referenciada del presupuesto público por sí misma era un indicativo de esa tendencia. Sin embargo, al contrario de lo que se esperaba, la tendencia descentralizadora no se profundizó. En realidad la Ciudad Autónoma ha retrocedido hacia un modelo centralizado, útil políticamente para el interés del gobernante de turno, ya que como hemos visto, la escala administrativa central de una gran urbe, de existir, excedería por mucho la pequeñez relativa de los 200 kilómetros cuadrados de la ciudad de Buenos Aires.

En realidad ya había una perspectiva descentralizadora instalada en los especialistas en la administración pública desde el inicio de la década del noventa, antes de la Convención Constituyente reformadora del año '94 en Santa Fe. Había sido la perspectiva que, como parte de las recetas de organismos multilaterales de crédito, sustentó la transferencia a las provincias de las escuelas y los hospitales nacionales sin transferencias de las partidas presupuestarias correspondientes.

Un análogo renunciamento a un piso indispensable de estatalidad sucedió luego en la Convención Constituyente de Santa Fe: los condicionamientos previos, compromisos, intereses y equilibrios políticos impidieron siquiera debatir acerca de un marco de soluciones institucionales para el AMBA. En efecto, al momento de la última reforma de la Constitución Nacional, además de considerar la autonomía de la ciudad de Buenos Aires en tanto reparación histórica, y con

mucha más premura, era necesario un debate y una negociación federal que permitiese crear una instancia legislativa, soberana y autónoma que pudiera representar a todos los ciudadanos metropolitanos, una instancia legislativa de todo el continuo urbano común de la Ciudad y su periferia.

Conclusiones

1.- Se ha pasado revista a algunos de los distintos recortes del proceso que ha llevado a la configuración actual de la Buenos Aires metropolitana. Se pudieron observar diversas circunstancias espontáneas y acciones o inacciones políticas que en su conjunto fueron tendiendo a conformar inequidades sociales y fuertes contrastes territoriales dentro de la propia gran ciudad. Dichos contrastes, sin políticas urbanísticas inexorablemente se han ido y se irán acrecentando.

Se han considerado también algunas limitaciones conceptuales del federalismo argentino, y al sitio anodino y despolitizado que dicha concepción concede a las cuestiones municipales, al punto de ir las confinando en el imaginario social en un lugar de mera formalidad administrativa. También se ha propuesto observar cómo tales limitaciones fueron facilitando la articulación de un relato despolitizador al ir confluyendo, durante los primeros años de la transición democrática y aceleradamente en la década del noventa, con el nuevo flujo de ideas tecnocráticas cobijadas bajo el paraguas de la posmodernidad.

En otro orden de cosas, también se pudo evaluar la correlación existente – y verificable en el AMBA- entre la tendencia acumulativa de capital especulativo por vía de la inversión inmobiliaria y la fragmentación espacial de la institucionalidad política, que con distintos recursos según la capacidad de recaudación fiscal de cada unidad provee una oferta desigual de servicios. Tal inequidad de recursos económicos es la causa principal de la desigual cobertura de los principales servicios entre distintas geografías de la región metropolitana, incluidas las asimetrías en la provisión de seguridad pública; y junto a las tendencias históricas de la economía urbana y del precio de su suelo tienen, como hemos visto, efectos expulsivos de las familias de menores ingresos del centro hacia la periferia. Es oportuno citar la indagación de Adrián Gorelik (2004): “¿Cómo pensar las fronteras en una ciudad estallada?, ¿cómo recorrerla sin el paradigma

de la modernización?, ¿cómo replantear lo público en el marco de esta expulsión social inédita?”(pag.139).

Como conclusión central del presente trabajo, se reafirma que la comunidad territorial del AMBA no cuenta con un vértice institucional de gobierno; por el contrario, está fraccionada en múltiples instancias gubernamentales que fueron trazadas administrativa y políticamente a medida que se agregaba periferia. En tanto se trata de fragmentos distintos y no convergentes de ámbitos institucionales de resolución de conflictos, no debe esperarse de la política soluciones generales si la propia política no propone un rediseño institucional que, además, permita a los habitantes metropolitanos ser partícipes electorales como ciudadanos del territorio real.

Por otra parte, además de las limitaciones de las distintas unidades de gobierno fragmentadas, hay otros asuntos que afectan la calidad de vida y la estructuración de las actividades económicas de la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, asuntos que están bajo jurisdicción del Estado Nacional. Dada la distancia funcional sin mediaciones democráticas que hay entre el funcionario del gobierno central -o nivel burocrático nacional a cargo de una política pública - y los ciudadanos de cada localidad o zona de la metrópoli, suelen ser sectores económicos privados los que determinan con sus actos las configuraciones y el perfil del conjunto de la región urbana. Así, la falta de un gobierno metropolitano, o al menos de una institución legislativa soberana sobre la región, potencia el rol de la burocracia nacional centralizada, ajena y sin representatividad en materia de convivencia ciudadina, y facilita la mercantilización de la toma de decisiones.

¿Puede haber legitimidad de los actos de gobierno si estos carecen de representatividad plena porque son asumidos en municipios o jurisdicciones territoriales parciales? ¿Puede haber legitimidad si los decisores políticos, en el caso del funcionariado del nivel estatal nacional, carecen de responsabilidad directa, de *accountability*¹⁶, respecto de los ciudadanos que integran la ciudad real?

¹⁶*Accountability o rendición de cuentas, es una categoría de análisis política con connotaciones éticas que nace en la cultura anglosajona. Para Schedler (2004) hay matices que separan los dos conceptos: accountability y rendición de cuentas. El accountability implica un sentido claro de obligación, en cambio el concepto de rendición de cuentas sugiere un acto voluntario, una concesión generosa del funcionario u organismo público que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Podemos precisar entonces que accountability es la rendición obligatoria de cuentas.*

¿Pueden ser sostenibles, o al menos medianamente eficaces, políticas públicas de integración ciudadana y social en el área metropolitana sin poner en cuestión el factor demográfico? ¿No es acaso ilusorio plantearse el objetivo de alcanzar condiciones laborales de inclusión e integración social en esta gigantesca aglomeración urbana, sin intentar recorrer el camino demográfico inverso al de las migraciones internas recorrido hasta el presente, sin políticas de poblamiento del interior del país?

Como se ha formulado en el planteamiento conceptual de esta exploración, en el recorrido por la historia metropolitana se pudo advertir cómo fueron aumentando los niveles de diferenciación entre los distintos territorios del AMBA, sus centros de consumo, sus espacios culturales y laborales, que ya no se sitúan con arreglo a la cercanía de la población que realizará tales actividades, sino en función de sus propias necesidades territoriales, de escala económica inmobiliaria. Así, cada una de esas actividades funcionales se ha ido localizando en la zona de la metrópoli que mejor atiende sus conveniencias, intereses y dinámicas particulares. Al constituirse estas divisiones técnicas y diferenciarse socialmente del territorio urbano, se han ido debilitando los barrios porteños y las ciudades municipales de la periferia que históricamente habían llegado a plasmar una vitalidad heterogénea, proveyendo identidades duraderas, y conformando espacios de convivencia en la diversidad que integraban a la población y a las actividades en una misma vecindad.

En el proceso político histórico de zonificación fabril de la ciudad de Buenos Aires, a partir de la primera sustitución de importaciones y del auge de la industrialización dentro del ejido urbano, se fue haciendo evidente la carencia de un nuevo modelo de acción estatal para regular las tendencias del mercado inmobiliario y configurar los usos equilibrados del suelo en la nueva realidad. Se puede concluir que la ausencia de la acción política en la redefinición de la ciudad, fue una de las causales originarias de su actual deterioro urbanístico y el de toda su periferia metropolitana.

También se puede concluir que la configuración de la ciudad de Buenos Aires, su periferia y su ejido urbano, que se expandiera territorialmente con aquella industrialización, ha sufrido un fuerte deterioro con la crisis de aquella sociedad salarial en el marco de la globalización y las reformas y ajustes sucesivos del aparato estatal. Así, se han profundizado las desigualdades territoriales y la fragmentación, se han multiplicado las áreas marginales y zonas de exclusión, y

se remarcaron los contrastes urbanos relativos a la calidad de vida y de disfrute de los servicios públicos.

La acumulación de obras viales y el despilfarro de recursos no podrán resolver los problemas nuevos que aparecerán y la agudización de los actuales según las proyecciones de crecimiento poblacional en los próximos veinte años (INDEC, 2010). Ya hay contrastes insostenibles en la ciudad que comienzan a asemejarla a ciudades violentas y socialmente escindidas como siempre lo fue Caracas.

En respuesta a la indagación sobre el poblamiento del interior argentino formulada en la página anterior, se puede vislumbrar que las nuevas condiciones tecnológicas, el desarrollo de herramientas culturales virtuales y la comunicación *on line* desde cualquier punto del planeta, abren la posibilidad de poblar el país sin desmedro de la vitalidad cultural, que –comunicación en tiempo real mediante- disminuye las enormes ventajas comparativas que las grandes urbes detentaban hace apenas tres lustros. Tal vez un progreso urbano sustentable requiera de políticas públicas demográficas nacionales, en el contexto de una reorganización democrática, inter generacional e integradora del país, pero este epílogo ha derivado hace varios párrafos en una problemática que excede las más modestas indagaciones originales del presente trabajo.

Sin llegar tan lejos, de este trabajo se desprende una recomendación casi prescriptiva de carácter institucional: la necesidad de una reforma de la Constitución Nacional, con el único y exclusivo fin de crear una institución gubernamental adecuada para el abordaje del fenómeno de la metropolización entre la Ciudad de Buenos Aires y su área periférica, una instancia de rango legislativo superior a ambas cámaras legislativas bonaerenses, a la Legislatura Porteña y, por supuesto, a todos los municipios del conurbano. Los escollos políticos que tendría que superar semejante convocatoria son de una magnitud extraordinaria, empezando por el hecho no menor que afectaría las conveniencias de buena parte de los integrantes del Congreso Nacional, único órgano capaz de declarar la necesidad de la reforma con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Una regionalización constitucional del AMBA afectaría las mismas bases de sustentación territorial de muchos legisladores nacionales, y podría socavar el sustento de poder político de sus referentes ejecutivos, intendentes o gobernadores, que suelen nominarlos para ocupar cargos electivos. Se supone que solamente circunstancias políticas excepcionales podrían sortear semejantes impedimentos, pero la actividad política es precisamente capaz de construir excepciones.

Al auxilio de la voluntad debiera acudir la reflexión intelectual, hoy relativamente ausente en los procesos de índole social urbanística. Sería, en definitiva, uno de los infaltables legitimadores de cualquier proceso de reforma constituyente nacional como el que se requiere para rediseñar la institucionalidad de gobierno en el AMBA. Los indispensables argumentos de los pensadores, difundidos y explicitados ampliamente, podrían ser una fuerza que en el tiempo coadyuvara a vencer las tendencias naturalmente conservadoras del statu quo, en tanto sus facciones –como se ha señalado- son depositarias de sus respectivas cuotas de poder en el reparto de facultades políticas de administración consagradas por la Constitución Nacional, y además por las constituciones de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma.

2.- Hay otras conclusiones o reflexiones adicionales, que pueden sacarse a partir de los factores históricos, culturales y políticos que han contribuido a despolitizar la convivencia urbana. Si bien es cierto que la posmodernidad intelectual no puede ser circunscripta al vacío de ideas y horizontes que plantearon algunos pensadores, y que por el contrario, ha permitido que nuevas ideas y categorías auscultaran la crisis de los grandes relatos y que destronaran a la verdad histórica desde las relatividades lingüísticas y culturales; también se debe consignar que la posmodernidad intelectual permitió poner en tela de juicio a las grandes aglomeraciones humanas como símbolo civilizatorio o de progreso social, y por ende, simultáneamente, precipitó una crisis en el urbanismo y el planeamiento estratégico.

Sin embargo una nueva noción abarcadora sobrevivió a la fragmentación posmoderna de aquellas grandes ideas sociológicas que habían ido alumbrando de la mano de la vida urbana. Se trata de una categoría históricamente reciente que en pocas décadas ha dejado de ser marginal, o de oficiar sólo como complementaria del pensamiento social-urbanístico y de los soportes intelectuales del planeamiento metropolitano: la noción de *sustentabilidad* o *sostenibilidad*. Lo sustentable, concepto con origen en la Ecología, ha remitido inicialmente a la preservación del hábitat y a las necesarias conductas medioambientales de convivencia.

Posteriormente, su contenido se desplegó para trascender lo ambiental o ecológico y constituir una base conceptual integral para la práctica política del urbanismo, ofreciendo una referencia teórica y un instrumental conceptual de carácter prescriptivo tanto para los actores políticos y los agentes estatales como para que los ciudadanos evalúen las acciones de gobierno a nivel urbano y

local. Es decir, ha provisto un marco conceptual valorativo de las acciones de gobierno sobre todo a nivel urbano, y además un modelo propicio para la acción propositiva del ciudadano en asuntos locales. En relación a los objetivos del presente trabajo, hay una acepción de la noción de *sostenibilidad* en el terreno de la política que es trasladable y homologable en el plano urbano al término *governabilidad*.

Curiosamente, como contrapartida del contenido político del concepto de *sustentabilidad*, una categoría de escaso espesor político y ciertamente difusa como lo es el término *gestión*, se ha ido naturalizando a tal punto que contribuye a vaciar los contenidos políticos gubernamentales de lo local. Originalmente *gestión* deviene de *gesto*, o sea de una manifestación exterior a la cosa en sí, que en todo caso, adjudica a la cosa cierta probabilidad de ser lo que su *gesto* denuncia¹⁷. La *gestión* es percibida hoy, efectivamente, como pura administración. Es una percepción que auspicia un vacío de sentido y contenido político de las acciones de gobierno, lo que para una evaluación politológica remite a pura exterioridad. El conocimiento arranca de lo que se percibe pero está escaleras arriba. El mero gesto no convida al conocimiento del que lo registra.

Gestión ha derivado, además, en una noción publicitaria comunicacional -una suerte de negación psicológica -de los problemas muy complejos de sostenibilidad económica, política y social de los territorios a los que se debe gobernar, en especial los territorios urbanos. La noción de *gestión* es la tapadera de la rústica simplicidad de las políticas públicas locales y de su eventual ausencia, pero especialmente permite eludir la gran complejidad de la ciudad real. Y en este punto, la palabra *gestión* también encubre el olvido de la extensión de vecindad territorial contigua que una sola instancia de la región metropolitana no puede abordar. La nueva política se convierte así en un intento imposible de simplificar lo complejo.

La noción de *gestión* y su mera capilaridad comunicacional escuda la renuncia a considerar oraciones que proponen razonamientos. Así como el gobernante/gestor tiene prescripto por sus asesores de imagen no debatir públicamente si el problema es complejo, los aparatos de comunicación oficiales trabajan para excluir hasta la mera mención del problema de la agenda pública, o para presentarlo burdamente simplificado. La simplicidad comunicacional libera a la política de cualquier intención civilizatoria, la despolitiza.

¹⁷Una de las definiciones de *gesto* en el diccionario de la Real Academia Española es: 7.m.ant. Aspecto o apariencia que tienen algunas cosas inanimadas.

Al *gestionar* distintas instancias -nacionales, porteñas, provinciales y municipales- fragmentariamente la gran ciudad metropolitana queda a la deriva de las tendencias anárquicas propias del devenir espontáneo del mercado que una y otra vez rediseñan el espacio urbano como se ha abordado en el acápite III.4.

La noción de *gestión*¹⁸ sugiere una acción refleja e inmediata ante la demanda sectorial siempre que la misma represente a un actor o grupo políticamente relevante, asumiendo al vecino como un elector-consumidor de soluciones simplificadas y no como un ciudadano capaz de ser informado, participar y opinar acerca de las complejas cuestiones de la convivencia. A su vez, los medios de comunicación diluyen al ciudadano, al sujeto de plenos derechos políticos, en la leve categoría de *gente*. Y el triángulo de la despoltización se cierra: las simplificaciones de la realidad de los medios de comunicación proponen un ritmo temático al *gestor* que se vanagloria de atender los “problemas” de la *gente*, cuando en realidad lo que verdaderamente atiende es a la demanda de la inmediatez comunicacional¹⁹.

Será provechos retomar la originalidad de Ramos Mejía, a pesar de lo lejano e irrepetible de su tiempo, cuando homologaba a la ciudad con el mercado siguiendo la génesis comúnmente aceptada del despliegue de la sociedad civil junto al despliegue del mercado urbano, y asimilaba las “pasiones frías” provenientes de éste –el mercado- a “los gérmenes de la decadencia nacional” (Terán, 1999, p.18). En la actual Buenos Aires, a la dinámica mercantil propia de toda ciudad se le agrega una relación cuasi mercantil entre el gobernante y el elector, que ya no sólo hace anónimas a las multitudes como advertía Ramos Mejía, sino también – mediante nociones

¹⁸Definición del vocablo “gestión” en el diccionario de la Real Academia Española (Del lat. *gestio*, -ōnis). 1. f. Acción y efecto de gestionar. 2. f. Acción y efecto de administrar.

Definición de “gestionar” (De *gestión*). 1. tr. Hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera.

¹⁹La reacción ante la demanda comunicacional termina monopolizando la cotidianeidad de los actos de gobiernos locales. A modo de ejemplo, si crece el parque automotor circulante la respuesta es agregar carriles en las autopistas y accesos a la ciudad, sin evaluar el impacto en la vida del peatón y en el funcionamiento del transporte público de superficie. Si aumentan los pedidos de permiso para construir torres, se terminan otorgando con la excusa de estimular la actividad productiva y por ende las fuentes de trabajo, aunque dicho permiso no se corresponda con el código de planeamiento. La cuestión parece ser acompañar la demanda instalada en los medios de comunicación como supuesto reflejo de las aspiraciones del usuario- consumidor. También se privilegian acciones reflejas frente a la inseguridad, una de las consecuencias más graves de la marginalidad creciente. Se proponen soluciones para el consumo mediático como “el mapa del delito”, un envase vacío, propagandístico, un prospecto para el consumidor. El devenir tecnocrático ha llevado fatalmente a su verdadero destino, a la caricaturización de las que pomposamente denomina “tecnologías de gestión”, término que es habitual entre los académicos de las políticas públicas que han perdido a Weber o no han entendido la naturaleza política de la administración pública.

reduccionistas de las acciones políticas como *gestión*- hace anónimos a los complejos y concretos problemas de la convivencia, los oculta.

Ya hacia fines del siglo XIX Ramos Mejía precisaba su reflexión: "...el predominio de los valores del mercado ha conducido a una ausencia de la multitud política" (Terán, 1999, p.20). Dicha ausencia está en el centro de las pretensiones de la presente exploración, e impone una pregunta: la despolitización de la vida ciudadana ¿no es acaso la contracara indispensable para sobrellevar y ocultar la ingobernabilidad del AMBA?, ¿no es acaso la contracara necesaria de los problemas originados en la racionalidad de la organización de los recursos estatales en la región?

"En una ciudad metropolitana la gobernabilidad está vinculada en particular a la introducción de una perspectiva global, es decir metropolitana, que atienda a la ciudad real (unidad urbana metropolitana). Esto supone necesariamente la existencia de una función gubernamental que genere esa mirada..." (Pírez, 2001).

Esta cita reiterada de la definición de Pírez del acápite II.1. permitereflexionar acerca de si la despolitización de lo local, y sus múltiples causas ya revistadas, resulta funcional a preservar la legitimidad de los gobernantes en sus distintas geografías frente a las potenciales demandas de una ciudadanía metropolitana activa.

Sin embargo, no todo es producto de la improvisación o de la abismal diferencia de escala entre los problemas complejos y las soluciones simplistas que se ofrecen. No toda la realidad política es comunicacional. Al fin y al cabo la naturaleza de un gobierno, por acción u omisión es política. Y a partir de la crisis de lo político, de su descrédito como noción frente a la percepción pública positiva del concepto *gestión*, es decir, a partir de las limitaciones categóricas del pensamiento político compartido por una comunidad, se toman decisiones también políticas, aunque vergonzantes, que tienden a debilitar aún más las pocas programas o funciones estratégicas de la administración estatal, sacrificando lo esencial por lo contingente.

Es decir, las conclusiones prescriptivas centrales del presente trabajo, todas de índole político estructural e institucional precisadas más arriba, son imprescindibles desde una perspectiva organizacional de la vida urbana. Pero también es cierto que, tanto el planeamiento urbano como los más apropiados diseños institucionales, nunca serán suficientes sin el concurso de un

renovado pensamiento ciudadano que los nutra de horizontes y vitalidad, pensamiento que a su vez se retroalimenta en la experiencia práctica ciudadana de la convivencia. Del mismo modo que aquella ciudad sarmientina era un nutriente y a su vez parte de un proyecto de país.

Ya hace décadas se ha roto aquel molde forjado por el positivismo decimonónico, y la Buenos Aires metropolitana requiere de una nueva visión estratégica de escala nacional. Como la metáfora de *El Hombre que está solo y espera* (Scalabrini Ortiz, 1931), “el porteño de Corrientes y Esmeralda”, que presagiaba en los años treinta la llegada de un sentido para la incompleta angustia de la ciudad puerto que provendría desde la pampa infinita –presagio que se concretó diez años luego al decir del mismo Scalabrini Ortiz: “el subsuelo de la patria sublevada” (Hechos e Ideas, 1946)-, también la megalópolis de hoy está sola, en su multitudinaria orfandad, y espera. Quizás espera esta vez, a diferencia del plan urbano de hace 120 años, atar su destino al desarrollo integral y humano de toda la geografía nacional, a una verdadera política de Estado.

Bibliografía:

Botana, N. y Gallo E. (1997). *De la república posible a la república verdadera (1880 -1910)*. Tomo III (1ra. ed.). Buenos Aires: Ariel Historia.

Castells, M. (1976). *La Cuestión Urbana*. México: Siglo XXI.

Castells, M. (1995). *La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano regional. Introducción*. Madrid: Alianza Editorial.

Di Virgilio, M. (2009). *La geografía del proceso de formación de la Región Metropolitana Buenos Aires*. Recuperado de: www.lahn.utexas.org/urbanizacionAMBA.pdf

Duarte, J. I. (2007). *Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años*. Recuperado de http://www.fadu.uba.ar/mail/difusion_extension/090206_pon.pdf

Encuesta de opciones de inversión (2010). *De Reporte Inmobiliario*. Recuperado por: <http://www.reporteinmobiliario.com/nuke/index.php>

Gorelik, A. (2002). Cultura urbana y pensamiento social en América Latina. *En Seminario del Centre of Latin American Studies, Cambridge*. Recuperado de <http://ebookbrowse.com/cultura-urbana-adrian-gorelik-pdf-d426398358>

Gorelik, A. (2004). *Miradas sobre Buenos Aires. Historia cultural y crítica urbana*. Buenos Aires: SigloXXI editores.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (2001). *Informe de evolución demográfica - Censo Nacional de Población y Vivienda*. Disponible en el sitio Web del INDEC, <http://www.indec.com.ar/indec.gov.ar.htm>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (2010). *Informe de evolución demográfica -Censo Nacional de Población y Vivienda*. Disponible en el sitio Web del INDEC, <http://www.indec.com.ar/indec.gov.ar.htm>

Jutronich, J. (2006). *El Milagro de Buenos Aires. De la Avenida de Mayo al Obelisco*. Recuperado de <http://www.magicasruinas.com.ar/revistero/argentina/milagros-buenos-aires.htm>

Jaramillo González, S. (2009). Hacia una teoría del suelo urbano. (2da. ed.). *En Seminario Universidad de los Andes, Facultad de Economía –CEDE*. (pp.151-161). Bogotá: Ediciones Uniandes.

Martínez Estrada, E. (1957). *Radiografía de la pampa*. Buenos Aires: Editorial Losada.

Murillo, S. (2000). Influencias del higienismo en las políticas sociales en Argentina. 1871/1913. *En Domínguez Mon, A*. Buenos Aires: Dunken.

O'Donnell, G. (2009). La democracia delegativa. *La Nación*. Recuperada por: <http://www.lanacion.com.ar/1429892-la-democracia-delegativa>.

Oszlak, O. (1997). *La formación del Estado Argentino. Orden, Progreso y Organización Nacional*. Buenos Aires: Planeta.

París Durán, A. (2010). Reseña de Hacia una teoría del suelo urbano de Jaramillo González S. *En Seminario en Universidad de los Andes, Facultad de Economía –CEDE*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Pasquino G. (Comp.). (1997). Gobernabilidad. *En Diccionario de Política, Bobbio N., Matteucci. N. y Pasquino G.* Tomo I.(1ra ed.).(pp. 703-710). Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Pírez, P. (2004). Buenos Aires, Ciudad Metropolitana y Gobernabilidad. *En Estudios Demográficos y Urbanos*, 20 (Vol. 3).(p.423-447).

Ramos Mejía, J. M. (1956). *Las multitudes argentinas*. Buenos Aires: Editorial Tor.

- Romero, J. L. (1976). *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*. (5ta ed.). Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Romero, J. L. (1996). *Las ideas políticas en Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sarmiento, D. F. (1957). *Facundo*. Buenos Aires: Biblioteca de la Nación, Vol. 76.
- Sarrailh, J. (2000). Lámparas y Adoquines. *En Buenos Aires: historia de cuatro siglos*. (2da ed.). Romero J.L. y Romero L.A. Buenos Aires: Altamira.
- Scalabrini Ortiz, R. (1971). *El Hombre que está Solo y Espera*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- Scalabrini Ortiz, R. (1946). Artículo. *En Hechos e Ideas (2/46)*. Recopilado por Revista Dinamis (1972).
- Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? *En IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia*. Recuperado de: http://works.bepress.com/andreas_schedler
- Terán, O. (1999). José María Ramos Mejía: pasiones patrióticas contra la anomia del mercado. *En Nación y Mercado*. Buenos Aires: Biblioteca del Congreso de la Nación.
- Topalov, Ch. (1984). *Ganancias y renta urbana. Elementos teóricos*. (1ra ed.). Madrid: Siglo XXI editores de España.
- Universidad de San Andrés y Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2007). *Informe Final Encuesta de Victimización*. Recuperado por: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/seguridad_justicia/seguridad_urbana/encuesta/informefinal_victimización.pdf
- Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (Comp.). (2001). Cuestión Metropolitana y Gobernabilidad Urbana en la Argentina. Pírez, P. *En Transformaciones globales, Instituciones y políticas de desarrollo local. Cap. III Las principales cuestiones metropolitanas y la gobernabilidad urbana*. Buenos Aires: Homo Sapiens.

ANEXO CUADROS Y GRAFICOS

Cuadro A. Población total, superficie y densidad. Años 2001-2010

Provincia	Superficie en km ²	Año			
		2001		2010	
		Población total	Densidad hab/km ²	Población total	Densidad hab/km ²
Total del país	3.745.997⁽¹⁾	36.260.130	9,7	40.117.096	10,7⁽²⁾
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	200	2.776.138	13.880,7	2.890.151	14.450,8
Buenos Aires	307.571	13.827.203	45,0	15.625.084	50,8
24 partidos del Gran Buenos Aires	3.680	8.684.437	2.359,9	9.916.715	2.694,8
Interior de la provincia de Buenos Aires	303.891	5.142.766	16,9	5.708.369	18,8

Fuente INDEC, Censo 2010

Cuadro B. Municipios del tercer cordón metropolitano de Buenos Aires. Población total y variación intercensal absoluta y relativa por partido. Años 2001-2010

Partido	Población		Variación absoluta	Variación relativa (%)
	2001	2010		
Total	1.328.862	1.528.758	199.896	15,0
Cañuelas	42.575	51.892	9.317	21,9
Ensenada	51.448	56.729	5.281	10,3
Escobar	178.155	213.619	35.464	19,9
General Rodríguez	67.931	87.185	19.254	28,3
La Plata	574.369	654.324	79.955	13,9
Luján	93.992	106.273	12.281	13,1
Marcos Paz	43.400	54.181	10.781	24,8
Pilar	232.463	299.077	66.614	28,7
San Vicente	44.529	59.478	14.949	33,6

Nota: la población total incluye a las personas viviendo en situación de calle.

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

Cuadro C. Población total y variación intercensal absoluta y relativa por provincia. Años 2001-2010

Provincia	Población		Variación absoluta	Variación relativa (%)
	2001	2010		
Total del país	36.260.130	40.117.096	3.856.966	10,6
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2.776.138	2.890.151	114.013	4,1
Buenos Aires	13.827.203	15.625.084	1.797.881	13,0
24 partidos del Gran Buenos Aires	8.684.437	9.916.715	1.232.278	14,2
Interior de la provincia de Buenos Aires	5.142.766	5.708.369	565.603	11,0

Fuente INDEC, Censo 2010

Partido	Población		Variación absoluta	Variación relativa
	2001	2010		
Total	8.684.437	9.916.715	1.232.278	14,2
Almirante Brown	515.556	552.902	37.346	7,2
Avellaneda	328.980	342.677	13.697	4,2
Berazategui	287.913	324.244	36.331	12,6
Esteban Echeverría	243.974	300.959	56.985	23,4
Ezeiza	118.807	163.722	44.915	37,8
Florencio Varela	348.970	426.005	77.035	22,1
General San Martín	403.107	414.196	11.089	2,8
Hurlingham	172.245	181.241	8.996	5,2
Ituzaingó	158.121	167.824	9.703	6,1
José C. Paz	230.208	265.981	35.773	15,5
La Matanza	1.255.288	1.775.816	520.528	41,5
Lanús	453.082	459.263	6.181	1,4
Lomas de Zamora	591.345	616.279	24.934	4,2
Malvinas Argentinas	290.691	322.375	31.684	10,9
Merlo	469.985	528.494	58.509	12,4
Moreno	380.503	452.505	72.002	18,9
Morón	309.380	321.109	11.729	3,8
Quilmes	518.788	582.943	64.155	12,4
San Fernando	151.131	163.240	12.109	8
San Isidro	291.505	292.878	1.373	0,5
San Miguel	253.086	276.190	23.104	9,1
Tigre	301.223	376.381	75.158	25
Tres de Febrero	336.467	340.071	3.604	1,1
Vicente López	274.082	269.420	-4.662	-1,7

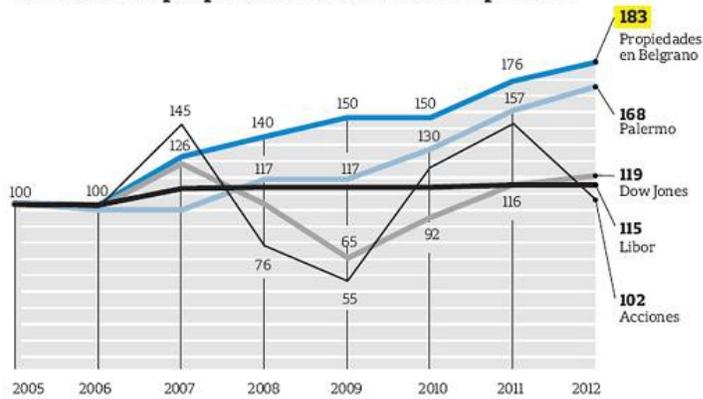
Fuente: INDEC, 2001 Y 2010.

GRAFICO I



GRAFICO 2

Inversión en propiedades frente a otras opciones



Fuente: Suplemento Propiedades La Nación/Oppel SA/Acovial SA / LA NACION

GRAFICOS III y IV

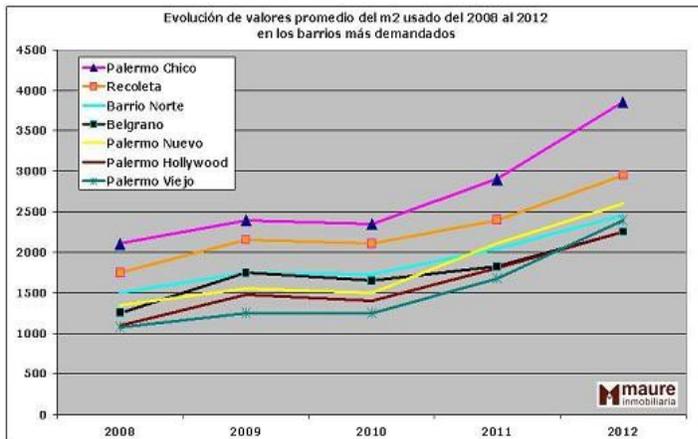


Fuente: Colegio de Escribanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



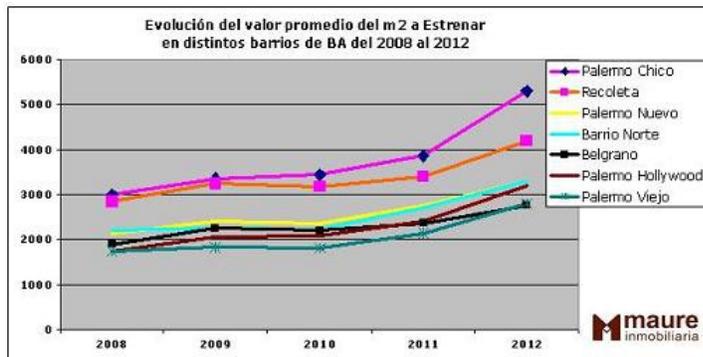
Fuente: Colegio de Escribanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

GRAFICO V



FUENTE: REPORTE INMOBILIARIO; <http://www.reporte.inmobiliario.com>

GRAFICO VI



FUENTE: REPORTE INMOBILIARIO; <http://www.reporte.inmobiliario.com>