



Colección Parlamento Futuro - ICaP

GOBERNAR **ESPACIOS METROPOLITANOS**

**Un análisis federal sobre
los continuos urbanos en
la Argentina**

GOBERNAR ESPACIOS METROPOLITANOS

GOBERNAR ESPACIOS METROPOLITANOS

Un análisis federal
sobre los continuos urbanos
en Argentina

Instituto de Capacitación Parlamentaria
(ICaP)

Secretaría Parlamentaria HCDN

Gobernar espacios metropolitanos. Un análisis federal sobre los continuos urbanos en Argentina / Carlos Lazzarini... [et al.]- 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2022. 200 p.; 20 x 13 cm.
ISBN 978-987-723-340-7
1. Política. 2. Zonas Metropolitanas. I. Lazzarini, Carlos.
CDD 320.82

© Editorial Teseo, 2022
Buenos Aires, Argentina
Editorial Teseo
Hecho el depósito que previene la ley 11.723
Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra,
escribanos a: **info@editorialteseo.com**
www.editorialteseo.com
ISBN: 9789877233407

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

TeseoPress Design (www.teseopress.com)

Autoridades

Sergio Tomás Massa

Presidente

Juan Manuel Cheppi

Secretario General

Eduardo Cergnul

Secretario Parlamentario

Rodrigo Rodríguez

Secretario Administrativo

Equipo editorial

Colección Parlamento Futuro – ICaP

Dirección

Carlos G. Lazzarini

Coordinación

Federico D. Quilici

Colaboración

Martín D'Ascenzo

Florencia Laudonia

Gabriel Livov

Rodrigo Páez Canosa

Autoridades y equipo del Instituto de Capacitación
Parlamentaria de la Secretaría Parlamentaria de la HCDN

Dirección de Servicios Electrónicos de la Dirección
General de Informática y Sistemas de la HCDN

Índice

Nota preliminar	13
Introducción	15
<i>Carlos Lazzarini y Federico Quilici</i>	
Capítulo 1. Pensar los espacios metropolitanos	17
¿Por qué pensar los espacios metropolitanos?	19
<i>Joan Subirats</i>	
Áreas metropolitanas: estrategia para la integración de la diversidad con gobernanza	25
<i>Zulma Bolívar</i>	
Capítulo 2. Gobernanza metropolitana	47
Gobierno y gobernanza en espacios metropolitanos de Argentina. Aportes iniciales para un debate necesario	49
<i>Victor Mazzalay, Indiana Ubelhartt, Paula Velez, Carolina Micheli, Constanza Maldonado, Mariana La Valva y Micaela Montani</i>	
La gobernanza metropolitana en su laberinto: definiendo los términos del debate	81
<i>Cecilia Schneider</i>	
Capítulo 3. Movilidad y transporte	93
Los retos del transporte urbano en áreas metropolitanas	95
<i>José Barbero</i>	
Movilidad y gobernanza en el Área Metropolitana de Córdoba.....	109
<i>Alicia Riera</i>	

Capítulo 4. Periurbano y abastecimiento metropolitano.....	125
Pensar en la gobernanza alimentaria y sus actores intervinientes.....	127
<i>Andrés Barsky</i>	
El rol de la agricultura familiar periurbana como abastecedora de alimentos para el mercado interno. Políticas hacia este sector en el periurbano bonaerense .	139
<i>María Carolina Feito</i>	
Ordenamiento territorial y agroecología en la interfase urbano-rural. El cinturón verde de Mendoza.....	151
<i>María Flavia Filippini</i>	
Capítulo 5. Planificación y ordenamiento territorial.	171
La noción de orden en la planificación territorial	173
<i>Andrea Catenazzi</i>	
El Plan de Ordenamiento Territorial: génesis y efectos..	181
<i>Matías Dallatorre</i>	
Biodata de los autores	193

Nota preliminar

Este libro es producto de una alianza que el instituto viene realizando con universidades, fundaciones y centros de investigación especializados en la temática. Y es el resultado, también, del *webinar Gobernar Espacios Metropolitanos*, del cual participaron investigadores/as destacados de dichas instituciones. Es por ello que queremos agradecer profundamente a las autoridades de las Universidades de Avellaneda, de San Martín, de La Matanza, de General Sarmiento, de Rosario, de Córdoba, la Católica de Córdoba, de Cuyo, a la Fundación Metrópolis y al Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano.

Por último, destacar la generosidad y amabilidad de los y las autores/as que participaron en esta publicación. Sin su conocimiento nada de esto hubiese sido posible. Además, resaltar que su participación no solo prestigia al ICaP como institución de capacitación y reflexión, sino también a la HCDN como espacio de consenso y diálogo entre voces plurales y diversas.

Introducción

CARLOS LAZZARINI¹ Y FEDERICO QUILICI²

Durante las últimas décadas, las ciudades han comenzado a tener un rol cada vez más destacado. Los territorios urbanos han asumido mayores responsabilidades y compromisos ante sus ciudadanos, empresas y organizaciones civiles. Asimismo, estos espacios se han transformado en lugares estratégicos para pensar, promover e implementar políticas de desarrollo económico, social, educativo y tecnológico, entre otras.

Todavía más extraordinario es el fenómeno de los espacios metropolitanos, las conurbaciones, los continuos urbanos que han crecido de forma sostenida en la última década y representan un enorme desafío a la hora de pensar sus modelos de gobernanza. Es justamente a partir de los procesos migratorios, en algunos casos, y de urbanización en otros, que en la actualidad casi el 60% de la población mundial vive en núcleos urbanos y el 25% en megaciudades. Esta cuestión es todavía más significativa si hacemos foco en América Latina, donde el 80% de la población vive en ciudades, y aún es más contundente en nuestro país, donde dicho número orilla el 90%.

Gran parte del producto interno bruto mundial se genera en las ciudades, y si los procesos de urbanización se gestionaran adecuadamente podrían contribuir al crecimiento sostenible, aumentando la productividad y facilitando la innovación. Pero también enfrentan desafíos deri-

¹ Director del Instituto de Capacitación de la Secretaría Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

² Subdirector del Instituto de Capacitación de la Secretaría Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

vados del mismo fenómeno: si bien son espacios de conocimiento e innovación, también son epicentros de grandes desigualdades económicas, sociales y ambientales.

En este contexto, parecería que para pensar el futuro de nuestras sociedades se torna casi obligatorio pensar el futuro de los espacios urbanos y sus desafíos en el siglo XXI.

Dado el peso poblacional del Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza y Gran Tucumán, sumado a su peso económico al interior de la federación argentina, estos territorios se vuelven centrales para pensar el desarrollo económico y social de nuestro país.

Estos espacios metropolitanos enfrentan importantes desafíos en torno a la gestión y coordinación de políticas públicas, producto de las divisiones de jurisdicción del federalismo argentino, que en muchos casos dificulta impulsar una gobernanza coordinada e integrada para estos territorios. Ello se evidencia con claridad en asuntos como, por ejemplo, que a pesar de ser los territorios más dinámicos económicamente son los que presentan las mayores desigualdades, que se materializa en índices de pobreza superiores a la media nacional, altos índices de necesidades básicas insatisfechas, entre otras cuestiones insoslayables.

Asimismo, estos territorios enfrentan diversos retos ambientales, de hábitat, de movilidad o de seguridad, que afectan seriamente la calidad de vida de sus ciudadanos y ciudadanas. Es por eso que se torna de vital importancia para el desarrollo de la Argentina pensar la gobernabilidad y el desarrollo de estos espacios.

En este marco, desde el Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICaP) junto a universidades, fundaciones y centros de investigación, tanto nacionales como internacionales, nos propusimos desarrollar espacios de reflexión conjunta que tengan como objetivo analizar de manera comparada los principales retos y desafíos de la gobernanza urbana.

Capítulo 1.

Pensar los espacios metropolitanos

¿Por qué pensar los espacios metropolitanos?

JOAN SUBIRATS

Dentro de la cuestión de los espacios metropolitanos, me voy a centrar, básicamente, en los retos que hoy están presentes en la construcción de áreas metropolitanas y de gobiernos metropolitanos en todo el mundo. Es un tema cada vez más relevante e importante, lo ha sido en los últimos años pero diría que, a medida que la globalización y las tensiones entre globalización-territorio, globalización y ciudad han ido extendiéndose, de alguna manera se ha reforzado esta preocupación sobre el gobierno y la gobernanza de las áreas metropolitanas.

De hecho una primera hipótesis que se barajó históricamente es que la globalización ha reducido el peso de lo local, pero estamos viendo que no es así. Sí es verdad que hay un proceso de aplanamiento, por así decirlo, de las diferencias a nivel global, pero, al mismo tiempo, hay espacios que son más “puntiagudos” donde, de algún modo, se refuerza su presencia en este entorno más global. Es decir, podríamos decir que hay en simultáneo un proceso de aplanamiento y un proceso de distinción. Hay un proceso de aculturación, hay muchos elementos culturales que son los mismos en todas partes del mundo, pero también hay un reforzamiento de los elementos de identidad. Incluso, durante la pandemia, hemos visto que, a pesar de ser un fenómeno global, las especificidades locales, territoriales siguen siendo muy significativas y no permiten tratamientos de carácter homogéneo. En este sentido, a pesar de que la globalización refuerza la homogeneidad, también están reforzándose los elementos de diversidad.

En ese contexto los actores de proximidad, lo local, han aumentado en significación. Cualquier ciudad o territorio, si quiere de alguna manera estar presente en lo que podríamos llamar, utilizando un símil deportivo, “las grandes ligas”, tiene que tener un nivel de significación, de escala notable para poder estar presente en ese escenario global y contar a efectos de lo que es su espacio territorial más cercano en esa dimensión global. En este sentido las megalópolis, o el otro modelo, las conurbaciones metropolitanas, que son la configuración de una “ciudad de ciudades”, están reforzando su significado, su presencia y su importancia en esa escala global. Es decir, aquí deberíamos ver cómo el factor de escala y el factor proximidad son dos elementos que juegan a favor de esa mayor significación.

A veces, cuando se trabaja con una hipótesis de escala, se difuminan los elementos de identidad diferencial: no sirve hablar de escala si no hablamos también de espacio e identidad. Muchas veces la lógica más técnica o de distribución de competencias se plantea interrogantes como “¿cuál es la escala ideal para tener un hospital de referencia?” o “¿cuál es la escala sobre la cual deberíamos construir un sistema universitario?”, y esto, muchas veces, genera una lógica de carácter tecnocrático que olvida que hay factores espaciales que permiten a la gente entender que ese espacio es su espacio (un espacio de referencia) y al mismo tiempo factores vinculados a ese espacio que generan elementos de identidad. Por lo tanto, a la hora de plantear temas de gobierno y de poder, no solamente podemos referirnos a escalas, tenemos que referirnos a elementos de espacio y de identidad, una cuádruple ecuación que combine espacio, identidad, escala y poder, para entonces entender cuál es la manera de abordar estos temas, porque si solamente trabajamos con una de esas variables seguramente tendremos problemas.

Es evidente que, al lado de la escala, el otro factor significativo es el de la proximidad porque, por muy global que sea el mundo, la resolución de los problemas cotidianos que

afectan a las comunidades, a las personas, difícilmente son resolubles a escala global, necesitan elementos de identidad: por mucho comercio global que haya al final los actores de distribución, de llegada tienen una dimensión local y de proximidad muy significativa, para no hablar de lo relativo al cuidado, a la educación, a la salud, que pueden tener combinaciones de carácter global pero requieren abordajes locales y de proximidad. Por lo tanto, no podemos trabajar solamente con la escala, tenemos que trabajar también con la proximidad, tenemos que entender que esos factores son procesos de mejora y de cambio que han de ser identificados a la hora de hablar sobre la construcción de gobiernos y procesos de gobernanza metropolitana.

En esa combinación de escala y de capacidad de gobierno, la idea de “ciudad de ciudades” es la que más se acerca tanto a la realidad española como a la realidad europea en general y a la de Argentina. No estamos hablando de una “megalópolis” en el sentido unitario, como podría ser Ciudad de México o Berlín o incluso como, en parte, es Madrid; estamos hablando de la conurbación de Buenos Aires, de Santiago de Chile, de Londres, de Barcelona para identificar distintos modelos de ciudad y lo que ello implica desde el punto de vista de procesos de gobierno metropolitano.

Históricamente, tanto en el caso del Gran Londres (Greater London Council) o en el proceso de construcción del Área Metropolitana de Barcelona, observamos que esos procesos de construcción metropolitana, dependiendo de cómo se hagan, generan sensaciones de riesgo, de amenaza para otras escalas de gobierno que pueden entender que se está construyendo un “macrogobierno” que genere procesos de tensión. Es decir, ese factor de carácter político se tiene que entender a la hora de abordar problemas que, aparentemente, son técnicos, de políticas concretas, pero que no podemos olvidar que también tienen una dimensión política significativa.

El debate sobre los gobiernos metropolitanos no ha tenido conclusiones claras. Las realidades de cada país, de cada conurbación metropolitana son distintas y no podemos hablar de modelos realmente consolidados que sirvan de referencia. En general, son muy pocos los gobiernos metropolitanos en sentido estricto, más bien lo que hay son procesos de gobernanza metropolitana de temas concretos. Se ha tendido más bien a buscar aquellos elementos que son compartidos y a partir de ahí, las formas de gobierno y de gestión que permitan abordar esos temas.

Entonces, un primer debate sería “jerarquía versus cooperación” o, si se quiere, “competencias versus incumbencias”. Tradicionalmente, las administraciones públicas trabajan con principios básicos que son los de la jerarquía y competencia, es decir, de quién dependen estas competencias y quién es el “jerárquicamente superior” que tiene el poder de ejercer esas competencias y cómo se relacionan con otros poderes. Esa dimensión de jerarquía y competencia acostumbra a ser conflictiva en espacios o territorios en los cuales hay una fragmentación de administraciones públicas, de gobiernos que tienen problemas comunes pero no por ello quieren dejar de mantener su propia especificidad gubernamental, administrativa o institucional.

Aquí hay una discusión: abordar los temas metropolitanos desde los problemas comunes, que sería abordarlos de abajo hacia arriba o abordarlos desde la construcción de arriba hacia abajo. Normalmente, en procesos de fragmentación (que actualmente son mayoría en todo el mundo) las lógicas han sido más bien trabajar desde la idea de en red, de abordar problemas comunes, de buscar formas de cooperación, de establecer ciertas pautas que generen confianza entre los que forman parte del conglomerado (ya que de lo contrario es difícil avanzar).

Entre los debates que existen respecto de este tema es muy significativo el que se refiere a abordarlo desde la política o desde las políticas: lo que se pone de relieve es que tradicionalmente, en los últimos veinte, treinta años, se

ha avanzado más desde las políticas que desde la política. Ha sido más fácil construir procesos de gobernanza a partir de temas considerados claramente comunes, que además presentan dificultades para establecer fronteras claras. Por ejemplo, los problemas de movilidad necesitan un abordaje que supere las fronteras institucionales tradicionales; los temas de residuos son otro ejemplo típico porque los elementos de escala son muy claros a la hora de abordar dónde se reciclan los residuos, cómo se tratan, si cada unidad tiene que hacerlo las dificultades son más grandes; los temas de *utilities* en relación con el agua, de distribución o tratamiento de agua; o por ejemplo, también, lo que sería los mercados de abasto, de alimentación. Es decir, ejemplos concretos que se pueden encontrar fácilmente, en los cuales la construcción de lógicas metropolitanas se ha basado en conformar espacios de cooperación en las políticas y que han tenido luego efectos en la política porque se han tenido que construir unidades institucionales, administrativas, consorciales, confederales que puedan tratar ese tipo de temas.

Otro debate típico es si esos procesos de construcción requieren lógicas estrictamente de descentralización. Un buen abordaje de gobierno metropolitano precisa lógicas que al mismo tiempo sean de descentralización y recentralización: hay temas que claramente necesitan ser descentralizados, que cada unidad pueda abordarlos de manera autónoma, pero, en cambio, si se quiere avanzar en esta construcción de la confianza y de lógicas metropolitanas de gobierno, es importante también construir algunos sistemas básicos de centralización de algunos elementos. Un ejemplo: los datos, todo lo que ayude a que los datos sean compartidos, a que podamos saber qué ocurre con el transporte, con los residuos, con la distribución de agua, y a partir de esa construcción de datos, generar un valor añadido que se incorpore al hecho de que estamos trabajando juntos en torno a temas comunes, ello es de una gran utilidad.

El otro elemento central es la redistribución. Los gobiernos metropolitanos no pueden desconocer que los recursos, capacidades y el tipo de problemática de sus distintas unidades de gobierno institucionales, en esa conurbación metropolitana, son muy distintos. Si se parte de la hipótesis de que cualquier unidad de ese gobierno metropolitano es igual a la otra, se está ocultando que hay desigualdades importantes en materia de problemática social, de generación de recursos desde la lógica impositiva, etc. Es decir, un gobierno metropolitano también ha de incorporar un factor de centralidad que es el de la redistribución. Por lo tanto redistribución, datos y evaluación serían elementos importantes para saber qué ocurre y cómo mejorar ese proceso.

La importancia y la significación de construir gobiernos metropolitanos se relaciona con el hecho de que son, sin duda, indispensables a la hora de abordar el tipo de problemas que tenemos hoy en frente. Cada vez tenemos más la sensación de que esas conurbaciones metropolitanas tendrían que reforzar sus capacidades de gobierno pero desde lógicas que reconozcan su fragmentación interna, su diversidad, su identidad diferenciada, y que ese reconocimiento permita construir espacios de gobierno que posibiliten resolver mejor los problemas. Esta tensión ha estado marcada a lo largo de todas estas cuestiones.

Si hablamos de las perspectivas de futuro de la escala metropolitana, toda la literatura que existe sobre el papel de la ciudad en el escenario global pone de relieve la creciente significación de la escala metropolitana, es decir, los temas a los cuales nos enfrentamos, que son de una gran complejidad, con dosis de incertidumbre muy altas, no pueden ser tratados de manera eficaz y eficiente sin reconocer que necesitamos, en ciertas conurbaciones, en esos conglomerados de “ciudad de ciudades”, procesos de construcción de gobierno metropolitano, con todas las dificultades y complejidades que esto acarrea.

Áreas metropolitanas: estrategia para la integración de la diversidad con gobernanza

ZULMA BOLÍVAR

Introducción

Me presento como profesional de lo urbano, vinculada a la gestión de la ciudad, no solo como docente, sino como funcionario público que representó al Área Metropolitana de Caracas ante diversas organizaciones como Metrópolis, la Unión de Ciudades y Gobiernos Locales (CGLU) y el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) durante 2008-2018. Instituciones que trabajando en red beneficiaron, capacitaron y asesoraron a un gran número de ciudades promoviendo la gobernanza y el pensamiento estratégico como variables fundamentales.

Esta labor se complementa con actividades como este seminario y el continuo esfuerzo por entender el hecho metropolitano, que nos impulsa a seguir formando a los actores que toman decisiones en alianza interinstitucional a distintas escalas, desde las Naciones Unidas para el Hábitat y la Nueva Agenda Urbana, como el CIPPEC en el ámbito local. Lo importante es promover el encuentro entre el deber ser que nos relata la teoría y el bagaje de conocimiento producido por la academia, con la práctica profesional de los funcionarios de las alcaldías y ayuntamientos que día a día tratan de alcanzar la gobernanza de sus espacios de actuación.

La ponencia se divide en seis aspectos fundamentales: ubicarnos en la tendencia mundial y el pensamiento estratégico, luego comentar cómo la política de ordenamiento

territorial influye en el modelo de desarrollo, evaluar la incidencia de la dinámica urbana en el debate institucional, las diferentes escalas de actuación, los sistemas de ciudades y su gestión y, finalmente, cerrar con algunos ejemplos de la ciudad de Caracas.

I. La tendencia mundial y el pensamiento estratégico

Hablar de la ciudad y su gestión implica un conocimiento integral del territorio como contexto, analizar los diferentes actores que intervienen en su desarrollo y mantener una visión integral de las distintas variables que inciden en su esquema funcional, a los fines de alcanzar el objetivo principal de quien gobierna la ciudad: mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Para ello, la planificación y el pensamiento estratégico utilizan distintas metodologías que conjugan las ciencias sociales, políticas, económicas y físico-espaciales a diferentes escalas.

Las ciudades están en continuo crecimiento, cada vez son más grandes, extendidas y complejas, por lo que ese espacio llamado metropolitano es cada vez más común. Su reconocimiento, gestión y diseño a futuro es un tema que preocupa a líderes gubernamentales, académicos y organizaciones sociales en un contexto cambiante que exige una oportuna toma de decisiones ajustada a la dinámica global.

Hoy en un contexto postpandemia, las tres megatendencias que marcan la pauta de la gestión pública están vinculadas a los procesos de migración, al avance de la urbanización y a la reflexión que esta nueva “normalidad” nos ha impuesto: repensar cómo lograr el equilibrio entre la diversidad de usos, actividades, razas y culturas dentro de los límites de una ciudad y sin poner en riesgo la supervivencia.

Se trata de variables que debemos incorporar al proceso de desarrollo urbano para tratar, en lo posible, de disminuir la desigualdad y la segregación, mientras que mejoramos la movilidad y el acceso a servicios, desarrollamos resiliencia para avanzar frente a cualquier obstáculo y tratamos de fortalecer la gobernanza y legitimidad pública para demostrar que sí podemos gobernar nuestras ciudades, colocando la tecnología al servicio público en procura de una mayor eficiencia.

Es en este escenario donde la figura del Estado, en todos y cada uno de sus niveles de actuación (nacional, regional y local), surge como actor estratégico para gestionar problemas, diseñar políticas públicas, planificar alternativas posibles y prever cómo actuar frente a episodios no previstos, como controles de fronteras, pandemias y/o los efectos del cambio climático. Se impone la gobernanza como cualidad indispensable, para ser creativos, innovadores y eficaces, utilizando el apoyo de todos los actores que hacen vida en la ciudad, para juntos concertar soluciones a los problemas que surgen cada día, colocando la tecnología al servicio de la función pública.

La gobernanza metropolitana supone contar con ciudadanos y autoridades conscientes de su rol, de sus deberes y derechos, del alcance físico-espacial de su gestión y la escala del territorio del cual son responsables. Por ello, formar el capital humano necesario y fortalecer nuestras instituciones es una condición necesaria para avanzar con orden, metodología y sistematicidad hacia una mejor sociedad.

Si gestionar las ciudades es un tema políticamente difícil y técnicamente complejo, gobernar una gran ciudad, un área metropolitana en el siglo XXI, supera la gestión convencional. Se requiere de cooperación, tenemos que hablar de la “co-ciudad” porque debemos concientizar al ciudadano, concertar acuerdos, consolidar la corresponsabilidad de nuestras actuaciones. En resumen, debemos trabajar juntos y unir esfuerzos o nunca nos alcanzará el tiempo para salir adelante.

La cogestión reconoce que la ciudad de hoy y su esquema funcional supera los límites político-administrativos tradicionales, y para ser más eficientes es necesario asumir nuevas escalas. Por ello, necesitamos adecuarnos a sus exigencias, aprender de los errores del pasado y asumir, con seriedad y contundencia, que requerimos de nuevas prácticas, innovadoras y flexibles, que nos permitan actuar, para no perder el tiempo, tratando de “inventar el agua tibia”.

Necesitamos diseñar políticas públicas adaptadas a la dinámica urbana, incorporar como condiciones indispensables la coordinación entre todos los niveles de gobierno, las alianzas público-privadas, la participación ciudadana y el gobierno en red, para poder optimizar la gestión de la ciudad.

Consideramos que es el deber del CIDEU, así como del ICaP y Metrópolis, masificar el conocimiento estratégico urbano, darle a conocer a la mayor cantidad posible de comunidades, líderes en formación, gobernantes y autoridades, que existe el entorno metropolitano. Porque aun cuando para los profesionales de lo urbano las áreas metropolitanas y su gobernanza constituyen un tema de debate desde hace décadas, muchas de las autoridades electas para diseñar las políticas públicas de la ciudad no entienden o no quieren reconocer esta escala supralocal, donde hay que compartir protagonismo para hacer una mejor gestión.

Las instancias que gestionan el territorio deben entenderlo en toda su extensión, evaluando las funciones, competencias y capacidades de la estructura de gobierno para construir ciudad y ciudadanía en simultáneo.

Nuestra meta es analizar el espacio metropolitano en sentido práctico, desde lo operativo y funcional. Reconocer que la gran generalidad de las conurbaciones urbanas o ciudades expandidas constituyen áreas metropolitanas de hecho, pero no de derecho. Cada una con características únicas y particulares.

II. El ordenamiento territorial y el modelo de desarrollo

La gestión del territorio, sus funciones, capacidades y requerimientos no es un tema de común manejo, hay muy buenos políticos con muy buenas intenciones, pero necesitan un equipo técnico de apoyo que los ayude a analizar la ciudad, ese espacio que supera los límites municipales (ámbito local de gobierno) y que es más común cada día.

En Venezuela, por ejemplo, hay 335 municipios y ninguno de sus alcaldes, hoy día, tiene noción de la importancia de consolidar un área metropolitana. Reconocer la complejidad del territorio implica que se comience por comprender su escala, requerimientos, fortalezas y debilidades, lo cual solo es posible si activamos un proceso de capacitación amplio, sistemático y continuo.

Cada vez es más común que la ciudad y su esquema de funcionamiento no coincida con el ámbito de un municipio. En Iberoamérica encontramos, de norte a sur, grandes áreas urbanas que se extienden por encima de los límites político-administrativos sin pedir permiso, sin aviso previo, sin marco legal que las formalice, porque las ciudades no se decretan, porque el crecimiento ha sido y sigue siendo espontáneo y, en muchos casos, autoconstruido, como sucede informalmente en la periferia de las grandes ciudades, donde precariamente se cuenta con servicios de infraestructura.

En términos generales, las ciudades se han clasificado según el tamaño de su población en centros poblados, ciudades pequeñas, intermedias y grandes, metrópolis y megalópolis. La carta de Atenas (P. Pérez, 2007) dice que las ciudades son “un espacio donde habitar, circular, trabajar y recrearse”. O’Sullivan, en su texto *Economía urbana*, describe la ciudad como “un área geográfica que contiene un gran número de personas en un área relativamente pequeña”. Ed Glaeser (2013), economista de Harvard y autor del *Triunfo de las ciudades*, señala que las ciudades “son la ausencia de

distancia física entre personas”. El BID, por su parte, señala que “no existe un criterio universal del tamaño o densidad mínima de una ciudad” (UNHABITAT L. c., 2018).

El aumento de la población y el consumo no controlado de suelo urbano han sido responsables del surgimiento de ciudades y metrópolis más grandes y densas. Las definiciones de ciudades, aglomeraciones urbanas y áreas metropolitanas varían según los criterios legales, administrativos, políticos, económicos o culturales en los respectivos países y regiones. En marzo de 2020, la Comisión de Estadística de la ONU avaló una definición global de ciudades para facilitar la comparación internacional. Esta definición captura la extensión total de una ciudad, incluidas las áreas densas más allá de los límites municipales, y define un área metropolitana como una ciudad y su zona de desplazamiento, que consiste en áreas suburbanas, periurbanas y rurales vinculadas económica y socialmente (UNHABITAT, 2020).

Las ciudades son el punto de encuentro de las políticas públicas y las actuaciones del Estado. De hecho, el urbanismo es una función pública y la actuación del Estado debe ser ininterrumpida, pero cuando no se cumplen las normativas y las ciudades van a la deriva, no funcionan y no aprovechan su potencial, se transforman en espacios inservibles para la gente y mala propaganda para sus autoridades, porque deterioran la calidad de vida, propician la migración y poco a poco desaparecen.

Recordemos que las ciudades son el reflejo de la gestión de las autoridades elegidas para regir su destino y el modelo de desarrollo “establecido” por el Estado nacional. Es el espacio donde se conjugan y, con suerte, se armonizan dos niveles de gobierno. En Venezuela, por mandato de ley, el urbanismo es una función pública concurrente entre el nivel nacional y local de gobierno, que debe ser implementado en el marco de un modelo de descentralización de competencias y funciones para lograr eficiencia en el diseño de políticas públicas e inversión de los recursos.

En este contexto, si bien las ciudades por definición son escenarios de oportunidades, las áreas metropolitanas son espacios donde se multiplican las ventajas y los problemas, lo que las convierte en fortalezas o debilidades según se aprovechen la escala y la concentración de actividades y personas, para promover mejores servicios, más equipamientos y mayor oferta de empleos y/o vivienda.

Las áreas metropolitanas reconocidas y bien gestionadas crean riqueza, generan empleos y encaminan el progreso humano, aprovechando las fuerzas de la aglomeración y la industrialización.

El territorio metropolitano es una sumatoria de ciudades, de cuya dinámica de relaciones depende el desarrollo del país, y por ello debe funcionar como un sistema complementario e interdependiente, armónico y sostenible. Recordemos que la expansión urbana no se decreta, avanza por inercia, se adapta a la geografía, obedece a las presiones del mercado y las necesidades de la población. La planificación oportuna y el pensamiento estratégico procuran controlar el crecimiento urbano a los fines de adecuarlo al modelo de desarrollo previsto por las autoridades competentes.

III. Dinámica urbana vs. debate institucional

La ONU Hábitat señala que el 50% de la población mundial vive hoy en ciudades, y que, en 2050, será el 80%. Es decir, nuestro bienestar depende de la calidad de nuestras ciudades, de su diseño y formas de gestión (UNHABITAT, 2020).

Ahora bien, el desarrollo está vinculado con la civilidad y la educación ciudadana, siendo la construcción de ciudad una consecuencia de las decisiones gubernamentales y la actuación de la sociedad. Si tenemos ciudadanos y autoridades bien formados, conscientes de sus derechos y sus deberes, podremos tomar mejores decisiones y las políticas públicas serán parte de un modelo de desarrollo que

reconocerá las distintas escalas del territorio y los diferentes niveles de gobierno. La gestión de las áreas metropolitanas requiere estrategia y visión gerencial para alcanzar eficiencia pero, sobre todo, voluntad política.

En ese contexto, la actitud del Estado es la que define el grado de compromiso de la nación, por ejemplo, con la Nueva Agenda Urbana (NAU) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Las autoridades de turno son las que deciden, gestionan e implementan los acuerdos globales (CGLU, 2019).

Si bien la ONU Hábitat, a través de la Declaración de Montreal (UNHABITAT D. d., 2016), reconoce las áreas metropolitanas, los Objetivos de Desarrollo Sostenible concentran su atención en las ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11). Dar a conocer, posicionar la conceptualización y difundir las características del territorio metropolitano han sido un enorme aporte de la organización de grandes ciudades, Metrópolis, la Unión de Ciudades y Gobiernos Locales (CGLU) y el CIDEU, entre otros, tratando de promover su reconocimiento como un evento real y cada vez más común, en todos los países del mundo y que impacta sustantivamente en las decisiones globales.

Uno de sus principales objetivos ha sido hacer visible que, para lograr una gestión urbana eficiente en las ciudades y más aún en las grandes ciudades, resulta imprescindible unir esfuerzos en una gran sumatoria de actores (la academia, la inversión privada, las comunidades y el gobierno), analizando variables de forma integral para lograr una real y funcional gobernanza multinivel.

En este contexto, urge un sistema de gobierno que respete los derechos humanos, los valores, las leyes y las instituciones. De alguna manera, los espacios metropolitanos nacen fragmentados porque su historia proviene de la sumatoria de los ámbitos que le dieron origen. Surgen divididos porque son el resultado de un sistema de relaciones de bienes, personas y servicios que se fueron cohesionando sobre el territorio de hecho, pero no de derecho. Los

ámbitos locales que lo conforman siguen teniendo una normativa particular y autonomía relativa, siguen queriendo protagonismo y realzar su importancia dentro del conjunto. Son ellos los que vigilan la priorización de sus temas particulares y defienden lo local dentro del territorio metropolitano.

Es un tema de escala donde lo metropolitano se superpone a lo local, y de ese modo resta independencia al municipio y da a conocer un nuevo espacio, donde todo se mezcla, y que para que funcione se necesita como condición indispensable, consenso en los objetivos y coordinación de actuaciones.

Por ello, parte de nuestro desafío es lograr definir, diseñar, contextualizar cuál es el ámbito metropolitano: por ejemplo, *¿cuál es el ámbito territorial real de la Ciudad de Buenos Aires? ¿Hasta dónde se extiende la provincia? ¿Cuándo una ciudad pasa a ser una ciudad-región? Y ¿cómo se inserta el espacio metropolitano dentro del modelo nacional de desarrollo?*

Caracas, por ejemplo, aun cuando es la capital de Venezuela y de acuerdo con el texto constitucional, un área metropolitana, hoy por hoy es una ciudad fraccionada, a la deriva, sin plan ni futuro. Una gran ciudad sin gestión integral, donde cada gobierno local ejerce sus funciones sin coordinar visiones y necesidades con sus homólogos locales, porque la radicalización política y la miopía gerencial han impedido su consolidación como área metropolitana, al límite de desconocer el marco urbano legal.

En ese contexto, hay un denominador de común acuerdo entre académicos y gobernantes: cada ciudad es única y particular, las características propias de cada modelo de desarrollo y esquema de funcionamiento, el sistema de gobierno y las características de la población y sus condiciones de vida demandan análisis individuales y diferentes formas de gestión. Siendo generalizada la necesidad de un Estado de derecho, con descentralización de funciones y competencias para asegurar la calidad de vida.

Desde Le Corbusier hasta la fecha (P. Pérez, 2007), el objetivo del urbanismo y la meta de hacer ciudad ha sido planificar, gestionar e implementar planes reales y factibles sobre el territorio que permitan preservar la escala humana y promuevan la innovación de la función pública, a los fines de lograr la eficiencia de servicios y una mejora continua de la calidad de vida. Todas estas variables tienen un valor exponencial en los espacios metropolitanos.

IV. Escalas de actuación / las áreas metropolitanas / modelos de gestión

De acuerdo con la ONU HABITAT, América Latina aumentará su población en 180 millones, en cambio, la población de Europa disminuirá. El crecimiento demográfico se acentuará en las regiones económicamente menos desarrolladas, haciendo aún más difícil para esos territorios y ciudades erradicar la pobreza y el hambre, y mejorar el acceso a la educación, salud y servicios (CGLU, 2019).

Tenemos que rescatar el derecho a la ciudad, los derechos humanos y la institucionalidad, porque sin ello no podemos finalmente conseguir la gobernabilidad necesaria para formular políticas públicas cónsonas con nuestra realidad, diseñar lineamientos, planes, programas y proyectos factibles y confiables que nos permitan ser más eficientes, equitativos y sostenibles.

Se requiere planificación integral, armonización de requerimientos y formas de financiamiento, equidad en la dotación de servicios, a los fines de promover la inclusión y la sostenibilidad que finalmente nos impulsarán a alcanzar la gobernanza del territorio.

En el continente latinoamericano se encuentra el 13% de áreas metropolitanas del mundo (muchas más que en América del Norte y que en Europa), pero las condiciones de vida y niveles de desarrollo son diametralmente

diferentes. Sin detallar en historia, cifras o indicadores de desarrollo económico, mientras que Europa y Estados Unidos cuentan con sistemas de gobiernos estables y democráticos en esencia, muchos de nuestros países (Cuba, Nicaragua o Venezuela, por citar algunos) tienen como prioridad salir de la radicalización política y conseguir la estabilidad, para luego poder alcanzar niveles suficientes de desarrollo y gobernanza.

Solo en Latinoamérica y el Caribe existen 215 metrópolis en potencia. Los países con mayor número de territorios metropolitanos son Brasil (61), México (54), Colombia (18), Argentina (17), Venezuela (17), Perú (11), Chile (6) y Bolivia (4), todos con sistemas de ciudades policéntricos (UNHABITAT, 2020).

En contraste, hay ocho países con una sola metrópoli (Salvador, Guatemala, Haití, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Montevideo y Trinidad y Tobago) y cuatro países con dos metrópolis (Honduras, Puerto Rico, República Dominicana y Paraguay).

Es decir, estamos a tiempo de introducir los cambios necesarios para mejorar la ocupación del territorio y su gestión en la compleja y desigual Latinoamérica, y eso solo se logra con planificación y gobernanza:

- 6 metrópolis con más de 10 millones de habitantes: Ciudad de México, Bogotá, Lima, São Paulo, Río de Janeiro y Buenos Aires.
- 3 metrópolis que tienen entre 5 y 10 millones de habitantes: Guadalajara, Belo Horizonte y Santiago de Chile.
- 65 metrópolis de entre 1 y 5 millones de habitantes.
- 141 metrópolis “emergentes” de entre 300.000 y 1 millón de habitantes.

Es evidente cómo las grandes ciudades de Latinoamérica cada día extienden más su rol metropolitano de proveedor de empleo, servicios y equipamientos. Pero el

ciudadano común, el ciudadano de a pie, no aprecia los beneficios del ámbito metropolitano, esa escala no la concibe el vecino dentro de su comunidad, porque escapa de su cotidianeidad, porque no es propia, porque es muy lejana de su vivienda.

Entonces hay que demostrarles a la sociedad y a los gobernantes cuáles son los beneficios de concentrar actividades económicas, de coordinar esfuerzos para mejorar y hacer más eficientes los servicios de red como el agua, la recolección y disposición de desechos, la electricidad, el transporte público y la vialidad en general. Ese ciudadano de a pie tiene que sentir y comprobar la diferencia entre lo local y lo metropolitano, su coexistencia armónica y lo beneficioso que resulta ser parte de un área metropolitana, que le proporciona una mejor calidad de vida.

La inmensa brecha social que tienen casi todas nuestras ciudades, donde casi la mitad de la población habita en asentamientos “espontáneos o informales”, nos iguala en condiciones a África, a China o a la India, territorios que van desarrollando modelos propios porque todavía tienen mucho más terreno y menor densidad (BID, 2014).

La mayoría de las grandes ciudades latinoamericanas son una mezcla de asentamientos espontáneos con trama urbana formal, tal como se observa en Río de Janeiro y São Paulo con las favelas, Buenos Aires con las villas miseria o Caracas con los sectores de ranchos. La respuesta para lograr un desarrollo equilibrado y sostenible es aplicar la planificación como metodología y la gobernanza como forma de gestión.

A nivel mundial, gobiernos y academias evalúan el reconocimiento formal del hecho metropolitano y su democratización. BID, ONU Hábitat, Metrópolis, CGLU, CIDEU, CAF, UIM, CEPAL, CIPPEC son solo algunas de las organizaciones que han tratado de conceptualizar la gobernanza metropolitana. En términos muy generales, destacan tres modelos de organización:

- El modelo centralizado, que es la cesión del poder local al gobierno metropolitano (Kuala Lumpur y Bogotá).
- El modelo multinivel donde se encuentran el nivel local y un segundo nivel de administración y coordinación intermunicipal, que es el llamado nivel metropolitano (Caracas 2009/17 y Barcelona).
- El modelo coordinación de área metropolitana es un espacio de acuerdo entre municipios (Málaga y San Salvador).

Ahora bien, Metrópolis agrupa los modelos tipológicamente en gobiernos metropolitanos (Toronto, Seúl, Quito, Santiago de Chile, Barcelona), agencias metropolitanas de atención sectorial (Buenos Aires o Bogotá/transporte o Belo Horizonte/residuos), coordinación vertical (Bruselas) y cooperación voluntaria de municipios (Buenos Aires, San Salvador, Turín) (Metrópolis, 2020). Son distintas formas de organización con resultados muy diferentes, dependiendo del contexto sociopolítico, la gestión administrativa y la voluntad política. Por ello, la organización de las áreas metropolitanas debe estar acompañada de pensamiento estratégico, visión gerencial y compromiso sin protagonismo político.

Es necesario reconocer que el ámbito local ya no es suficiente, que se requiere una nueva escala político-administrativa que se adapte a ese nuevo espacio que demanda una coordinación especial. Acotar su ámbito es un gran desafío, pues la mayoría coinciden con ser las capitales de Estado, y su entorno inmediato (periurbano o rural) depende funcionalmente del centro de servicios de la ciudad.

Lo cierto es que, si tenemos ciudadanos inteligentes y un gobierno inteligente podremos tener ciudades y territorios inteligentes y sostenibles: no queda más que formar, capacitar y formular nuevos lineamientos de gestión, para crear un capital humano técnicamente eficiente.

Tomando en consideración que cada ciudad es única y particular, el espacio metropolitano se caracteriza por concentrar población en un espacio de cohesión funcional:

- Son policéntricas e incluyen varios ámbitos locales de gobierno (municipios).
- Concentran servicios y actividades económicas y políticas.
- Mixtura social, fragmentación e inequidad.
- Pueden ser reconocidas legal o funcionalmente.
- Su operatividad depende básicamente del compromiso político.
- Es una escala que supera al ciudadano de a pie.
- Su gestión requiere coordinación, conciliación y concertación con visión integral y gerencial.

V. Función y eficiencia vs. coordinación y gestión. Algunos referentes

Las últimas seis décadas (Habitat I, II y III) demuestran que no hay nada peor que la fragmentación institucional para la gestión de una gran ciudad. La prestación eficiente de los servicios, la distribución equitativa de equipamientos, la oferta de vivienda, empleo y la calidad del espacio público requieren coordinación, visión integral y esfuerzo conjunto (UNHABITAT G. m., 2018).

Si bien para 2016, Argentina lideraba el compromiso con el hábitat (UNHABITAT A. t., 2016), la falta de capacitación e institucionalidad *ad hoc* es una característica recurrente en los países latinoamericanos, siendo el peor resultado para la región en la calidad del gobierno Venezuela, que tuvo y mantiene la puntuación final más baja y el mayor descenso en el cumplimiento del compromiso con los acuerdos de Habitat III.

Saber dónde estamos y qué necesitamos requiere metodología, visión sistemática y gobierno en red, por ello el índice de compromiso con el hábitat es multidisciplinar y estudia de forma transversal la capacidad institucional del gobierno, la incidencia de la perspectiva de género, la infraestructura de servicios, equipamientos y vivienda, la pobreza, el empleo y la sostenibilidad, para evaluar la calidad de vida.

La aplicación y gestión de este conjunto de indicadores de forma oportuna y eficiente se logra cuando alcanzamos la gobernanza. La base de la gobernanza es la democracia, por eso lo que tenemos que lograr es democratizar la gobernanza metropolitana con transparencia y colaboración.

Ahora bien, evaluar la práctica real de esta teoría implica analizar la realidad de muchas ciudades y cómo los intereses políticos, muchas veces no descritos, son los que obstaculizan su implementación.

Para lograr todas estas reivindicaciones teóricas hay que trabajar mucho, uniendo esfuerzos del Poder Legislativo y del Ejecutivo. Una buena compilación de formas de gestión y opinión de expertos se muestra en la publicación sobre Gobernanza Metropolitana compilada por el BID (BID-CAF-ONU-CIPPEC, 2019).

Como referentes en Latinoamérica se pueden señalar:

- San Salvador es un ejemplo de constancia, consenso político, asociación voluntaria y continuidad administrativa, todo lo cual logra, en esa pequeña ciudad, en ese pequeño país, excelentes índices de gobernabilidad (OPAMSS, 2021)¹.

¹ Hace 30 años, en San Salvador ocurrió un desastre natural, un huracán, que arrasó con varias poblaciones. Por fuerza, los alcaldes se tuvieron que unir para poder solventar la tragedia. Esto hizo que se dieran cuenta, ellos mismos, de que juntos eran mejores y lograban ser más eficientes en la prestación de los servicios. Lo primero que se conforma, en este sentido, es la Oficina de Planificación, que se encarga no solo del ordenamiento territorial, sino también de los lineamientos del esquema funcional de toda la metrópoli. Los municipios siguen teniendo autonomía, pero esta organización, con

- Bogotá evalúa, junto al Plan de Ordenamiento Territorial (fortaleza del régimen legal urbano colombiano), el tema de las ciudades-región, y los acuerdos entre la alcaldesa de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca así lo demuestran. Sus logros se resumen en una nueva legislación, acuerdo político, respeto al ordenamiento territorial, continuidad de propósitos y objetivos.
- Medellín, un área ejemplar metropolitana, se caracteriza por la innovación, los proyectos estructurantes y la participación y capacitación en un marco de adecuación legislativa constante.
- São Paulo y Río de Janeiro tienen el inmenso reto de superar la pobreza de los asentamientos no controlados, pero en un esfuerzo continuo de habilitación física de los sectores informales, con cooperación técnica internacional, han desarrollado el Estatuto de la Ciudad, el estatuto metropolitano para lograr equidad.
- Ciudad de México avanza en un programa de innovación legislativa para la transformación urbana y la coordinación de políticas públicas que le permitirá gobernar esa inmensa ciudad capital.
- Caracas es un intento fallido, la muestra del fracaso de un modelo político que desconoció el marco legal urbano y la constitución nacional. Un caso de estudio referencial, que debe ser evaluado para aprender de sus errores porque fue una legislación que no tuvo compromiso político y se diluyó en una guerra de poderes, donde quien perdió fue el ciudadano.

el respaldo de los alcaldes, logra organizar cuestiones relevantes y acceder a créditos. A pesar de los cambios de autoridades a lo largo de los años, hay un capital humano que asegura una línea de continuidad a través del tiempo.

- Buenos Aires es una ciudad, es una provincia, es una ciudad-región. Hay un conflicto de intereses que no le han permitido definir el límite entre lo urbano y lo rural. Requiere la integración multinivel para poder optimizar la inversión pública.
- Lima acaba de aprobar la nueva ordenanza Desarrollo para la Lima Metropolitana, es una de las ciudades más extendidas de Latinoamérica y con la menor integración entre los ámbitos locales. Las competencias de los distintos niveles de gobierno se superponen y también las competencias sobre temáticas sectoriales (PLAN-MET, 2021).
- Panamá surge como el Hub de las Américas, un gran puerto y aeropuerto, sin territorio metropolitano definido y grandes diferencias sociales y económicas en su entorno inmediato.

VI. El caso de Venezuela y el de Caracas área metropolitana

El ejemplo de Venezuela y sus territorios metropolitanos demuestra que la adecuación legislativa no es suficiente, pero la voluntad política y el Estado de derecho son indispensables. Venezuela fue pionero en Latinoamérica en el desarrollo de leyes de ordenación del territorio y urbanística. La constitución de la República, desde 1961, señala, establece y aprueba que existe un área metropolitana. Adicionalmente, en el año 2000, se aprueba una ley especial para la gestión de un distrito metropolitano y, posteriormente, en 2009, una ley para la administración municipal a dos niveles del área metropolitana de Caracas (Brewer C. Allan, 2009). Pero nada fue suficiente para superar las barreras de la radicalización política, en 2017 se eliminó por decreto el gobierno metropolitano y desde entonces Caracas está a la deriva.

La Caracas metropolitana ocupa la totalidad de un valle conformado por 5 municipios, pero, al igual que Buenos Aires, depende de una gran región que abarca 17 municipios, sobre los cuales se mezcla lo urbano y lo rural con grandes asimetrías: mientras que encontramos modernas infraestructuras en el centro, en la periferia se encuentra el 50% de la población habitando asentamientos informales sin servicios básicos ni equipamientos. La inequidad se manifiesta al comparar urbanizaciones de lujo, verdes y espaciosas, separadas de grandes villas miseria por tan solo la vialidad que atraviesa la ciudad (Bolívar, 2012).

Venezuela es un país de contradicciones y Caracas su ventana al mundo, un territorio donde urge definir cuáles son los actores estratégicos como base para alcanzar el reconocimiento metropolitano y su gobernanza en un marco de corresponsabilidad y compromiso compartido. Caracas es una ciudad policéntrica con una inmensa red de vínculos y relaciones que han definido un esquema funcional que supera las fronteras locales. Cuando se superpone el mapa natural y cotidiano de la ciudad con sus límites político-administrativos, la ciudad se fragmenta, la red se quiebra, las funciones se dividen y el esquema funcional de la ciudad se rompe, solo con coordinación se logra la gobernanza.

El resto del territorio venezolano, donde habitan unos 28 millones de personas (6 millones migraron entre 2017-2021), está conformado por 23 estados y 335 municipios, pero el 70% de la población se agrupa en 86 municipios y 35 aglomeraciones metropolitanas. Por ello, siempre hay que evaluar la escala y observar el territorio desde la nación, los estados, los municipios y las comunidades, para mantener al individuo como centro de atención. El objetivo es preservar la escala humana en un sistema de ciudades interdependientes y complementarias. Un sistema donde el territorio metropolitano es el centro de atención, el espacio donde se concentra la mayor cantidad de población, inversiones y toma de decisiones.

Por ejemplo, París y su área periurbana producen prácticamente todo lo que la ciudad consume, por ello resulta indispensable ver el territorio de forma integral, como un todo. Tomar consciencia de que lo rural también necesita servicios y equipamientos, y que la densidad de ocupación del territorio no puede ser una variable que interfiera con la calidad de vida. Las áreas rurales son necesarias y deben contar con todos los requerimientos para que sus ciudadanos tengan los mismos derechos que los habitantes de la ciudad.

VII. Reflexiones finales

Un territorio planificado optimiza la inversión, por ello, la gobernabilidad debe partir del nivel nacional, quien lleva adelante los lineamientos generales del modelo de desarrollo, que luego detallan los proyectos de cada nivel de gobierno, para que el beneficio llegue a cada uno de los ciudadanos. Un sistema de ciudades que organice el territorio para que lo rural se funda con lo urbano, se integren los servicios y se complementen en una red de ciudades líderes y otras satélites.

El V Informe GOLD (CGLU, 2019) nos recuerda que los sistemas de gobernanza metropolitana están continuamente siendo reformados y modernizados en todo el mundo, y resulta indispensable que los nuevos modelos sean más inclusivos para afrontar la creciente complejidad de las áreas metropolitanas.

Los territorios metropolitanos también deberían tener en cuenta el impacto que puedan generar, no solamente en las ciudades situadas en las periferias, sino también en sus áreas vecinas y su área de influencia, respecto a marcos territoriales más amplios y de escala nacional. De acuerdo con la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana, resulta esencial redefinir estas relaciones y su interdependencia dentro de un enfoque territorial y urbano sistémico.

El pensamiento estratégico considera que, al diseñar políticas sobre el territorio, debemos tomar conciencia de procurar la armonía, el equilibrio, la equidad y la sostenibilidad necesaria para #NoDejarANadieAtras, como señala la ONU Hábitat. Debemos asumir el compromiso compartido de construir ciudad y ciudadanía. La corresponsabilidad de coordinar, colaborar, conciliar, concertar, concientizar planes, proyectos y proyectos para todos, para lograr igualdad de calidad de vida, equidad en la prestación de servicios y equipamientos, libertad para escoger donde vivir y oportunidad de superación de las metas personales.

Por esta razón a la gobernanza de los espacios metropolitanos la hemos llamado la “co-ciudad” o la “co-city”. Mostrar que el hecho metropolitano existe es lo mejor que podemos hacer ante la población y tenemos que demostrar con números la eficiencia de trabajar juntos, en forma de red.

Como conclusión podemos resumir:

- La ciudad es el centro de actuación y el territorio su contexto; su desarrollo y progreso dependen del nivel de gobernanza.
- Reconocer el hecho metropolitano y demostrar que su correcta gestión potencia el desarrollo, el progreso y las oportunidades de las ciudades y sus ciudadanos es nuestro desafío.
- Comprobar que es posible, que es tendencia y que se puede mejorar la gestión de las ciudades y los territorios metropolitanos es nuestro objetivo.
- Debemos tomar decisiones en tiempo real, con datos reales y confiables, para ello debemos conocer, evaluar y priorizar, haciendo uso de la tecnología y con el capital humano adecuado.
- Valorar las particularidades regionales y mantener el equilibrio urbano, respetando la identidad local a través de un gobierno en red y un sistema de ciudades interdependientes y complementarias contribuye a la consolidación del hecho metropolitano.

- Para gobernar los espacios metropolitanos necesitamos fomentar la coordinación de voluntades, la concertación de intereses y la coordinación de esfuerzos entre autoridades y ciudadanía, a los fines de planificar, priorizar, gestionar e implementar los planes y proyectos que la ciudad necesita.
- La ciudad es un compromiso compartido. La co-ciudad fomenta la corresponsabilidad, incluyendo la construcción de ciudadanía antes de hacer ciudad. Difundir es el reto.
- No existe un único modelo para gestionar los territorios metropolitanos, pero sí se pueden asumir ciertos principios básicos para lograr una gobernanza metropolitana colaborativa y eficaz:
 - la democracia local como base de la legitimidad de las instituciones metropolitanas,
 - una descentralización efectiva que empodere a los gobiernos locales,
 - cooperación multinivel, respeto a los principios de subsidiariedad y mecanismos participativos con mayor conciencia de género,
 - manejo de recursos e instrumentos de financiación adecuados y suficientes,
 - fomento de un desarrollo policéntrico y equilibrado que garantice la inclusión de la totalidad del territorio metropolitano, incluyendo las posibles centralidades situadas en la periferia.

Trabajos citados

- BID, A. i. (2014). *Ciudades sostenibles, desarrollo urbano*. Obtenido de iadb.org: <https://bit.ly/3xs57Pp>.
- BID-CAF-ONU-CIPPEC, G. M. (2019). Publicaciones IDB. Obtenido de <https://bit.ly/3NMUvBs>.

- Bolívar, N. T. (2012). *Avances del Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020*. Caracas: Metropolitana.
- Brewer, C.; Allan, R. M. (2009). *Leyes sobre el Distrito Capital y el Área Metropolitana de Caracas*. Caracas: Editorial Jurídica de Venezuela, Colección Textos Legislativos N° 45.
- Glaeser, E. (2013). *El triunfo de las ciudades*. Obtenido de Urban-e: <https://bit.ly/3QFow8k>.
- Metrópolis (2020). *Asociación mundial de las grandes metrópolis*. Obtenido de <https://bit.ly/3aXE7iU>.
- OPAMSS, A. M. (2021). Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador. Obtenido de opamss.org.sv: <https://opamss.org.sv/opamss/>.
- Pérez, L. C. (2007). *Ars, Revista de Humanidades*, 2, pp. 215-234. Obtenido de Fundación Pfizer: <https://bit.ly/3mNFHa0>.
- PLANMET, G. M. (2021). Instituto Metropolitano de Planificación. Obtenido de Plan Met 2040: <https://bit.ly/3NMVzFs>.
- UCGL, V. I. (2019). Unión de Ciudades y Gobiernos Locales UCGL. Obtenido de <https://bit.ly/3xprvc5>.
- UNHABITAT, A. t. (2016). Obtenido de <https://bit.ly/3HJceYa>.
- UNHABITAT, D. d. (2016). Obtenido de <https://bit.ly/3QeCZHU>.
- UNHABITAT, G. m. (2018). Obtenido de UN HÁBITAT para un mejor futuro urbano: <https://bit.ly/39l1S43>.
- UNHABITAT, L. c. (2018). Obtenido de BID Ciudades Sostenibles: <https://bit.ly/3n9n6Ft>.
- UNHABITAT. (2020). Estado global de las metrópolis 2020, Folleto de datos poblacionales, p. 15. Nairobi: www.unhabitat.org. Obtenido de ONU HABITAT por un mejor futuro urbano.

Capítulo 2.

Gobernanza metropolitana

Gobierno y gobernanza en espacios metropolitanos de Argentina

Aportes iniciales para un debate necesario

VÍCTOR MAZZALAY, INDIANA UBELHARTT, PAULA VELEZ, CAROLINA MICHELI, CONSTANZA MALDONADO, MARIANA LA VALVA Y MICAELA MONTANI¹

I. Introducción

Una de las problemáticas más importantes y más difíciles que aborda tanto la gestión de lo político como la gestión de lo público² tiene que ver con lo metropolitano por lo compleja que es la realidad circunstancial de lo metropolitano. En nuestro país, no hay estudios que hayan abordado el estudio del fenómeno metropolitano de manera completa y acabada. Entendemos que, entre otras, por dos razones: por las características del objeto de estudio, que tiene numerosas aristas y aspectos que se manifiestan en una dinámica cambiante, lo que provoca que cada observación

¹ Indiana Ubelhartt es licenciada en Relaciones Internacionales por la UCC; Paula Velez es estudiante avanzada de la Licenciatura en Ciencia Política en la UCC; Carolina Micheli es licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Siglo 21 y licenciada en Gestión Pública por la UCC; Paula Constanza Maldonado es estudiante avanzada de la Licenciatura en Economía de la Universidad Nacional de Córdoba; Mariana La Valva es licenciada en Relaciones Internacionales por la UCC; y Micaela Montani es licenciada en Relaciones Internacionales por la UCC.

² La referencia que aquí hacemos de lo político y lo público parte de una concepción de lo político como una resolución de lo común que va más allá del Estado y lo referido al Estado, es decir, sus instituciones y la disputa por sus decisiones y sus espacios de decisión. En este sentido incluso lo público no estatal es un objeto de construcción política.

es parcial y espacio-temporalmente situada. Por otro lado, cada observador lo hace desde un lugar distinto, desde una perspectiva disciplinar y personal dentro de su especialidad. Quizás este conjunto de trabajos permita avanzar en una visión multispectral e interdisciplinar, no completa y acabada porque ningún objeto se puede observar de manera completa, que nos permita comprender mejor el fenómeno para dar mejores soluciones.

El asunto a cuestionar por nosotros, desde nuestra mirada politológica, es lo metropolitano en su aspecto o dimensión socio-política y cómo lo socio-político se desarrolla en lo metropolitano. Para esto, la primera cuestión que nos parece importante es definir qué es lo metropolitano, qué es el gobierno y qué es la gobernanza metropolitana. Entonces, a partir de allí podremos ir esclareciendo este asunto desde los distintos lugares y aspectos desde los cuales cada uno de los invitados, cada uno de los investigadores está observando el fenómeno.

Cuando indagamos los términos metropolitano y gobernanza, abordamos categorías conceptuales que tienen una amplia y profunda polisemia. Es decir, hay muchas acepciones sobre qué es lo metropolitano y qué es la gobernanza que, desde luego, implican que sea más difícil lograr acuerdos entre quienes piensan las situaciones y quienes tienen que tomar las decisiones públicas. ¿Qué es lo metropolitano y cuáles son sus problemas? ¿Es el problema del transporte?, porque además tenemos un asunto de segregación espacial y un problema de tránsito, y de las aguas y sus cuencas y ríos, Entonces, ¿cómo articulamos todo en una sola cosa? ¿Se puede articular toda una sola cuestión? ¿Hacerlo tiene sentido? ¿Para qué? ¿Por qué? ¿Qué nos aporta una institucionalidad metropolitana?

Sobre estas cuestiones, hay una multiplicidad de canales y vertientes, de formatos y propuestas de solución, que provocan incertidumbres en el momento de la toma de decisiones. Los decisores se preguntan ¿cuál es la opción correcta para nuestra metrópolis? ¿Qué debemos hacer?

¿Cuáles son los problemas que debemos resolver y cómo debemos hacerlo? En realidad no hay una respuesta que sea correcta y otras que sean incorrectas, sino que muchas veces cada una de las propuestas es correcta para el objeto, el lugar y el tiempo que se está observando.

El aspecto de la problemática que nuestro equipo viene trabajando es sobre la gobernanza metropolitana. El primer objetivo de este trabajo, entonces, será identificar lo metropolitano y algunas particularidades del fenómeno de metropolización en Argentina. En segundo lugar presentaremos algunas cuestiones conceptuales sobre el gobierno y la gobernanza metropolitana que permitan abordar un diálogo más fructífero, y finalmente algunas reflexiones finales sobre este debate.

II. La metropolización en Argentina

II.1. El espacio y lo metropolitano

La primera cuestión es comenzar a pensar qué es lo metropolitano. Existen distintas miradas y enfoques que abordan lo metropolitano, algunas lecturas sugieren que lo metropolitano tiene que ver con un problema de escala, es decir, si existe una gran escala urbana, en torno a una ciudad de gran tamaño. En este caso y en primera instancia, debemos identificar si emergió como un problema de conglomeración, un problema de aglomeración, de conurbación, etc. Sin embargo, en las últimas décadas surgió la idea de que lo metropolitano es un fenómeno que se puede producir sin la aglomeración o conglomeración, esto es, sin que se encuentren dos o más unidades urbanas conurbadas.

Es en los 90 cuando se comenzó a hablar de regiones metropolitanas y no de áreas metropolitanas, concepto que refería principalmente al fenómeno de conurbación. Allí tenemos una primera cuestión: ¿estamos hablando de un área o de una región? Cuando se refiere a área, la primera

acepción del término remite a aglomeración, conglomerados conurbanos (el caso originario que tenemos en Argentina, Buenos Aires, es el conurbano). Pero en las últimas tres décadas se observa como un fenómeno urbano global, la existencia de regiones con características y problemáticas similares a las denominadas áreas metropolitanas. La literatura en las últimas décadas sugiere que esto es producto del aumento de las interdependencias.

Si bien cada enfoque teórico aborda esta cuestión desde su lugar, desde el institucionalismo las problemáticas serían de interjurisdicción y de autoridad; desde el lenguaje funcionalista se ha hablado de disfunciones sociales o políticas o de prestación de servicios públicos; y desde el lenguaje más economicista se habla de externalidades y de bienes públicos.

Estos procesos se enmarcan en lo que algunos estudios de la geografía urbana sugieren como reescalamiento regional. En términos generales, la regionalización implica un cuestionamiento a la territorialización vigente de las instituciones que ordenan y regulan el espacio de interacción social. El reescalamiento emerge en los 70-80 cuando los cambios sociales, económicos y políticos comenzaron a generar procesos de reescalado supraurbano en la espacialidad de las funciones y dinámicas sociales y económicas; y es en los 90 cuando parte de la literatura especializada comienza a reflejar estos cambios con la problematización de las escalas, diferenciándose así de la concepción clásica de la cuestión urbana como una única unidad geográfica que encerraba una entidad homogénea y evidente³.

Allí tenemos una primera cuestión: si lo metropolitano es un problema de gran escala o si es un problema de multiplicidad de unidades jurisdiccionales. Entonces la pregunta que debemos hacernos es si la escala es una

³ Véase Brenner, N. (2011). The urban question and the scale question: some conceptual clarifications. En A. C.-S. eds., *Locating Migration: Rescaling Cities and Migrants* (pp. 23-41). Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.

condición necesaria para definir lo metropolitano o si la problemática metropolitana obedece, en términos de gestión, a asuntos que se han denominado últimamente como interjurisdiccionalidad, dilemas de acción colectiva, o bien una trampa de las decisiones conjuntas, como decía Scharpfen en la década de 1980. Debemos acordar, entonces, si lo que define lo metropolitano es una gran ciudad de uno o más millones de habitantes, o si lo define la existencia de una multiplicidad de unidades político-administrativas con jurisdicciones relativamente autónomas, lo que genera problemáticas de coordinación, de gestión y/o de gobierno. Eso es importante porque luego tendrá incidencia en las distintas formas de gobernar lo metropolitano.

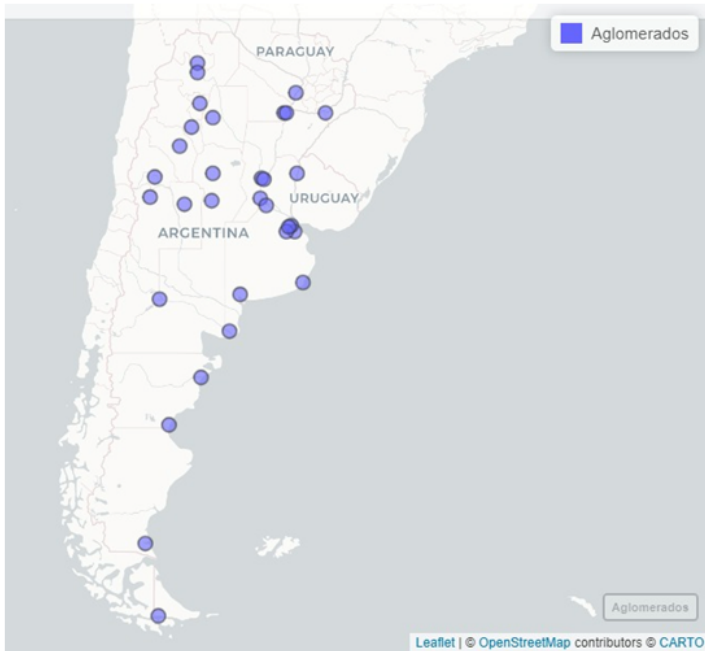
Particularidades del caso argentino

Pensemos en el caso de Argentina. Nuestro país no está exento de las tendencias globales, las cuales se expresan con algunas particularidades. Según el trabajo de Lanfranchi, Cordara, Duarte, Giménez Hutton, Rodríguez & Ferlicca (2018):

... los 33 GAU's [Grandes Aglomerados Urbanos] del país están expandiéndose de forma acelerada y, de continuar con esta tendencia, en los próximos diez años podrían consumirse unas 100 mil hectáreas de suelo, generando ciudades extensas y difusas que se caracterizan por su baja densidad, la separación de usos del suelo y mayores niveles de segregación social⁴

Veamos la ubicación de los aglomerados que identifica INDEC en Argentina.

⁴ Lanfranchi, G.; Cordara, C.; Duarte, J.; Giménez Hutton, T.; Rodríguez, S. & Ferlicca, F. (2018). *¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados*. Buenos Aires: CIPPEC.



Pero ¿cuáles de estos aglomerados urbanos están implicados en un fenómeno metropolitano? Para mostrar la diferencia de criterios, tomemos, por ejemplo la siguiente diferencia: para Lanfranchi y Bidart, en su trabajo titulado *Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe*, del año 2016⁵, la realidad metropolitana es estudiada en ciudades de más de un millón de habitantes, mientras que Daniel Cravacuore (2017) señala que lo metropolitano en Argentina incluye incluso aglomerados de menos de 100000 hb.⁶

⁵ Lanfranchi, G. & Bidart, M. (2016). *Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CIPPEC.

⁶ Véase Cravacuore, D. (2017). La intermunicipalidad en los municipios metropolitanos argentinos. *Divulgatio. Perfiles académicos de posgrado*, 1 (3). Disponible en RIDAA-UNQ, Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1236>.

El fenómeno de la metropolización está indefinido. Está en tensión permanente con la territorialización de la distribución de competencias jurídico-institucionales del Estado, un Estado federal y con autonomía municipal de rango constitucional. Es difícil contar con estudios que provean información actualizada y concentrada de los espacios metropolitanos. El INDEC publica sus estadísticas en aglomerado, mayores a 500.000 habitantes o mayores a 100.000 habitantes. Por caso, tenemos diez grandes aglomerados que define el INDEC y estima su población para 2020 y hay otros de los que, hasta el momento, disponemos información del año 2010⁷. Pero ¿qué pasa con los términos de la institucionalización? Porque la definición de aglomerado del INDEC es una definición geográfico-demográfica, no es la definición de ciudad, que es lo que le da carácter institucional, ni de metrópolis. Una localidad, en términos de INDEC, puede ser una parte de una metrópolis o bien una ciudad tener dos localidades. Además, las definiciones del ejido urbano van variando en el tiempo y están afectadas por las regulaciones institucionales de cada provincia. Por ejemplo, en el caso Córdoba, hace una década, el INDEC tomaba como una localidad diferente a un barrio que está dentro del ejido municipal de la Ciudad de Córdoba (Barrio Arenales) y éste, junto con la ciudad de Malvinas Argentinas con la cual está conurbado, no estaban incluidos en los estudios de EPH del Gran Córdoba que realiza el INDEC. Allí tenemos un ejemplo de la característica institucionalidad del caso argentino, cada provincia establece su propio régimen municipal, que puede entrar en tensión con las dinámicas urbanístico-demográficas, y esta tensión entre ambos factores impacta en las estadísticas que se estiman desde el organismo nacional.

⁷ Lamentablemente, al momento de esta conferencia y de esta publicación aún no se había realizado el censo nacional del año 2022.

Pero qué pasa en términos de la metropolización. Porque si todos los aglomerados poblacionales son metrópolis por tener un cierto tamaño, lo metropolitano es un fenómeno socio-demográfico independiente de la institucionalidad, y en ese caso habría que acordar a partir de qué tamaño una población comienza a ser metropolitana. Sería una cuestión similar a consensuar tamaño poblacional y categoría institucional; por ejemplo, en Córdoba las poblaciones con menos de 2000 habitantes son comunas, entre 2000 y 10.000, municipios y más de 10.000, ciudades.

Los casos argentinos que observamos muestran la existencia de interdependencias entre unidades locales o ciudades más allá de la aglomeración o conurbación, se trata de una dinámica regional socio-urbana funcional. Las distancias ya no separan como en otras épocas, las autopistas facilitan el flujo de las relaciones sociales, incluso aquellas que presuponen mayor cercanía; un indicador de esto es, por ejemplo, el hecho de recorrer 80 kilómetros de distancia desde Puerto Madryn para hacer compras en un supermercado ubicado en Trelew y luego volver a casa. Esto denota una dinámica urbana metropolitana regional muy similar al fenómeno metropolitano que es producto de la aglomeración y conurbación.

Por tanto, se configura en un espacio regional de interdependencias, con o sin conurbación, en el plano de las dinámicas sociales, económicas, urbanas, culturales, etc., es decir, en los distintos aspectos de la vida en sociedad que encuentran una multiplicidad de unidades político-administrativas para su resolución y configuran así, como efecto, una interdependencia institucional entre diversas unidades político-administrativas. Esta problemática de la interinstitucionalidad es muy frecuente, se presenta incluso en espacios regionales menores a 100.000 habitantes, por ejemplo, en la provincia de Córdoba, localizamos los casos de Jesús María-Colonia Caroya-Sinsacate-Colonia Vicente Agüero; Villa María-Villa Nueva; Río Segundo-Pilar; etc.

¿Cómo se gobierna un espacio metropolitano? ¿Cómo debe ser la institucionalidad metropolitana? Esta respuesta está condicionada a la definición de qué es lo metropolitano. Es decir, ¿depende de que se construya un ente metropolitano (una institucionalidad) o hay una realidad metropolitana independientemente de la construcción o la institucionalización de un órgano que se defina como metropolitano y se encargue de gobernar, ordenar, coordinar, gestionar esta cuestión de lo metropolitano? O bien hay una situación metropolitana cuando existen varias unidades institucionales (intermunicipalidad, como sostiene Cravacuore, 2017). Exista o no un organismo que se autodefina como metropolitano, e independientemente también de la aglomeración geográfica y los aspectos socio-urbanísticos, esto implica una tensión entre la demografía de aglomeración, las relaciones socio-urbanas y, por otro lado, formatos institucionales.

II.2 Reescalamiento y coordinación interinstitucional metropolitana en Argentina

La emergencia de organismos metropolitanos

En la tabla 1 se observa que la institucionalización de lo metropolitano va asociada a los tamaños de las aglomeraciones poblacionales pero no necesariamente, no parece ser causa suficiente. No es un efecto directo que implique que desde cierto tamaño poblacional se empieza a ser metrópolis y automáticamente se institucionaliza. Esto es así porque tenemos una enorme diversidad institucional. ¿Esto se debe a una problemática de Argentina? No, es frecuente en diversas geografías del planeta. Hay estudios que han trabajado sobre estas cuestiones vinculadas a cómo se articula la gestión y el gobierno de lo metropolitano. La literatura norteamericana de los años 50-60 ha sido un ejemplo de

esto y el fenómeno ha ganado un nuevo interés en los estudiosos en las últimas décadas⁸. En la última década los estudios muestran una diversidad de órganos de gobierno y gobernanza metropolitana no solo entre países, sino también dentro de los países analizados. En un estudio internacional sobre regiones metropolitanas, Ahrend, Gamper & Schumann⁹ encuentran que de 263 áreas metropolitanas analizadas, 178 tenían organismos institucionales metropolitanos, es decir, el 68%. De ellos, 48 órganos institucionales tienen derecho a imponer leyes o reglamentos vinculantes. A lo largo de las décadas, se observa que solo en algunos casos se construyen gobiernos metropolitanos, con diversos alcances y resultados, por lo que no parece una condición necesaria ni que asegure un mayor bienestar en el espacio metropolitano.

Veamos algunos elementos de la experiencia argentina en este asunto en la siguiente tabla.

⁸ Véase por ejemplo, Bernner, N. (2003). Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary western Europe. *European Urban and Regional Studies*, 4 (10), 297-325.

⁹ Ahrend, R.; Gamper, C. & Schumann, A. (2014). The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations. *OECD Regional Development Working Papers* (04), 1-49.

Tabla 1: Aglomerados y reescalamiento político-institucional metropolitano

Aglomeración demográfica		Reescalamiento político-institucional metropolitano	
Aglomerados	Población	Organismo metropolitano	Definición institucional de área o región metropolitana (gobiernos locales que la integran)
Gran Buenos Aires	15.397.410	Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (2012) / Gabinete Metropolitano (2015)	Conformado por 41 gobiernos locales: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación, Ezeiza, Florencio Varela, Gral. Las Heras, Gral. Rodríguez, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingo, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, Pilar, Presidente Perón, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, Zárate.
Gran La Plata	893.844	Es parte de AMBA	
Mar del Plata	643.598	NO	
Gran Córdoba	1.562.487	NO	
Gran Santa Fe	533.667	Ente de Coordinación del Área Metropolitana (ECAM) (2016)	Conformado por 12 gobiernos locales: la ciudad de Santa Fe, Santo Tomé, Recreo, Saucito Viejo, San José del Rincón, Arroyo Leyes y Monte Vera.

Gran Rosario	1.320.733	Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) (2016)	Conformado por 28 gobiernos locales: Acebal, Álvarez, Alvear, Arroyo Seco, Carmen del Sauce, Capitán Bermúdez, Coronel Domínguez, Empalme Villa Constitución, Fighiera, Fray Luis Beltrán, Funes, General Lagos, Granadero Baigorria, Ibarlucea, Pavón, Pérez, Piñero, Pueblo Andino, Pueblo Esther, Ricardone, Rosario, San Lorenzo, Soldini, Villa Constitución, Villa Gobernador Gálvez y Zavalla.
Gran Mendoza	1.024.388	Consejo de Coordinación para el Área Metropolitana (UNICIPIO) (2016)	Conformado por 7 gobiernos locales: Las Heras, Mendoza Capital, Guaymallén, Godoy Cruz, Maipú, Luján de Cuyo y Lavalle.
Gran San Juan	535.339	NO	
Gran Salta	635.447	Mesa de Coordinación Metropolitana (MCM) (2016)	Conformado por 8 gobiernos locales: Salta Capital, San Lorenzo, Cerrillos, La Merced, La Caldera, Vaqueros, Campo Quijano y Rosario de Lerma
Gran Tucumán-Tafí Viejo	899.931	Mesa de Coordinación Metropolitana (MCM) (2017)	Conformado por 6 gobiernos locales: San Miguel de Tucumán, Yerba Buena, Tafí Viejo, Alderetes, Banda del Río Salí y Las Talitas.
Gran Bahía Blanca	291.327	NO	
Gran Paraná	264.076	Comisión Intermunicipal Área Metropolitana Gran Paraná (CIAMGP) (2016)	Conformado por 5 gobiernos locales: Colonia Avellaneda, Oro Verde, Paraná, San Benito, Sauce Montrull.

Posadas	319.469	Mesa de Coordinación Metropolitana (MCM) (2017)	Conformado por 4 gobiernos locales: Posadas, Garupá, Candelaria y Encarnación.
Gran Resistencia	385.726	NO	
Comodoro Rivadavia-Rada Tilly	175.196	NO	
Corrientes	346.334	NO	
Concordia	149.450	NO	
Formosa	222.226	NO	
Neuquén-Plottier	341.301	Mesa de Acuerdos Metropolitana (MAM) (2017)	Región Metropolitana de Confluencia (de carácter biprovincial), conformado por 12 gobiernos locales: Neuquén, Plottier, San Patricio del Chañar, Centenario, Senillosa y Vista Alegre (provincia de Neuquen), Allen, Campo Grande, Cinco Saltos, Cipolletti, Contralmirante Cordero y Fernández Oro (provincia de Río Negro).
Gran Santiago del Estero	358.633	NO	
Gran Salvador de Jujuy	310.106	NO	
Río Gallegos	95.796	NO	
Gran Catamarca	195.055	Entes de Coordinación de Áreas Metropolitanas (ECAM) (2018)	Conformado por 3 gobiernos locales: San Fernando del Valle de Catamarca, San Isidro y San José.
La Rioja	178.872	NO	
Gran San Luis	182.414	NO	

Gran Santa Rosa	114.486	NO	
Ushuaia-Río Grande	111.905	NO	
Gran Río Cuarto	163.048	NO	
Gran San Nicolás de los Arroyos	145.857	NO	
Rawson-Trelew	129.702	Mesa de Coordinación Metropolitana (MCM) (2016)	Área Metropolitana de VIRCH-Valdés, conformada por 6 gobiernos locales: Trelew, Gaiman, Rawson, Veintiocho de Julio, Dolavon y Puerto Madryn.
Viedma-Carmen de Patagones	73.322	NO	

De los 31 aglomerados demográficos identificados por el INDEC que tomamos para nuestro análisis, 11 de ellos han constituido un organismo metropolitano, y dos de estos aglomerados constituyen un único organismo que los contiene (Gran Buenos Aires y Gran La Plata). INDEC los diferencia, pero ambos son parte del AMBA y constituyen el Gabinete Metropolitano. Este es el caso más complejo de nuestro país, primero por el tamaño poblacional (más de 16 millones de habitantes), segundo por la cantidad de unidades de gobiernos locales (41) y tercero porque intervienen dos unidades político-jurídicas de nivel provincial, la provincia de Buenos Aires (40 municipios) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tiene estatus constitucional especial y que dispone de una autonomía importante para la coordinación metropolitana por su tamaño y recursos.

Un elemento a considerar en el caso argentino es el efecto del programa DAMI (Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior) que está financiado por el BID

y que comenzó a implementarse a fines de la primera década del siglo XXI. Entendemos que ha sido relevante porque este programa parecería impulsar la institucionalización de lo metropolitano, mejor dicho, un reescalamiento institucional de escala metropolitana en diversas áreas y regiones de nuestro país. En la tabla 2 vamos a ver una asociación entre el programa de la DAMI y el armado de la institucionalización de un organismo metropolitano, 9 de los 10 organismos metropolitanos relevados coinciden con el Programa DAMI. Los otros casos se forman a partir de los aglomerados Gran Rosario, Gran Mendoza, Gran Tucumán, Gran Salta, Gran Posadas, Neuquén-Plotier, Rawson-Trelew. En el caso de Salta existe la Mesa de Coordinación Metropolitana, pero se constituye sobre procesos previos de coordinación e incluso sobre otro organismo intergubernamental previo, el CORINDES. Salta ejemplifica que en algunos casos el incentivo del programa DAMI se da para fortalecer un proceso previo, mientras que en otros empuja hacia su iniciación. Los caso de Tucumán y Rosario, al igual que el caso Salteño, son ejemplos de que lo metropolitano no es un estado determinado al cual se llega, sino un proceso que a lo largo del tiempo va variando, y que el programa DAMI interviene para favorecer y fortalecer ese proceso de reescalamiento institucional.

En la provincia de Santa Fe se configuraron dos organismos metropolitanos, el ECAM en el Gran Santa Fe y el ECOM en el Gran Rosario. El ECOM es parte del programa DAMI, mientras que el ECAM no. ¿Por qué se conforma el ECAM en Santa Fe sin ser parte del Programa DAMI? La explicación parece devenir de una ley provincial para la construcción y el reconocimiento de las regiones metropolitanas. Es decir que encontramos diversos incentivos y regulaciones desde niveles provinciales que condicionan el armado y los procesos de reescalamiento institucional metropolitano. Situaciones similares a Santa Fe encontramos en la provincia de Catamarca con la Ley Provincial 5.564, de 2018, que establece un Régimen General de Entes

de Coordinación de Áreas Metropolitanas en Catamarca; y en la provincia de Entre Ríos con la Ley Provincial 13532 del año 2018, que establece el Régimen General para la Constitución y Reconocimiento de Entes de Coordinación de Áreas Metropolitanas, bajo la cual se estructura el Área del Gran Paraná. Así se configura la institucionalidad metropolitana en los grandes aglomerados urbanos de Argentina, tres de los diez aglomerados de más de 500.000 habitantes no conformaron un organismo interinstitucional¹⁰.

Pero hay otro aspecto en relación con el concepto metropolitano: ¿qué sucede con las unidades más pequeñas? ¿Son metropolitanas o no? De los 21 aglomerados que define el INDEC como menores a 500.000 habitantes (según el Censo 2010), cinco de ellos han conformado un organismo interinstitucional metropolitano, tres casos vinculados al programa DAMI y dos promovidos por una ley provincial. Bajo el estímulo del programa DAMI se configuraron el Gran Posadas, 319.469 habitantes; Neuquén-Plottier, 341.301 habitantes; y Rawson y Trelew, 129.702 habitantes. Pero en estos casos se observa que la configuración interinstitucional metropolitana suma otros gobiernos locales, y esto genera un espacio geográfico regional más amplio que el aglomerado poblacional base; por ejemplo en el caso de Rawson y Trelew se sumaron Gaiman, Puerto Madryn, Veintiocho de Julio y Dolavon. Esto muestra claramente que el reescalamiento institucional metropolitano supera el fenómeno de la aglomeración y conurbación, valga como ejemplo que Puerto Madryn está ubicado a una distancia de 80 kilómetros del aglomerado Rawson-Trelew separado por monte nativo y fauna autóctona.

¹⁰ Uno de ellos, Gran Córdoba, comenzó el proceso de conformación de un Ente Metropolitano por iniciativa de la Ciudad de Córdoba, meses después de esta conferencia, en el segundo trimestre de 2022.

Coordinación metropolitana sin organismo metropolitano

Hay algunos aglomerados que no configuraron un organismo interinstitucional metropolitano, como se observa en la tabla 1. ¿Qué sucede en estos aglomerados? ¿Existe en ellos coordinación y tareas metropolitanas? Para aproximarnos a una respuesta a estos interrogantes, observemos la tabla 2, donde se muestran otros eventos y foros de coordinación metropolitana sobre objetos particulares, independientes de organismos metropolitanos específicos.

Tabla 2: Otros eventos y foros de coordinación metropolitana

Aglomerados	Otros eventos y foros de coordinación metropolitana sobre objetos particulares, independientes de organismos metropolitanos específicos*
Gran Buenos Aires	1) Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) 2) Gabinete Metropolitano (GM) 3) Constitución de una Agencia de Transporte Metropolitano (ATM) entre el Estado nacional, provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires 4) Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI)
Gran La Plata	1) Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI)
Mar del Plata	1) Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)
Gran Córdoba	1) Corporación Intercomunal para la Gestión Sustentable de los Residuos del Área Metropolitana de Córdoba Sociedad Anónima (CORMECOR) de 2014 2) Instituto de Planificación del Área Metropolitana de Córdoba (IPLAM) creado en 2007, es un organismo del gobierno de la provincia de Córdoba
Gran Santa Fe	1) Ley provincial (N° 13.532/2016) de Entes de Coordinación Metropolitana integrados por gobiernos locales y el gobierno provincial (ECM) 2) Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) 3) Programa Municipal de Inversiones (PROMUDI)

Gran Rosario	<ol style="list-style-type: none"> 1) Ley provincial (N° 13.532) de Entes de Coordinación Metropolitana por gobiernos locales y el gobierno provincial (ECM) 2) Plan Estratégico Rosario Metropolitano (PERM) de 2008 3) Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI)
Gran Mendoza	<ol style="list-style-type: none"> 1) Plan de Acción del Área Metropolitana de Mendoza (PAAMM) 2) Proyecto Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos Zona Metropolitana de la provincia de Mendoza (PGRSUZMPM) 3) Consejo de Coordinación de Políticas Públicas para el Área Metropolitana de Mendoza del año 2016 4) Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI)
Gran San Juan	<ol style="list-style-type: none"> 1) Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Juan (PLAM-SJ), del gobierno de la provincia de San Juan, en 2015. 2) Centro de tratamiento integral de residuos sólidos urbanos y asimilables creado por el gobierno de la provincia, incluye ocho departamentos del Gran San Juan
Gran Salta	<ol style="list-style-type: none"> 1) Autoridad Metropolitana de Transporte (AMT), dependiente del gobierno provincial 2) Conformación del ente metropolitano CORINES en 2008 3) Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI)
Gran Tucumán-Tafí Viejo	<ol style="list-style-type: none"> 1) Sistema Metropolitano de Tucumán (SMT) 2) Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI)
Gran Bahía Blanca	<ol style="list-style-type: none"> 1) Proyecto Diálogos Metropolitanos Bahía Blanca 2030 (DMBB) 2) Plan de Acción Bahía Blanca Coronel Rosales, Planificando el Desarrollo Sostenible Metropolitano (PABBCRPDSM)
Gran Paraná	<ol style="list-style-type: none"> 1) Acueducto Metropolitano Gran Paraná (AMGP) impulsado por el gobierno provincial 2) Ley Provincial 13532 del año 2018. Régimen General para la Constitución y Reconocimiento de Entes de Coordinación de Áreas Metropolitanas

Posadas	<ol style="list-style-type: none"> 1) Planta para la Gestión de Residuos Urbanos y Voluminosos en el Área Metropolitana (AMPGC) 2) Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI)
Gran Resistencia	<ol style="list-style-type: none"> 1) Ente Regulador de Transporte (ENRETRA) dependiente del gobierno provincial 2) Iniciativa de reactivación del Tren Metropolitano (RTM) del gobierno provincial 3) Agencia Abierta de Cooperación al Desarrollo (AACODE); coordinación entre Chaco y Corrientes
Comodoro Rivadavia-Rada Tilly	NO
Corrientes	1) Agencia Abierta de Cooperación al Desarrollo (AACODE) (coordinación entre Chaco y Corrientes)
Concordia	NO
Formosa	NO
Neuquén-Plottier	<ol style="list-style-type: none"> 1) Agencia Metropolitana de Transporte de la Confluencia (AMTC) 2) Mesa Ejecutiva de la Región Metropolitana Confluencia (MERC) 3) Forma parte del Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI II) 4) Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU)
Gran Santiago del Estero	NO
Gran Salvador de Jujuy	NO
Río Gallegos	NO
Gran Catamarca	<ol style="list-style-type: none"> 1) Plan Estratégico Integral (PEI) entre los municipios de la Capital, Valle Viejo y Fray Mamerto Esquiú 2) Plan Estratégico territorial (PET) del gobierno provincial 3) Ley 5.564, de 2018, Régimen General de Entes de Coordinación de Áreas Metropolitanas en Catamarca
La Rioja	NO
Gran San Luis	1) Plan de Regionalización de Plantas de Tratamiento y Reciclados de Residuos Sólidos Urbanos (RSU), de iniciativa provincial
Gran Santa Rosa	NO

Ushuaia-Río Grande	NO
Gran Río Cuarto	1) Plan Estratégico y Código de planeamiento urbano para el aglomerado urbano del Gran Río Cuarto (PEC-PUAURC) (año 2011)
Gran San Nicolás de los Arroyos	NO
Rawson-Trelew	1) Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI)
Viedma-Carmen de Patagones	NO
* El listado de foros y eventos no es exhaustivo, sino indicativo.	

En la provincia de Buenos Aires, Mar del Plata no tiene un organismo metropolitano pero, como se ve en la tabla 2, se constituyó una sociedad específica que se encarga de la coordinación ambiental metropolitana. En el caso del Gran San Juan se logró una coordinación en el espacio metropolitano para la gestión de los GIRSU (Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos) promovida por el gobierno provincial y, también, el diseño de un Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Juan, en el ámbito institucional del gobierno provincial.

Es similar el caso del Gran Córdoba, donde no existe un organismo metropolitano pero sí existen iniciativas de coordinación metropolitana hasta este momento. Sin embargo, en el caso cordobés, por un lado observamos un órgano de gobierno provincial, IPLAM –Instituto de Planificación Metropolitana– que promovió la sanción de una Ley Provincial 9841, regulación de los usos del suelo en la Región Metropolitana de Córdoba”. Pero esta ley requiere para su vigencia la adhesión de los gobiernos locales, municipios y comunas. El desempeño de esta experiencia en la última década indica una gran fragilidad ya que incluso en caso de adhesión municipal, los municipios no pierden la potestad de cambiar esa regulación desadhiriéndose a la ley provincial en cualquier momento. Por otro lado, en el

mismo Gran Córdoba se observa la creación de CORMECOR, Corporación Intercomunal para la Gestión Sustentable de los Residuos del Área Metropolitana de Córdoba Sociedad Anónima, que es una iniciativa de los gobiernos locales para solucionar un asunto específico.

En el aglomerado Bahía Blanca encontramos el Plan de Acción Bahía Blanca Coronel Rosales, Planificando el Desarrollo Sostenible Metropolitano; en el Gran Resistencia vemos Iniciativa de reactivación del Tren Metropolitano (RTM) del gobierno provincial; en Corrientes encontramos la Agencia Abierta de Cooperación al Desarrollo (AACODE), que muestra una coordinación entre Chaco y Corrientes, dos gobiernos locales de dos provincias distintas; y en el Gran Río Cuarto el Plan estratégico y código de planeamiento urbano para el aglomerado urbano del Gran Río Cuarto (PECPUAURC).

Estos casos y experiencias muestran que, independientemente de la existencia de un organismo metropolitano, existen iniciativas de coordinación para problemáticas metropolitanas impulsadas por los gobiernos provinciales y por algunos organismos nacionales. Por otro lado, hay iniciativas desde abajo, de los propios gobiernos locales que establecen redes de coordinación horizontal para abordar objetos y problemáticas concretas.

Entonces, volvamos a nuestras preguntas, ¿hay una construcción de una institucionalidad metropolitana? ¿Cómo se arma, cómo se empiezan a articular distintos formatos para la coordinación, el gobierno o la gestión de las problemáticas metropolitanas? Los casos que observamos en la tabla 2 y en los párrafos anteriores muestran una coordinación que podría denominarse “bajo la sombra de la jerarquía”, como sugiere Scharpf, esto es, promovida por la jerarquía (el gobierno provincial) pero con la necesidad de coordinación horizontal (entre gobiernos locales), producto de las autonomías municipales.

De manera similar observamos que en algunos casos donde sí se crearon organismos metropolitanos, en paralelo se dan iniciativas y situaciones de coordinación metropolitana por fuera del marco de los organismos creados. Por ejemplo ATM (Autoridad Metropolitana del Transporte) en Salta es un organismo provincial con autonomía de la Mesa Metropolitana. Entonces, encontramos que en los aglomerados conviven distintas formas de coordinación, algunas jerárquicas desde el gobierno provincial, otras más horizontales entre gobiernos locales, y otras mediante la configuración de una interinstitucionalidad específicamente metropolitana.

Por tanto, tenemos otro elemento además del alcance y el formato institucional. Es importante conocer el proceso, si es desde abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. Es decir, si ya se han conformado organismos metropolitanos que reescalan institucionalmente las competencias y funciones, habría que preguntarse ¿qué o cuáles objetos de regulación o coordinación se han logrado institucionalizar como de escala metropolitana (un proceso de arriba hacia abajo)?; o bien, por otro lado, si no existen organismos metropolitanos creados por ley, desde abajo hacia arriba, ¿qué objetos de coordinación o regulación se reescalan metropolitanos y bajo qué formatos institucionales? En este asunto, nuestra experiencia indica que no se trata de procesos conformados por una racionalidad técnica, hay que observar la dinámica y la lógica de lo político que está presente condicionando los procesos de reconfiguración y reescalamiento institucional.

Entonces, ¿a qué nos referimos con gobernar espacios metropolitanos? ¿Lo metropolitano es propio de un tamaño poblacional de gran escala o remite a una situación de interdependencia institucional en la resolución de lo común, o a una combinación de ambas condiciones? Será esta una cuestión a decidir por cada estudioso del fenómeno o cada decisor público que pretenda intervenir. Pero una vez que definamos qué es lo metropolitano la pregunta que sigue es

¿cómo gobernamos estos espacios metropolitanos? ¿Cuál es el mejor formato? Para esto será importante aclarar algunos conceptos que nos permitan abordar el debate.

III. Gobierno y gobernanza en espacios metropolitanos. La necesidad de aclaraciones conceptuales

El fenómeno de lo metropolitano conlleva dos elementos interconectados, el reescalamiento de la dinámica y relaciones sociales y económicas, por un lado, y un proceso de reescalamiento de las instituciones políticas encargadas de la conducción y regulación social, por otro lado. Las transformaciones sociales y demográficas favorecen que se configuren arenas complejas en las cuales intervienen una multiplicidad de actores gubernamentales y no gubernamentales de niveles locales, regionales, subnacionales, nacionales e incluso supranacionales. De modo tal que la coordinación socio-política y la resolución de lo común presenta un elevado grado de interdependencias.

En la cuestión del gobierno en el espacio metropolitano, la tarea de los gobiernos resultaría en coordinar agencias gubernamentales interdependientes. Esto implicaría abordar el debate sobre cuál es el mejor formato institucional para este fin. Existen numerosas propuestas y experiencias internacionales que advierten una gran variedad de formas institucionales e interinstitucionales que emergen y se configuran en virtud del fenómeno metropolitano. La mayoría se refiere a la distribución-concentración de la autoridad regulatoria, tomemos como ejemplo la propuesta de Enid Slack (2007)¹¹, quien intenta sistematizar los tipos de formatos institucionales en 6 tipos: 1) un solo nivel de

¹¹ Slack, E. (2007). *Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance*. The World Bank, Finance Economics and Urban Development. Urban Development Unit. TheWorld Bank.

gobierno fragmentado (ej. Houston), donde cada unidad de gobierno local se encarga de resolver dentro de su jurisdicción territorial; 2) un solo nivel de gobierno consolidado, suelen emerger de procesos de anexar o amalgamar unidades locales en una sola, que se encarga de estos asuntos dentro de sus fronteras (ej. Madrid, Toronto); 3) gobierno de dos niveles, que implica un órgano de gobierno de nivel superior (región, distrito o área metropolitana), que se suma al nivel local (ciudades, pueblos, aldeas, municipios, etc.) y con una distribución de competencias y autoridad entre los dos niveles (ej. Barcelona); 4) cooperación voluntaria entre unidades locales, implica una reestructuración “mínima” basada en la cooperación voluntaria entre unidades de gobierno existentes en la aglomeración o región, sin estatus institucional permanente e independiente; puede tomar diferentes formas que van desde arreglos informales entre municipios hasta acuerdos intermunicipales más formales como entes o mancomunidades (ej. Bologna).

Existen en la clasificación de Slack (2007) dos formatos que escapan al criterio de niveles de autoridad intervinientes en torno a un único objeto, “lo metropolitano”, y atienden situaciones especiales dadas por objetos concretos de coordinación en el espacio metropolitano: el formato 5) “distritos especiales de propósito único” se conforman para proporcionar servicios municipales para varios municipios o gestionar servicios regionales con externalidades; esta modalidad de cooperación suele emerger donde existen gobiernos locales fuertes y autónomos (ej. en Estados Unidos los distritos especiales brindan educación, transporte, agua y gestión de residuos, desarrollo económico y otros servicios). Y el formato 6) que destaca el rol de los niveles superiores de gobierno como centros de coordinación. Esta otra opción de gestión de asuntos metropolitanos implica que niveles superiores de gobierno (nacional o provincial/estatal) se hagan cargo de ciertas funciones, como la planificación regional, la economía regional o el desarrollo; otro rol podría ser el de facilitar acuerdos intermunicipales para

mejorar la coordinación de servicios como agua, gestión de residuos y tránsito (ej. en Australia, el transporte es proporcionado a nivel metropolitano por el nivel supralocal de gobierno, como en el caso de Salta que destacamos arriba).

No hay un formato claramente mejor o más eficiente. Si bien nuestra intuición nos dice que mientras más se centralice, hay menos complejidad y más eficiencia, las experiencias muestran que las áreas metropolitanas con un órgano de gobierno no son necesariamente menos policéntricas en su estructura de gobierno que aquellas áreas que no tienen un único organismo. Si bien algunos órganos de gobierno metropolitano reducen la policentralidad administrativa y se centralizan en una sola autoridad, aumentan el policentrismo administrativo al agregar centros de toma de decisiones sin reducir sustancialmente la influencia de otros¹².

Una parte de la literatura observa el fenómeno metropolitano ya no desde la perspectiva del gobierno sino desde la gobernanza metropolitana. Los estudios de la gobernanza, pese a su polisemia, han realizado un aporte sustantivo para comprender los sistemas políticos complejos como los espacios metropolitanos. Para este trabajo, simplificaremos diversidad de enfoques y la polisemia de la gobernanza en dos grandes corrientes: por un lado una concepción sugiere que se trata del modo de gestión que se caracteriza, y lo diferencia de otros, por ser una gestión de cooperación; es decir que hay gobernanza cuando hay cooperación. Este es el enfoque que prevalece en la mayoría de los organismos multilaterales, en los centros de pensamiento que promueven algún tipo de orientación política; y es por eso que proponen avanzar “hacia la gobernanza” entendida como cooperación, transparencia, gobierno abierto y

¹² Véase Ahrend, R. Gamper, C., & Schumann, A. (2014). The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Agglomerations. *OECD Regional Development Working Papers* (04), 1-49.

buenas prácticas. Son enfoques con un carácter prescriptivo. Una segunda corriente propone pensar analíticamente la gobernanza como el modo en que resuelve lo común. Es una mirada más bien académica, más del orden de los debates dentro de la Ciencia Política, de las Ciencias de la Administración, de las ciencias sociales en general. Quisiéramos destacar que, pese a las diferencias, ambos enfoques sugieren que lo común se resuelve en una arena en la que interviene una multiplicidad de actores interdependientes, gubernamentales y no gubernamentales, con variados grados de autonomía y poder.

Así como sucede con el concepto de lo metropolitano, debemos ser claros respecto de qué vamos a entender por gobierno y por gobernanza de/en los espacios metropolitanos, porque este asunto también va a afectar el diálogo que se propone en nuestro país sobre esta problemática. Por ello, con base en la propuesta de Bob Jessop¹³, que diferencia gobierno multinivel de gobernanza multinivel, sugerimos distinguir conceptualmente entre un gobierno de lo metropolitano y una gobernanza metropolitana. El gobierno de lo metropolitano referiría, así, al diseño institucional gubernamental o intergubernamental que opera en diversos niveles de la estructura de mando jerárquica del Estado, generando acciones, políticas y regulaciones en el espacio que se defina como metropolitano. Por su lado, la gobernanza metropolitana implicaría jerarquías enredadas y una compleja interdependencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales en torno a objetos o bienes comunes.

Finalmente, sugerimos sumar una nueva cuestión al debate. Si ya advertimos dos elementos conceptualmente enmarañados que nos darían múltiples alternativas de lecturas, sobre lo metropolitano y sobre el gobierno y/o gobernanza, agregaríamos otro elemento que nos parece

¹³ Jessop, B. (2013). Hollowing Out the "Nation-State" and Multi-Level Governance. En P. K. ed., *A Handbook of Comparative Social Policy (second edition)* (pp. 11-26). Cheltenham: Edward Elgar.

interesante, en virtud del análisis de los casos argentinos que arriba mostramos, y también de los estudios internacionales que se conocen. Lo plantearíamos en un formato de disyuntiva, presente tanto para el análisis como para la gestión política: ¿sería mejor si tomamos el espacio/escala metropolitana como un objeto de gobierno o gobernanza, o sería más conveniente tomar el gobierno o gobernanza de objetos concretos en espacio/escala metropolitana?

Por ejemplo, la clasificación establecida en los estudios de la OECD de 2014 y otros estudios internacionales en general observan como objetos de gestión el transporte, la planificación urbana, el desarrollo económico, los residuos, el agua, el saneamiento, la energía; la educación; el turismo; la cultura; la salud; la vivienda; el manejo de cuencas; la recaudación, etc. Muchas de estas cuestiones se ven abordadas en los casos de los aglomerados de Argentina estudiados arriba, principalmente transporte, planificación, residuos, ambiente, servicios. En los casos de Argentina analizados no se observa una uniformidad de este tipo, todos los objetos en todos los casos. Tampoco emergen asuntos, estas temáticas u objetos de gobernanza de manera uniforme en todos los espacios metropolitanos, en algunos casos emergen algunos objetos y en otros no, y cada objeto en cada caso es abordado con una particular coordinación y formato institucional.

Es decir, si nuestro asunto es la gestión pública, ¿gestionamos lo metropolitano o gestionamos los objetos que se presentan en un espacio, escala o situación metropolitana (según la definición que adoptemos de esta última)? En otras palabras, gestionamos lo metropolitano, entendiendo por esto todos los objetos comunes que hay dentro del espacio definido como metropolitano, o gestionamos cada uno de esos objetos comunes que están en el espacio. Esta distinción nos abre otra perspectiva. De un lado, una primera intuición que indicaría una centralización de la institucionalidad para todo el espacio metropolitano y sobre todos los objetos y asuntos. En este caso, el debate sería cuál es la

mejor institucionalidad, la más eficiente, la más democrática, etc. Pero por otro lado, se podría diferenciar cada objeto o asunto común y definir si tiene un alcance o implicancias metropolitanas, y en ese caso comenzar a pensar cómo lo gestionamos, cuál es el modo o el formato de gobierno o gobernanza para éste, y para cada objeto particular.

Esta última cuestión sería más propicia de la perspectiva de la gobernanza, que observa que existe interdependencia entre una multiplicidad de actores en arenas policéntricas y complejas. En esta perspectiva la gobernanza no es solo una forma institucional, es decir, una estructura institucional determinada encargada de gestionar un servicio en un espacio metropolitano, sino un modo de coordinación socio-política en un sistema policéntrico que implica ambos elementos, la estructura institucional más una estructura de interdependencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

Cada objeto de coordinación socio-política implicaría una arena determinada en la cual, además de encontrar actores estatales de distintos niveles, con distintas capacidades jurisdiccionales y una autoridad fragmentada, encontraría actores no gubernamentales de diversos estamentos. Implica dejar de concebir una sociedad Estado-céntrica, en la que hay un único gobierno que tiene el poder suficiente para lograr la coordinación metropolitana de todos los asuntos. Por el contrario, significa asumir que en el espacio metropolitano existen distintos gobiernos autónomos del mismo nivel que el Estado, gobiernos locales, más gobiernos de otros niveles y, además, actores de la sociedad civil y del mercado que están involucrados en resolver cuestiones, objetos y asuntos comunes. Así se definen las problemáticas, y cada problemática implica una particular constelación de actores.

Entonces existen diversos objetos metropolitanos de resolución interdependiente, por ejemplo, una obra pública, o la gestión de una cuenca, o un servicio público, la seguridad, el desarrollo económico, etc., cada uno es diferente

y se resuelve en un marco institucional y una constelación de actores concreta. La pregunta que emerge entonces es: ¿debemos definir el mismo marco político-institucional para todos los objetos comunes? Para empezar, en las situaciones concretas actuales cada objeto tiene distintas estructuras institucionales, una particular distribución de competencias entre actores gubernamentales y distinta constelación de actores. Es por esto que sugerimos preguntarnos: ¿sería el mismo marco institucional y organismo interinstitucional el mejor para todos y cada uno de estos asuntos metropolitanos? Estas son algunas de las cuestiones que deberemos resolver en el debate que estamos iniciando en nuestro país.

IV. Consideraciones finales

No hay conclusiones sobre cómo gobernar los espacios metropolitanos ni cuál es la mejor manera de hacerlo. Sí podemos compartir algunas reflexiones y un conjunto de preguntas e intuiciones que emergen de la observación de los casos argentinos y de estudios previos. Creemos que al inicio del debate que estamos comenzando con este ciclo de conferencias, debemos identificar las preguntas para pensar, reflexionar e identificar las cuestiones centrales que permitan un mejor discernimiento a la hora de tomar decisiones. Sin dudas es necesario estudiar más y profundizar a partir de los datos que disponemos, que emergen de estudios previos, sobre nuestras regiones metropolitanas. Por supuesto reconocemos que las cuestiones sobre lo metropolitano exceden la dimensión de lo socio-político que abordamos nosotros, hay cuestiones técnicas que tienen que ver con la gestión de servicios, la regulación, y otras que abordan otros equipos de investigación de nuestro país y que seguramente serán un aporte sustantivo.

Nuestra indagación para la conferencia tuvo como fin el poner en cuestión algunos aspectos conceptuales que permitan iniciar un debate más fructífero sobre lo metropolitano, el gobierno y la gobernanza. ¿Qué define lo metropolitano? Pensamos que este fenómeno socio-demográfico excede una mera cuestión de tamaño poblacional, más bien indica la interdependencia socio-funcional en un espacio o región que configura un mundo social, es decir, un mundo de relaciones sociales que atraviesan fronteras político-administrativas y, de ese modo, se produce la interdependencia entre unidades jurídico-políticas. De allí es que los diseños político-institucionales vigentes encuentran un límite para resolver asuntos u objetos públicos y comunes, y esto produce la interinstitucionalidad.

¿Cómo gobernamos los espacios metropolitanos? Dicho de otra manera, ¿cómo regulamos/coordinamos la vida social en los espacios metropolitanos? A un mundo social de regulación multinivel, en los espacios metropolitanos se suma la interdependencia institucional para resolver asuntos comunes. De este fenómeno parecen haber dado cuenta los casos de los aglomerados argentinos; se muestra una tendencia a coordinar los espacios metropolitanos con una diversidad de formatos institucionales e interinstitucionales, y sobre una diversidad de objetos, coordinación y regulación de la vida social, prestación de servicios y obras, planificación regional y urbana, etc. En algunos de los casos estudiados se observa un impulso local o regional, en otros el impulso proviene de iniciativas del gobierno nacional o provincial; y en muchos de ellos una combinación de impulsos y formatos institucionales.

El fenómeno no es solamente producto del diseño de las competencias y la territorialidad de las unidades jurídico-políticas y su combinación. Creemos que la cuestión de base, la interdependencia, implica que los sistemas socio-políticos son más complejos porque además de la interjurisdiccionalidad propia de una autoridad estatal fragmentada, se observa en muchos casos y objetos (por

ejemplo, en el desarrollo) la pérdida de centralidad del Estado y la emergencia de actores no gubernamentales con poder y autonomía. Se configura así una gobernanza multinivel y policéntrica que es necesario comprender en el proceso de gobernar los espacios metropolitanos.

Esa estructura social de interdependencia económica, de interdependencia política se ve condensada en cada uno de los aspectos metropolitanos; y la cuestión que deberemos indagar es cómo reescalamos institucionalmente el gobierno de lo metropolitano. ¿Será el mismo marco institucional y organismo interinstitucional el mejor para todos los casos, para cada uno de estos asuntos metropolitanos y para cada espacio metropolitano de nuestro país? Nuestra intuición, a partir de los estudios previos, señala que debemos ser cuidadosos y avanzar adaptando el diseño institucional o interinstitucional a cada caso y a cada objeto que requiera una coordinación metropolitana, para no caer en la creación de nuevas instituciones y organismos formales vacíos e inefectivos.

La gobernanza metropolitana en su laberinto: definiendo los términos del debate

CECILIA SCHNEIDER

1. Qué es la gobernanza: algunas definiciones

Antes de comenzar a problematizar y plantear algunas de las principales cuestiones que dominan hoy por hoy el AMBA en tanto región socioespacial y geográfica sin una institucionalidad política uniforme que la gestione, quiero comenzar precisando la noción misma de gobernanza.

Como se sabe, el término (*governance*) adquirió relevancia -no solo teórica sino también práctica- a mediados de los 90 en el contexto de la globalización y las sucesivas reformas del Estado de bienestar. El debate acerca de su relevancia se inició primeramente en Europa para luego ser introducido en América Latina, fundamentalmente a través de los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), en tanto expresión cuasi inevitable de la modernización de la gestión estatal.

Esta introducción interesada del término por dichos organismos -también vinculados a los procesos de descentralización y privatización de servicios ocurridos durante esa década (Pirez, 2018)- tuvo como contracara, a nuestro juicio y el de otros autores, desincentivar debates productivos acerca de la utilidad o no del concepto para el análisis de la implementación de las políticas públicas (Zurbrigen, 2011). Asimismo, ello contribuyó a la preeminencia de un determinado enfoque de la gobernanza en la región.

En este sentido, y en primer lugar, es necesario puntualizar que el enfoque de la gobernanza está lejos de ser homogéneo, contempla una gran variedad de perspectivas teóricas no fácilmente compatibles entre sí: bajo esta etiqueta suelen encontrarse miradas que minimizan el rol del Estado y que normativa y acríticamente la asocian con lógicas de coordinación e interdependencia consensuales¹ (Sorensen y Torfing, 2009; Kooiman, 2003), o aquellas otras interpretaciones -con las que acordamos- que la entienden como una forma más de interacción y regulación política de carácter negociado entre sistemas y organizaciones, con intereses divergentes y donde el Estado conserva márgenes importantes de dirección e intervención en una red amplia de actores (Peters, 2010; Meuleman, 2009).

Concebimos, pues, la gobernanza, al igual que Trieb, Bhar y Falkner (2005), como un concepto que vuelve a iluminar la relación Estado/mercado/ciudadanía en las sociedades contemporáneas -signadas por profundos cambios acelerados por los procesos de globalización- e intenta dar cuenta de la complejidad que asume el proceso público de la toma de decisiones en el marco de un Estado-nación que, lejos de declinar su peso, redefine su rol y se transforma.

En este marco, Subirats (2010) sostiene que se trata de un concepto que da cuenta de un cambio *epocal*; si el paradigma del Estado de bienestar se planteó dar respuestas globales a problemáticas relativamente homogéneas, la marca de orillo de la “nueva época” -tal como la denomina- se caracteriza por la heterogeneidad y diversificación de las demandas, los conflictos y los múltiples vectores de la desigualdad (social, económica, cultural y política). Este autor presenta tres proposiciones que consideramos significativas y relevantes para comprender a qué se refiere el concepto: a) el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco al

¹ Que presuponen la igualdad y las relaciones de confianza entre los actores de las redes.

proceso político; b) un sistema de gobierno basado en la participación de actores diversos y a menudo con intereses divergentes en el marco de redes plurales; y c) una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevas funciones y la utilización de nuevos instrumentos de gobierno.

En esta línea, y tal como argumentan Peters y Pierre (2000), esta transformación de las relaciones Estado/sociedad no necesariamente se dirimen en un juego de suma cero y ciertos formatos de gobernanza podrían incrementar el control y el poder del Estado.

El esquema propuesto plantea, sin duda, algunas tensiones, como sucede con la idea de “gobierno en red” o “gobierno multinivel”, donde se difuminan las fronteras entre distintas agencias de gobierno, de modo que se desafía la especialización de cada área en pos de trabajar los problemas comunes desde la concurrencia. Aquí la gobernanza demanda una reformulación de la labor de gobierno, por medio de la incorporación de lógicas de transversalidad, interdependencia y cooperación, entre distintas esferas, niveles y actores. Con todo, subrayamos que la complejidad debe abordarse de manera realista y no ingenua, con formas también complejas y novedosas de gobernar, “sobre la base de la proximidad, la atención a la diversidad y la capacidad de mantener la cohesión social” (Subirats, 2010).

Por otro lado, también se observa que algunos intentos de mejorar la gobernanza chocan contra los estilos de gestión más o menos tradicionales o bien con la reducción de las transferencias presupuestarias hacia los gobiernos subnacionales y locales. Según señala Zurbriggen (2011) hace 10 años atrás, las profundas desigualdades existentes en América Latina -sobre todo, la marcada inequidad en la distribución del poder- afectan el desempeño de estas estrategias de gobernanza, y pareciera que aún no han contribuido del todo al fortalecimiento democrático y el desarrollo institucional.

En este sentido, consideramos necesario apartarse del enfoque normativo transmitido por los organismos internacionales y retomar el debate sobre redes de políticas públicas y gobernanza en un marco más general y regional que sitúe a la *democracia* (local) y al *Estado* (democrático local) como los términos centrales de este debate. Tal como señala Malloy (1993), la democracia como proceso de representación tiene dos momentos importantes: uno es el electoral y otro es aquel en el que se deciden las políticas públicas; así como resulta sustancial obtener la legitimidad de origen en el primer momento, también lo es revalidarla en el segundo. La ciudadanía argentina, afortunadamente desde la reforma constitucional de 1994, ejerce el derecho político de elegir a sus gobernantes locales, pero aún queda mucho por hacer respecto de las capacidades estatales de estos gobiernos, las formas de gestionar y decidir, la publicidad de los actos de gobierno, la rendición de cuentas y la participación de actores, beneficiarios y damnificados de estas políticas. Es decir, profundizar la democracia (local) supone entender la “democraticidad” de la que hablaba O’Donnell (1993, 2008) no solo como una característica del régimen político sino como una característica del Estado, también como garante de los derechos ciudadanos en toda su complejidad (Iazzetta 2007).

Por tanto, entendemos la gobernanza como un sistema de dirección, coordinación y regulación de actores interdependientes (usualmente colectivos), surgido de la necesidad de intercambiar recursos diferenciales y negociar propósitos conjuntos, basado en un sistema de reglas institucionalizado (Benz, 2004; Rhodes, 2007). Este sistema de reglas para Mayntz (2004) da forma a las acciones de los actores sociales.

2. Identikit básico del AMBA: tensiones y desigualdades

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) es una unidad urbana ecosistémica, no política, conformada por 40 municipios de diversos colores políticos y con una extensión total de 13.000 km cuadrados, donde viven aproximadamente 14,8 millones de habitantes, es decir, el 37% de la población del país. Tiene sin duda una importancia decisiva y excesiva sobre el plano nacional en tanto representa el 48% del PBI producido y el 38% del padrón electoral.

En términos políticos-institucionales, el AMBA funciona como una entidad descentralizada que carece de un centro político y donde coexisten, por lo general de manera conflictiva y con bajos niveles de coordinación, distintos sistemas o niveles gubernamentales: el federal, el provincial, el municipal y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El comportamiento de estos sistemas, tal como señala Pirez (2009), viene determinado, en mayor o menor medida y según el momento histórico, por la necesidad de la acumulación político-electoral. Por tanto, una de las primeras características a ser subrayada es esta tensión entre la ciudad real y la fragmentación política de su territorio, en la que somos parte de un tejido social de desigualdades.

Como en muchas otras áreas metropolitanas de América Latina, en ésta se viene observando una diversificación, complejización e interdependencia de las principales problemáticas socio-urbanas, pero también ambientales, de gestión de la basura y el uso del suelo, de la seguridad ciudadana, la infraestructura básica, el transporte, la pobreza y el empleo.

Diversos actores sociopolíticos inciden -en grados claramente asimétricos de poder e influencia- sobre la agenda y cuestión metropolitanas. Podemos decir que hasta los 80 el gobierno federal se constituyó como el principal actor de la región metropolitana en su función de regulación, control y producción de servicios e infraestructuras, puerto

y aeropuertos. En paralelo, se le adjudicó al mercado, por acción u omisión del Estado, el papel de distribuidor de suelo y vivienda, dadas las inexistentes regulaciones por parte de los gobiernos provinciales y municipales (Pirez, 2006; 2009). En los 90, el gobierno federal, a tono con las políticas neoliberales de reducción del déficit fiscal, emprendió la privatización de servicios e infraestructuras ignorando las condiciones del territorio metropolitano en su unidad y las necesidades de las poblaciones de menores recursos. Los diversos gobiernos locales de la región debieron entonces hacerse cargo de los efectos sociales de dichas medidas ampliando y diversificando -con y sin recursos- la agenda de políticas.

Dentro de esta configuración metropolitana, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires funciona y se erige como una ciudad núcleo central, aunque en diversos aspectos está lejos de ubicarse en un pie de igualdad con el resto de los municipios que conforman la región, lo que a su vez genera no pocas tensiones y problemas. En primer lugar, tiene una gravitación subrayada en la economía nacional -históricamente ha llegado a representar entre un 20% y un 25% del PBI nacional- en tanto constituye el mercado de consumo interno más importante del país y es el centro financiero por excelencia.

En segundo lugar, su población ostenta un nivel socio-económico y educativo medio/alto, lo que la destaca de otras ciudades del país y se traduce en un impacto fiscal positivo para la administración local y, consiguientemente, esto favorece su capacidad para llevar adelante un menú amplísimo de servicios y políticas públicas. Según datos del INDEC, correspondientes al segundo semestre del 2020, el 12%² de los hogares de la ciudad se encontraban bajo la

² De ningún modo afirmamos que este 12% de los hogares porteños sea poco significativo sino que comparativamente es mucho menor. Por otro lado, el histórico de la ciudad ronda en el 6,8% (EPH 2016).

línea de pobreza y, en cambio, el 41% de los hogares de los partidos del Gran Buenos Aires (integrantes del AMBA) estaban en la misma condición.

En tercer lugar, la ciudad -a diferencia de sus pares del AMBA³- goza de una amplia autonomía. Desde la formulación de su nuevo Estatuto Organizativo en 1996, la capital disfruta de un régimen de autonomía con amplias facultades legislativas y de jurisdicción, que revirtió una tradición histórica de escasa autonomía institucional frente al gobierno central, considerando que, hasta la reforma constitucional de 1994 (art. 129), el entonces intendente de Buenos Aires era designado por el/la presidente/a de la nación. Asimismo, adquirió la potestad de negociar con el gobierno nacional -al igual que las provincias- el porcentaje de la coparticipación fiscal de impuestos. De este modo se trata del único “municipio” que percibe un porcentaje de los ingresos que recauda el Estado nacional, con lo cual se asemeja a cualquier otra provincia argentina.

Por último, cuenta con un régimen especial que la faculta para recaudar recursos propios y recibir transferencias, lo que le reporta un importante grado de autonomía financiera, fuentes directas de ingresos, inexistentes para el resto de municipios del país, y le permiten determinar, por ejemplo, el monto de sus impuestos, tasas y multas, recaudar impuestos inmobiliarios, contraer empréstitos y dictar normas para disponer y administrar los bienes de su patrimonio. Para ejemplificar esto de una manera más gráfica, resta señalar que, durante 2020, CABA tuvo un presupuesto aproximado de 3.699.857.330 dólares, mientras que por ejemplo, San Isidro o Hurlingham contaron, respectivamente, con el equivalente a un 3,64% y un 0,89% del presupuesto porteño y, claro está, cada uno de estos gobiernos cuentan con magnitudes muy diferentes de recursos propios.

³ Y por supuesto del resto de los municipios de la provincia de Buenos Aires, cuya constitución provincial no reconoce la autonomía municipal.

Cabe resaltar que la Ciudad de Buenos Aires inició un larguísimo proceso de descentralización política que, hasta el día de hoy, permanece incompleto. Dio sus primeros pasos allá por 1996, cuando el entonces intendente radical De la Rúa promovió la desconcentración administrativa de la ciudad en 15 Centros de Gestión y Participación; luego, una vez aprobado el nuevo estatuto jurídico-político de CABA, se debió esperar casi 10 años para la aprobación de la Ley de Comunas y, seguidamente, otros 6 años más para la concreción de la primera elección de los comuneros (Schneider, 2015; 2021). La estabilidad de las instituciones políticas de la Ciudad -en manos de la derecha desde 2007 a la actualidad- combinada con una débil y a veces conciliadora oposición partidaria hizo que existieran pocos incentivos para profundizar la descentralización (Halvorsen, 2019). De hecho las comunas cuentan con pocas y débiles competencias sustantivas y paupérrimos presupuestos.

Uno de los espacios de participación y acuerdos sectoriales con iniciativa legislativa que merece destacarse es el Consejo de Planeamiento Estratégico de Buenos Aires (CoPE), creado por Ley 310 en 1999, durante el segundo mandato de De la Rúa. Está presidido por el jefe de la Ciudad, tres vicepresidentes, un director ejecutivo (elegidos por voto directo de las organizaciones y con mandato de dos años) e integrado por un total de 183 asociaciones de diverso tipo, incluidos los partidos políticos, cámaras empresariales y sindicatos. A lo largo de casi 20 años de existencia, el CoPE produjo tres Planes Estratégicos: el de 2010, el de 2016 y el actual Plan Estratégico Participativo 2035”, aprobado en 2017 por unanimidad y con un alcance mucho mayor que los anteriores dado que establece pautas de crecimiento y políticas a más de 15 años a futuro. Pero es de remarcar que recién el Plan de 2016 incorpora por primera vez la mirada metropolitana, lo que denota de algún modo las dificultades para institucionalizar el área.

Por su parte, si tomamos los 24 municipios del Conurbano Bonaerense, se observa una enorme heterogeneidad (inequidad) de recursos y también un fuerte dinamismo en lo que hace a la conformación de las agendas de políticas públicas que abordan e implementan. Respecto de la primera característica mencionada, hay que tener en cuenta que la distribución de los recursos de origen provincial provenientes de la coparticipación es muy inequitativa, dado que privilegia los municipios del interior de la provincia por sobre los que conforman el conurbano, pero también lo es al interior de éste. Se suma a ello que el porcentaje de gobiernos locales que cuentan con ingresos propios de jurisdicción municipal es también diverso, y no tienen todos el mismo margen de maniobra para financiar sus gastos corrientes (Rofman y Foglia, 2019). Por tanto, fortalecer la autonomía financiera y una distribución más equitativa de estos actores debería ser un aspecto importante a trabajar en el corto plazo si se quiere apuntalar el tratamiento de los problemas con escala metropolitana.

En lo que se refiere a la configuración de las agendas se observa, desde hace tiempo ya, una ampliación y complejización. Si décadas atrás los municipios de la región se dedicaban, a duras penas y primordialmente, a la gestión de los servicios urbanos básicos, hoy en día llevan adelante un sinnúmero de políticas y programas que incorporan la promoción de la igualdad de género, el tratamiento y la prevención de la violencia machista, la economía social, las políticas de hábitat y las agendas verdes (huertas de autoconsumo, etc.), el gobierno abierto, las políticas de transparencia y la planificación urbana estratégica, entre otras. Asimismo, muchas de estas iniciativas se diseñan y/o implementan con una variedad de actores de diverso tipo en espacios o mecanismos de participación medianamente institucionalizados. Sin embargo, no todas son flores, vuelve a emerger, aquí también, la heterogeneidad entre los distintos gobiernos respecto a la *performance* que muestran en cada una de estas áreas.

Para finalizar esta descripción básica cabe mencionar que aún es una cuenta pendiente contar con mayores experiencias exitosas de asociativismo intermunicipal que incluso trasciendan los colores políticos y se articulen en torno de problemáticas comunes (Cravacuore, 2006). Actualmente se ha vuelto a activar el CONIDELTA, Consejo Intermunicipal del Delta -que desborda el Área Metropolitana-, pero es uno de los ejemplos más antiguos de intermunicipalidad; del mismo modo está en pie y muy activo el Consorcio de la Región Norte 2 (RN2) creado por ley en 2016, conformado por 7 municipios de dicha zona y de diferentes partidos políticos con el objeto de articular políticas de salud, de transporte, residuos y seguridad, entre otras. Justamente, durante la etapa más dura de la pandemia, esta base institucional de articulación y cooperación fue clave para ajustar las acciones sanitarias para mitigar los efectos del virus y consensuar ayudas con los niveles superiores de gobierno.

3. Corolario final: aprendizajes de la pandemia

Después de dos años de gestionar la emergencia, es un lugar común señalar que esta crisis subrayó viejas incertidumbres y tensiones pero también generó nuevas en los sistemas locales y metropolitanos. La crisis visibilizó aún más la necesidad de incorporar lógicas de transversalidad y cooperación entre actores para gestionar con eficacia los efectos multidimensionales de una crisis de tamaño exponencial, marcada por la volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad (Raghuramapatruni y Kosouri, 2017).

Si bien se ha tratado de un fenómeno sanitario con capacidad de afectar a todos por igual, es bueno remarcar que este “*a priori*” se desvanece cuando la desigualdad en las condiciones de vida es tan evidente. La pandemia confrontó como nunca antes a la región metropolitana con

la necesidad de vincular el territorio a la salud, a las condiciones de hábitat y hacinamiento de buena parte de la población. Evidenció también que, para lavarse las manos, es necesario tener acceso a redes públicas de agua, así como espacios públicos extensos para diversos usos socio-sanitarios y educativos. También frente a la imposibilidad de la reunión social pública se problematizó el espacio de la vivienda como *locus* natural (González y Schneider, 2021).

En este marco, los distintos municipios del área implementaron una variedad de acciones e intervenciones públicas notables, con ayuda de los niveles superiores o no; siempre contando con la densa trama de organizaciones y movimientos sociales que conforman la sociedad y la ciudadanía metropolitana. Una ciudadanía que sin embargo al día de hoy no puede contar con una institucionalidad política general que la represente tal como sucede con otros pares, habitantes de otras áreas metropolitanas del mundo. Sin irnos muy lejos, y por tomar solo un caso reciente, como sucede en la Región Metropolitana de Santiago, en Chile.

Si queremos aprender las lecciones que nos ha dejado la gestión de una crisis sin precedentes urge sostener la transformación de políticas sustantivas y próximas a la ciudadanía con recursos igual de estables y relevantes. También es necesario, al menos, modular la política del “pedido ya” que practican los gobiernos provinciales y nacionales en momentos de crisis para dar lugar a la planificación a largo plazo, generar acuerdos asociativos intermunicipales y multinivel estables y de mayor calado así como diseñar una base de políticas e infraestructura común a todos los municipios del área metropolitana que reduzca las grandes diferencias entre ellos. Solo así habremos aprendido la lección.

Capítulo 3.

Movilidad y transporte

Los retos del transporte urbano en áreas metropolitanas

JOSÉ BARBERO

El objeto de esta presentación es comentar los problemas que enfrenta la movilidad en las ciudades y los desafíos que plantea la gobernanza del transporte metropolitano, así como algunas reflexiones en torno al AMBA y a la necesidad de una coordinación regional de las políticas de movilidad, que es mínima en la actualidad.

La relevancia que tiene el transporte urbano, es decir, el movimiento de personas y de bienes en las ciudades, es enorme. Hace unos pocos años pasamos el punto en el cual en el mundo hay más población urbana que rural. La población sigue creciendo (nos acercamos a los 8.000 millones de personas), y la tasa de urbanización avanza, llegando en la actualidad al 56%. Dentro de las áreas urbanas, que crecen y se expanden, la facilidad con que pueden desplazarse personas y bienes es un componente crucial para la calidad de vida, la competitividad de la economía y la inclusión social, y tiene una relevancia mayúscula en materia ambiental. Poder desplazarse con facilidad tiene grandes consecuencias positivas (permite hacer muchas cosas), pero tiene también efectos negativos sobre el medio ambiente que no son menores, y consume recursos en forma masiva. Toda esta problemática ha ido ganando peso; hace veinte años no se encontraba entre las prioridades de la agenda pública y hoy ocupa un lugar relevante.

¿Cuáles son los problemas que enfrenta la movilidad en las ciudades?

La Argentina es un país altamente urbanizado: el 92% de su población vive en ciudades. Ha aumentado la cantidad de habitantes y –cabe destacar– se ha expandido aún más el área urbana: crece más rápido el ámbito geográfico de las ciudades (medido en km²) que su población. Nuestras ciudades en general no crecen planificadas. La planificación urbana no ha sido exitosa en las últimas décadas: las ciudades se expanden sin responder a un patrón preestablecido. Por otro lado, ha crecido la economía en general: aumentó el nivel de actividad y se ha incrementado el consumo de bienes y, todo ello, implica más movimientos de personas y de cargas. Entonces, si uno combina estas dos tendencias –una comunidad que crece en número y en su economía, y ciudades que se expanden geográficamente– el resultado es que se realizan más viajes, y que los viajes son más largos.

Por otro lado, la prosperidad económica se refleja en una motorización creciente. En la Argentina se incorporan 600.000 vehículos por año, aproximadamente. Combinada con las anteriores, esta tendencia tiene varios efectos: por un lado, una mayor circulación de vehículos, de modo que se generan más congestión y efectos negativos como la contaminación del aire, la emisión de gases de efecto invernadero y numerosos accidentes viales. Y por otro, la propensión al transporte individual: la incorporación de vehículos particulares le va “complicando la vida” al transporte público, ya que le quita demanda y le dificulta su circulación. En la logística urbana, el aumento de la distribución de cargas debida a un mayor consumo de bienes también contribuye a la congestión.

¿Qué hacer ante estos problemas? ¿Es posible aumentar la oferta, ampliar las calles y avenidas, poner más sistemas de transporte público? La ampliación de la oferta tiene un límite, que ya se empezó a notar a finales del siglo pasado. No podemos seguir así, generando más y más viajes, y

cada vez más largos. Esta imposibilidad está llevando a un replanteo, a la necesidad de un nuevo paradigma para el transporte urbano, de un cambio importante en el cual la tecnología y la presión ambiental son dos temas cruciales para mirar cómo seguir hacia el futuro.

Dentro de 100 años, cuando se mire la historia del transporte, probablemente se verá que el traspaso del siglo XX al XXI fue un momento de cambio de paradigma en el sistema de transporte en general, y en el urbano en particular. Y ese cambio tiene muchos aspectos: ya no se trata simplemente de responder frente a una mayor demanda con más viajes, más distancia, etc. (ampliar la oferta, dar más posibilidad de moverse para hacer esos viajes), sino de construir ciudades en las que los viajes sean más cortos. Esto no implica viajar menos –porque reducir los desplazamientos no es bueno: la movilidad está asociada a una mejor calidad de vida, más oportunidades e inclusión social– pero sí que los viajes sean más cortos y se encuentren mejor distribuidos en el espacio y en el tiempo. El sistema de transporte urbano deberá alinearse con una estrategia de desarrollo urbano sostenible.

La conclusión que surge de lo anterior es que las políticas de transporte urbano en el futuro van a consistir, en parte, en mejorar los sistemas existentes y, en parte, en trabajar sobre el diseño de las ciudades. Las políticas de transporte urbano, de vivienda y de desarrollo urbano deben estar enlazadas, no concebirse por separado. Hay ejemplos de políticas de vivienda que, tratando de solucionar las necesidades de la población, han desarrollado enormes barrios muy alejados de los lugares de trabajo, lo que genera problemas de movilidad insolubles. Uno de los grandes desafíos de los tiempos que nos toca vivir es, precisamente, poder combinar las diversas políticas públicas, y no procurar solucionar un problema creando otro.

Todo este cambio de paradigma hoy está afectado por la pandemia del Covid-19. Esta pandemia, sin duda, dejará cambios en materia de movilidad. Puede ser que algunos

de esos cambios contribuyan a acelerar la transición hacia el nuevo paradigma, pero otros pueden actuar en sentido contrario: por ejemplo, generando una mayor propensión al transporte individual, o una mayor preferencia de la gente a querer vivir más lejos de las ciudades ante la posibilidad de hacer teletrabajo. Estas tendencias pueden afectar adicionalmente al transporte público. Hay mucha gente que no va a poder hacer teletrabajo por la naturaleza de su tarea y por ende necesita transporte público pues no tiene otro modo de moverse. Y si el transporte público pierde demanda, su situación financiera empeora y los subsidios estatales tienen un límite. Por lo que existe un riesgo de deterioro del servicio, que perjudicaría precisamente a aquellos que no tienen otras opciones para moverse.

La cuestión metropolitana

Las ciudades, en general, se han expandido y esa expansión implica que abarcan varias jurisdicciones. Esto es un problema general, no solo del transporte. Una ciudad, aunque abarque varias jurisdicciones, constituye una unidad funcional y muchas de las actividades y servicios que se brindan en su territorio –como es el caso de la movilidad– deben ser concebidos y provistos a escala metropolitana. Las personas viven en una jurisdicción, trabajan en otra, hacen compras en otra, van al colegio en otra, y tienen su vida social sin respetar los límites administrativos. Es evidente que el diseño de los sistemas de transporte en las ciudades que abarcan distintas jurisdicciones tiene que, de alguna manera, buscar una forma de gobernanza que las incluya a todas ellas. Eso se puede hacer con diferentes niveles de ambición: en un extremo, una ambición menor, limitada a procurar que las distintas jurisdicciones se sienten en una mesa y hagan planes comunes, manteniendo cada una sus atribuciones y coordinando su accionar. Y

en el otro extremo, de mayor ambición, haciendo que esas jurisdicciones cedan sus atribuciones a una nueva entidad de alcance metropolitano, y que esa nueva entidad disponga de todos los poderes que tenían las jurisdicciones originales. Si bien este modelo puede ser muy eficaz, lo cierto es que la transferencia de atributos de una jurisdicción a la nueva entidad es un tema políticamente difícil.

En el mundo ha habido varios ejemplos de integración plena de los sistemas de transporte público en entidades (agencias, autoridades) regionales: en España, en Francia, en Estados Unidos, en ciudades de Asia. No es tanto el caso en lo referente a la infraestructura vial, el tráfico y la circulación en general: para esos componentes es frecuente que alcance con la coordinación.

El rol del sector público en el transporte urbano

En este punto cabe preguntarse: ¿qué le compete hacer al sector público en referencia al transporte urbano? La respuesta es que le competen numerosas responsabilidades, desde cuestiones estratégicas (las políticas, los grandes planes, fijar “hacia donde ir”), hasta otras de orden táctico (por ejemplo, cómo organizar las rutas del transporte público, cómo planificar la infraestructura vial), y otras de tipo operacional (como la regulación o prestación de los servicios, o el manejo del tránsito). Es decir, en la gestión del transporte urbano el sector público tiene un rol muy amplio, que va desde las visiones generales hasta aspectos operativos y reglamentarios, y en muchos casos, donde la prestación directa también la hace el Estado (por ejemplo, a los trenes en la región metropolitana de Buenos Aires principalmente los opera el Estado).

Establecer, entonces, una entidad que cumpla estas funciones no es un tema simple, y requiere dilucidar muchas cuestiones. Una de ellas es definir el área geográfica, ya que a veces se trata de una ciudad grande a la que se le suman algunos muni-

cipios contiguos. En otros casos puede tratarse de dos ciudades grandes cercanas, que crecen y se van integrando. Estas características tienen muchas implicancias en cuanto al armado político para hacer viable una agencia: es más fácil cuando hay un centro muy fuerte y periferias pequeñas que cuando hay involucradas varias entidades de regular tamaño. Otra cuestión relevante es la base jurídica y los mecanismos de aprobación legal y política para conformar dicha entidad: qué responsabilidades se le asignan, cómo se las transfiere desde las jurisdicciones que estarían cediendo sus competencias, y qué niveles de aprobación legal y validación política son necesarios. Es un camino políticamente complejo. También es preciso dilucidar la organización de la nueva entidad, su estructura de gobierno, cómo se la financiará, sus planes de trabajo.

La siguiente lista menciona –sin ser exhaustiva– muchas de las tareas típicas del sector público de transporte, lo que ilustra la complejidad de la tarea de asignarlas a los distintos niveles de gobierno: cuáles se traspasan a una nueva entidad de coordinación metropolitana y cuáles continúan en la órbita de las jurisdicciones intervinientes.

Definir las políticas generales (visión, objetivos) referidas a la movilidad urbana de personas y bienes
Planificar la infraestructura y las redes de servicios (planes maestros de transporte)
Diseñar y estructurar proyectos, asegurar el financiamiento
Ejecutar las obras de inversión
Establecer las normas de tránsito, transporte y estacionamiento
Aprobar rutas de transporte público, otorgar los permisos
Fijar las tarifas de los servicios públicos, gestionar subsidios
Vigilancia, control, fiscalización, cobro de penalidades
Investigación de accidentes
Expedición de permisos (licencias de conducir, patentes, habilitaciones de servicios especiales)

Hay, a su vez, bastantes estudios comparativos (ya que ha habido muchos análisis de este tema en el mundo) que muestran que no hay un modelo único para avanzar en la creación de una entidad de coordinación metropolitana del transporte. Hay una diversidad enorme, según las bases jurídicas de los países y las realidades de las zonas urbanas. En general, es más común coordinar el transporte público que la circulación vehicular. Las entidades se organizan con una amplia conducción política que asegure representatividad, y con un área técnica reducida y altamente competente, y son financiadas por los gobiernos locales con apoyo del gobierno nacional. Si no tienen capacidad financiera su continuidad se pone en riesgo: crear una agencia puede tener mucho ímpetu el primer año pero, sin un flujo de financiamiento firme, luego puede irse desvaneciendo.

Las entidades de coordinación generalmente van evolucionando con el tiempo. No nacen completas: empiezan con algunas funciones y luego van agregando otras. Las que han tenido éxito, normalmente, han comenzado con alguna tarea interesante, que agrega valor a los ojos de los distintos actores (incluido el gran público). Por ejemplo, el Consorcio de Transporte Madrid, que reúne a todos los operadores de transporte público, nació imponiendo un sistema de *ticket* común, que era implementado en aquellos municipios que se afiliaban a este consorcio, lo que facilitaba la movilidad de sus habitantes. Ese incentivo impulsó la afiliación voluntaria de los municipios del área metropolitana a la nueva entidad, que pudo mostrar a la población una mejora tangible, ganándose el respeto de la comunidad y evitando ser catalogada como una estructura burocrática más. Este tipo de arquitectura institucional demanda un obvio respaldo político y también capacidades técnicas y financieras para gestionarla.

Algunas reflexiones sobre el AMBA

La región del AMBA tiene un peso importante dentro de la movilidad colectiva urbana del país. En general, en las ciudades más grandes el transporte por colectivos (y el sistema de transporte público en general) tiene un peso mucho mayor que en las ciudades más chicas. El peso de la moto (como porcentaje de los viajes totales), por ejemplo, es muy grande en las ciudades chicas pero se va reduciendo en las ciudades más grandes. Considerando la cantidad de viajes diarios en todos los modos (con valores estimados, ya que no hay datos firmes) puede concluirse que en la actualidad aproximadamente la mitad de los viajes urbanos que se hacen en la Argentina en un día hábil ocurren en la región metropolitana de Buenos Aires, y la otra mitad en otros centros urbanos. Si en vez de contar los viajes consideramos los viajes-kilómetro, ponderando cada viaje por la distancia que involucra, esa proporción sería probablemente un poco mayor (ya que los viajes en el AMBA son más largos). Las grandes ciudades son las que enfrentan los mayores movimientos de transporte público (Rosario, Córdoba, Mendoza, Tucumán); las ciudades medianas tienen otras realidades (la participación del transporte individual), y las más pequeñas, en las que no existe transporte público, constituyen casos muy diferentes, de los que –curiosamente– hay pocos análisis. ¿Cómo se desplazan las personas diariamente en localidades de menos de 50.000 habitantes en nuestro país, donde no hay transporte público? Suman cerca de 10 millones de personas, de cuya movilidad es poco lo que sabemos.

En términos de estadística de transporte urbano las cifras pueden cambiar mucho según se incluyan o no los viajes a pie, y según cómo se los defina. Si no se los incluye, lo que se analizan son los viajes motorizados (incluyendo modos privados y transporte público), que son los viajes más largos. En el caso del AMBA, el transporte público tiene un peso grande dentro de los viajes motorizados, en

el orden del 50%, que están asociados, en general, a personas con niveles de ingreso más reducido. Si hay algo que ha quedado claro en las últimas dos o tres décadas, es la importancia que tiene el sistema de transporte urbano para la inclusión social. Por eso la accesibilidad es un criterio relevante para establecer la política de movilidad urbana: la posibilidad de que las personas, vivan donde vivan, tengan la facultad de acceder a su trabajo, a la atención de su salud, a la educación, al ocio, etc. Para muchos ciudadanos, y particularmente para los más necesitados, el transporte público es el instrumento para hacerlo y su carencia los pone en una situación de indefensión, de exclusión. Si bien los subsidios al transporte público han existido desde hace mucho tiempo en los países más ricos, en general, no fueron establecidos por una cuestión de ingresos (la imposibilidad de los usuarios de pagar la tarifa plena), sino básicamente por cuestiones ambientales, por tratar de promover la movilidad colectiva y desincentivar la movilidad individual y sus externalidades negativas. Distinto es el caso de los países en desarrollo, donde los subsidios (relativamente recientes) constituyen instrumentos pensados fundamentalmente para favorecer la inclusión social.

El Covid-19 ha planteado un serio problema al transporte público urbano. Para dimensionarlo cabe recordar qué pasó con la tremenda crisis del año 2002: la demanda en el transporte público urbano bajó aproximadamente un 30% (o sea, de 100 a 70), en tanto que con el Covid bajó de 100 a 10. Posteriormente se fue recuperando (25 a mediados del año 2020); a mediados de 2021 llegó a aproximadamente 70, y la expectativa a futuro es que no llegue a 100 (que representa, en forma simplificada, el nivel pre-pandemia). Este impacto se suma a la tendencia estructural comentada más arriba de reducción paulatina del transporte público por el uso creciente de la movilidad individual (autos, motos, bicicletas). Estos fenómenos afectan notablemente al autotransporte (los colectivos), que representan el 80% del transporte público en el AMBA, cuya cantidad de

pasajeros transportados venía cayendo históricamente. Lo que ha hecho la pandemia es darle un tremendo golpe a un sistema que venía complicado, del que probablemente se recupere en parte, pero no en la totalidad. Al principio de la pandemia, bajo la vigencia del ASPO, se buscaba que la gente no se traslade por ningún medio, para evitar los contagios, y quienes sí debían hacerlo debían evitar el transporte público en lo posible. Posteriormente, con el DISPO, el sistema debió operar con unos protocolos que reducían la capacidad de los vehículos; pero su funcionamiento continuó (siempre fue vital para poder trasladar a los trabajadores esenciales, y los propios trabajadores del transporte lo fueron, y se vieron fuertemente afectados por la pandemia). Como resultado de estos cambios en las normas sanitarias y en los hábitos de las personas, el transporte individual se recuperó mucho más que el colectivo (95% a mediados de 2021 en el AMBA).

La combinación de la merma en la demanda pese a mantenerse en servicio una flota probablemente sobredimensionada (los mismos 18.000 colectivos que hace años), junto con el congelamiento de la tarifa en un contexto de fuerte inflación, ha generado un serio problema de sostenibilidad financiera para el autotransporte. La respuesta del Estado ante este desequilibrio fue aumentar los subsidios, llevándolos a niveles inéditos. En el año 2020 los subsidios al transporte público del AMBA (incluyendo todos los modos) alcanzaron una dimensión del orden del 0,5% del PIB.

La cuestión metropolitana

Lo anterior permite apreciar que la no sostenibilidad financiera del autotransporte público podría enfrentarse, no solo incrementando tarifas o subsidios, sino que podría también mitigarse bajando los costos del sistema. Una revisión del

detalle de oferta de buses (recorridos, frecuencias, niveles de utilización, etc., como hoy permite hacer los datos del sistema SUBE) mostraría que hay muchas superposiciones, redundancias en los recorridos, muy bajos coeficientes de ocupación en tramos solapados. Podría reducirse en el orden de un 20% la cantidad de vehículos/kilómetros (que es lo que determina el costo total del sistema) sin afectar el servicio a los usuarios. Pero cabe preguntarse: ¿quién puede enfrentar ese reto? Parte de las rutas son de jurisdicción nacional, parte son de jurisdicción provincial y parte corresponden a los municipios. Son nacionales cuando pasan de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la provincia de Buenos Aires, provinciales cuando van de un partido a otro dentro de la provincia, y municipales cuando operan dentro de un mismo partido. Hoy están superpuestas entre sí, y cualquier ejercicio de rediseño que se quiera hacer buscando una mayor racionalidad, debe contemplar todas esas jurisdicciones en forma conjunta; no lo puede hacer cada una por sí sola. Este sería un claro ejemplo de la necesidad de contar con una gobernanza metropolitana para tomar decisiones de alcance regional, que demanda un trabajo conjunto de las diversas jurisdicciones.

La idea de tener una entidad metropolitana de transporte no es nueva; desde el año 1969 se viene hablando de crear alguna autoridad regional en el conurbano bonaerense, y recién en el año 2014 se la estableció. Tal vez como un coletazo de la tragedia de Once, luego de 2012, hubo un despertar del gobierno nacional respecto al transporte urbano y se creó una Agencia de Transporte Metropolitano (ATM), integrada por la nación, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; no están incluidos los municipios de la provincia de Buenos Aires. Esta agencia tiene un bajo nivel de ambición: cuenta con muy pocos atributos propios, constituye una mesa de coordinación, pero eso no es poco para comenzar.

Arriba se mencionaba que las políticas de transporte de acá en más no van a ser solo sobre la oferta, sino también sobre la demanda. Eso implica coordinar la movilidad con los planes de uso del suelo y el ordenamiento territorial, que son los instrumentos que deberían perfilar la demanda de transporte del futuro. Si bien los municipios de la provincia de Buenos Aires tienen un peso limitado en la oferta de transporte, son muy importantes en el formateo de su futura demanda (ellos establecen esos planes de uso del suelo), por lo que deberían participar de alguna manera en la ATM del AMBA. Esta agencia no ha hecho mucho: ha contribuido a solucionar algunas cuestiones, desarrolló un buen modelo matemático de la región (que es una poderosa herramienta de planificación), pero no ha tenido, ni de lejos, los resultados que se esperaban de ella en materia de coordinación.

Comentarios finales

El AMBA ya cuenta con una agencia metropolitana de transporte. Tiene falencias: es simplemente un ámbito de coordinación, no incluye a los municipios y ha tenido un resultado pobre hasta ahora. Pero existe y podría ser un instrumento útil. Ponerla en marcha requeriría una decisión política importante, impulsada por el gobierno nacional, que es el actor que aporta más recursos en el transporte público del AMBA. Para la provincia de Buenos Aires la movilidad urbana no ha sido un tema prioritario dentro de su vasta agenda; nunca ha tenido una presencia activa, pero bien podría involucrarse más, atento al significado que tiene la movilidad para los 12 millones de bonaerenses que viven en el AMBA. La Ciudad sí ha mostrado más interés y está bien preparada para participar de una agencia metropolitana. Pero cabe recordar que la CABA solo representa 3 millones de habitantes de los 15 millones que viven en el AMBA, aunque tiene un peso importante porque los viajes radiales

—que la tienen como origen o destino— son un componente clave de los movimientos de la región metropolitana. Existe una buena oportunidad, y lo que se requiere para aprovecharla, básicamente, es conciencia del problema y la voluntad política para enfrentarlo y avanzar tomando en cuenta las enseñanzas políticas y técnicas que ofrecen las experiencias de otras ciudades y países, que son muy ricas.

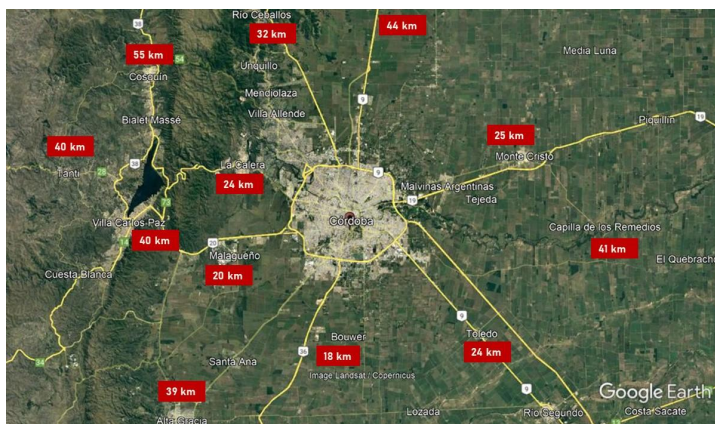
Respecto a las tarifas, se tiende a pensar que deben ser moderadas porque si no muchas personas no podrían movilizarse, o se movilizarían menos de lo que precisan, lo que constituye un factor de exclusión social. Si la tarifa cubre solo parte del costo, la parte faltante la cubre el subsidio público (técnicamente se lo denomina compensación tarifaria). De ahí sigue pensar que son solo dos los factores que hay que balancear: tarifas y subsidios (subimos uno bajamos el otro), pero, como se decía, hay un tercer factor: el costo del sistema. Las justificaciones teóricas de los subsidios suponen que el costo que hay que compensar refleja condiciones de eficiencia, que se trata de un sistema bien diseñado y operado. Pero eso podría no ser así. Ejemplos extremos (exagerados, pero ilustrativos) lo revelan: podría haber rutas de buses que van de ningún lado a ningún lado, o empresas públicas de trenes que compran equipos a costos desmesurados, o que pagan salarios muy elevados a sus directivos. En casos así no correspondería que costos fuera de lugar fueran afrontados, ni por los usuarios (que pagan la tarifa), ni por los contribuyentes (que pagan los subsidios). Ello señala la importancia de analizar la razonabilidad del sistema de transporte, verificar que esté diseñado y operado con un aceptable nivel de eficiencia. Hay un amplio campo para trabajar en ese sentido en el transporte público del AMBA. En el caso de las líneas de colectivos, en general no hay un problema de eficiencia operativa en cada una de las empresas: el principal aspecto a revisar es la estructura de las rutas, que responde más a la historia que a la planificación, y donde seguramente existen importantes redundancias que pueden ser corregidas. En el sistema ferroviario,

en cambio, el tema a analizar es la eficiencia operativa de las empresas que brindan el servicio (primariamente una gran empresa pública, SOFSE, y dos operadoras privadas menores), revisando la productividad de los factores (equipos, personal) y los precios que pagan.

Movilidad y gobernanza en el Área Metropolitana de Córdoba

ALICIA RIERA

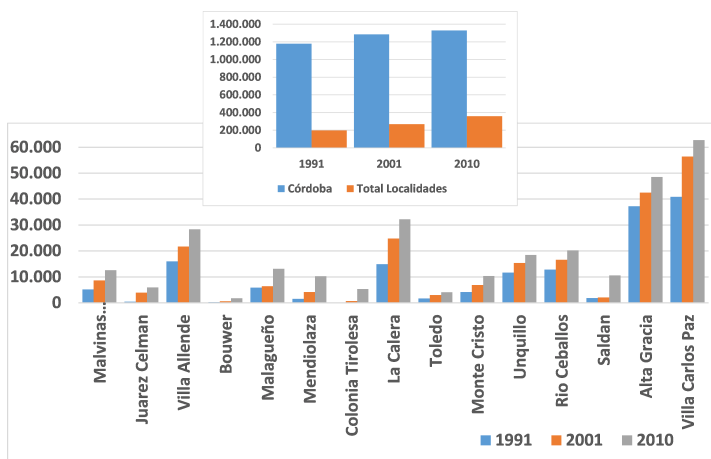
Abordaré el tema de la movilidad en el área metropolitana de Córdoba. Para comenzar, voy a hacer una breve reseña de Córdoba y su Área Metropolitana, luego trataré algunos aspectos de la movilidad en dicha área y, para finalizar, algunas reflexiones sobre movilidad y gobernanza.



Observando la imagen satelital de Córdoba y su Área Metropolitana, se aprecia, claramente, un modelo de urbanización o de expansión de la ciudad de muy baja densidad, discontinuo, fragmentado, disperso, etc. ¿Cómo se llegó a esto? A partir de una mayor disponibilidad de modos motorizados paralelamente a la construcción y/o ampliación de la vialidad, se propició

la migración de ciudadanos desde la ciudad de Córdoba, en búsqueda de una mejor calidad de vida. Un ejemplo es la migración a la zona del corredor de Sierras Chicas, que es muy bonito, con atributos turísticos, mucho verde; o también otra de las causas ha sido la búsqueda de terrenos más económicos, más baratos, más accesibles para el bolsillo. Esto ha propiciado la migración poblacional y la formación de ciudades dormitorio, como por ejemplo la ciudad de La Calera, Alta Gracia, etc. Hay otras localidades, por ejemplo la localidad de Colonia Caroya, que se resisten a convertirse en ciudades dormitorio pero, en general, todas estas localidades presentan muy fuertes vinculaciones con la ciudad principal

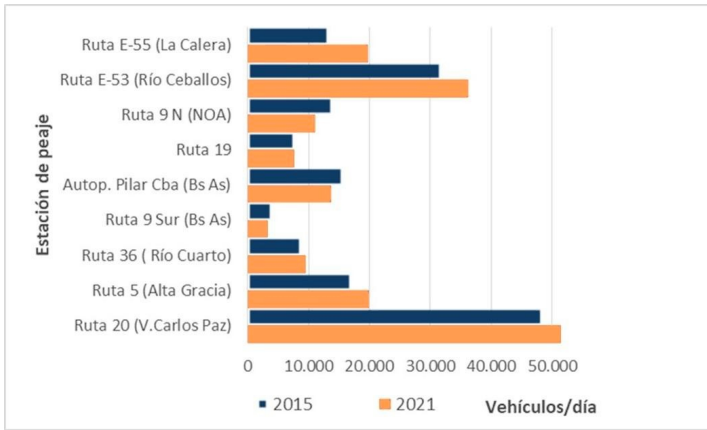
El fenómeno de expansión ha estimulado la investigación relativa a la problemática. Un ejemplo es una tesis de la Maestría en Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo y Diseño que profundiza en los distintos modelos de crecimiento urbano-territoriales. Tenemos un modelo conurbado, que sería por ejemplo el corredor de Sierras Chicas, de crecimiento explosivo, otros modelos fragmentados, algunos difusos, entre las diversas formas empleadas para categorizarlos. Pero en definitiva todos llevan a un área totalmente fragmentada y dispersa, fuertemente polarizada en torno a la ciudad capital.



En el gráfico más arriba se observa cómo creció la población de las localidades del área metropolitana: en azul se representa el crecimiento de la ciudad de Córdoba entre 1991 y 2010 (último dato disponible de los censos) y en naranja el crecimiento experimentado por las demás localidades. En la parte principal del gráfico puede verse el crecimiento demográfico de varias de las localidades del Área Metropolitana. Algunas localidades, como por ejemplo Juárez Celman, crecieron 1900%, o sea que su población es casi 20 veces mayor que 20 años atrás. Otras localidades previamente más consolidadas, como Alta Gracia o Villa Carlos Paz, experimentaron crecimientos que oscilan entre el 15% y el 50% durante el período intercensal 1991-2010, pero aún así son crecimientos significativos. Mientras tanto, la ciudad de Córdoba creció solamente un 12% en el mismo período.



Lo que se ve en la imagen es uno de los mapas temáticos que se pueden obtener en la web del Instituto de Estudios Espaciales de Córdoba, más conocido como IDECOR, que nos muestra la red vial. Se puede apreciar cómo el sistema de accesos está configurado por ejes que alcanzan la Avenida Circunvalación con una organización radial pero que no tienen vinculaciones entre sí: son muy escasas las vinculaciones, es decir que no hay una materialización de un anillo metropolitano. Si bien se ha concluido el cierre del anillo de circunvalación (en color celeste), éste ha quedado dentro de la ciudad capital y no existen vinculaciones entre las rutas de acceso a la ciudad.



A partir de los registros de vehículos pasantes por las casillas de peaje de la RAC (Red de Accesos Córdoba), se elaboró un gráfico con el tránsito promedio diario para los meses de enero de 2015 y 2021, esto es, los vehículos por día promediando todo el mes de enero para cada caso. A pesar de las restricciones de la pandemia en las rutas de acceso a La Calera, Río Ceballos, Alta Gracia y Villa Carlos Paz, se verificó un aumento del tránsito.

La expansión urbana sin límites y la inadecuada utilización del suelo complican la provisión de infraestructura no solo de transporte, sino de cualquier tipo. Esto produce desequilibrios y principalmente favorece la creación de situaciones de exclusión social porque se generan zonas diferenciadas en la cobertura de infraestructuras y equipamiento a partir de un desequilibrio en los recursos asignados. Así es como empiezan a aparecer zonas ricas y zonas pobres, y esto viene acompañado de problemas sociales y conflictos ambientales que la mayoría de las veces traspasan los límites administrativos de los municipios, por ejemplo cuando un problema generado en una localidad afecta a otra localidad colindante. Aquí empieza a surgir la necesidad de la gobernabilidad a nivel metropolitano.

La movilidad es uno de los aspectos más emblemáticos de cómo la gobernanza metropolitana aplica a la vida cotidiana de todos los que habitan estas áreas, y esto es así porque la gestión del transporte y de la movilidad tiene un impacto crucial en la vida cotidiana de las personas ya que representa el acceso al trabajo, a la salud, a la educación, a la recreación, y también tiene una incidencia muy importante en el presupuesto de las familias y en su calidad de vida. No es casual que en la Agenda para el Desarrollo Sostenible, la movilidad se identifique como indispensable para acceder a otros derechos que son universales, no considera a la movilidad como derecho universal pero sí como una forma de acceder a otros derechos que sí son universales. Entonces, el objetivo de desarrollo sostenible número 11, que pide: “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, y la meta número 2, que establece que “para el año 2030 se deben proveer sistemas de transportes accesibles y sustentables para todos, mejorando la seguridad vial, expandiendo el transporte público y con especial atención a las necesidades de aquellos en situación vulnerable, mujeres, niños, personas con discapacidades y personas mayores”, de alguna forma nos están marcando el rumbo a seguir.

¿Y qué significa “movilidad sostenible”, de la que tanto se habla? Un sistema de movilidad sostenible requiere alcanzar diversos objetivos, por ejemplo, proteger la naturaleza y la salud de las personas: esto hace referencia, por ejemplo, al tema de la ocupación del espacio ya que el transporte es un gran consumidor del espacio disponible para la vida de las personas, a la congestión que nos afecta a diario en las ciudades muchas veces no solamente dentro de las zonas urbanas sino a veces en las conexiones con otras localidades, a la contaminación del aire por material particulado, óxidos de nitrógeno, etc., que son elementos muy nocivos para la salud, al igual que la contaminación sonora

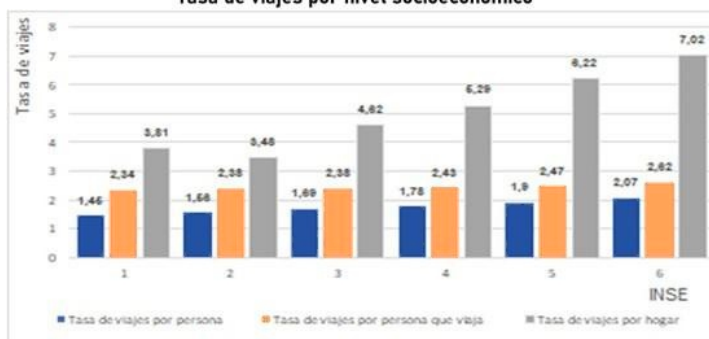
que afecta especialmente la salud mental de las personas, y al consumo de energía, en relación con el consumo de recursos no renovables.

¿Por qué hablamos de la naturaleza? Porque también afecta, por ejemplo, a la vida silvestre y la vegetación por la eutrofización del suelo y de los cursos de agua, relacionado con el objetivo de proteger el ambiente. Córdoba firmó, en el año 2015, el acuerdo de París, que establece mantener, o no superar, el 2% de aumento de la temperatura global: entiendo que se está trabajando en ese tema con Euroclima, por lo menos al nivel de la ciudad.

Otros objetivos se refieren a ser parte integral de una economía sostenible, buscando minimizar las ineficiencias en la economía, promover la equidad social y el acceso a las oportunidades ¿Esto cómo se logra? A través del diseño centrado en las personas, o sea, el diseño a escala humana y el tema de la asequibilidad para todas las personas: esto se refiere no solo a poder pagar una tarifa o al consumo monetario para acceder sino que equivale a una movilidad inclusiva que contemple a todas las personas.

A continuación veremos algunos aspectos distributivos de la movilidad a partir de datos de la encuesta de origen y destino de viajes del año 2009 (los viajes son relevados para un día hábil). En el gráfico se representaron tasas de viajes que fueron estimadas para seis niveles socioeconómicos utilizando un índice que se suele emplear para este tipo de caracterización. Puede observarse una brecha entre la cantidad de viajes para distintas categorías de hogares. En color gris claro se representó la tasa media de viajes por hogar, en gris oscuro la tasa media por persona y la columna entre medio de ambas, la tasa media por persona que viaja. La brecha en la cantidad de viajes que se materializan en las distintas categorías de hogares refleja las disparidades existentes en el acceso a oportunidades.

Aspectos distributivos de la movilidad: Tasa de viajes por nivel socioeconómico

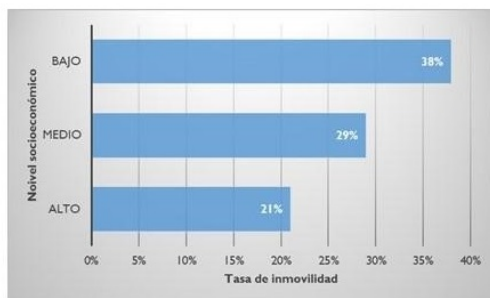


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Origen y Destino de Viajes en el AMC - Año 2009

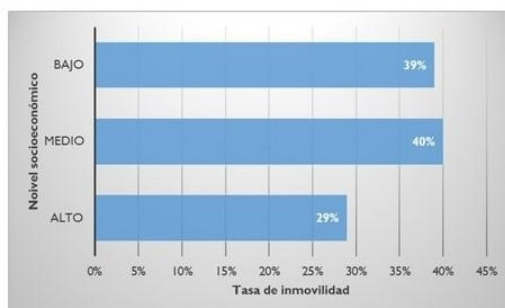
Una interpretación análoga se desprende de los gráficos que muestran la tasa de inmovilidad para distintos aglomerados, es decir la proporción de personas que no declaran ningún viaje en la encuesta, de lo que se deduce que no viajaron. En términos generales vemos que en los estratos más bajos tienen lugar más situaciones de inmovilidad.

Aspectos distributivos de la movilidad. Tasa de inmovilidad por nivel socioeconómico de Argentina

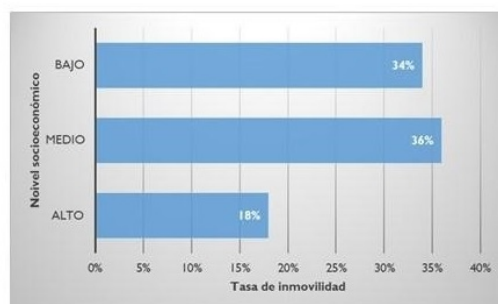
Área
Metropolitana
de Córdoba
(2009)



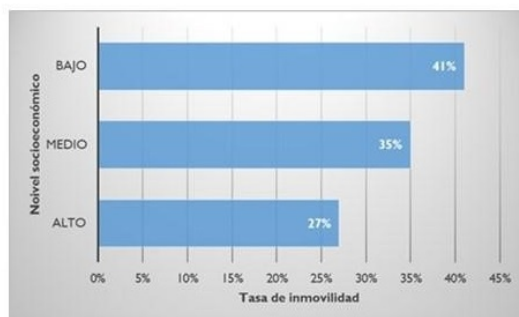
**Área
Metropolitana
de Mendoza
(2010)**



**Área
Metropolitana
de Salta
(2012)**



**Área
Metropolitana
de Bs As
(2010)**

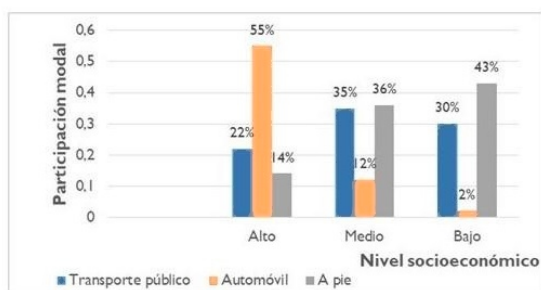


Elaboración propia con base en publicaciones de la EOD-PTUMA.

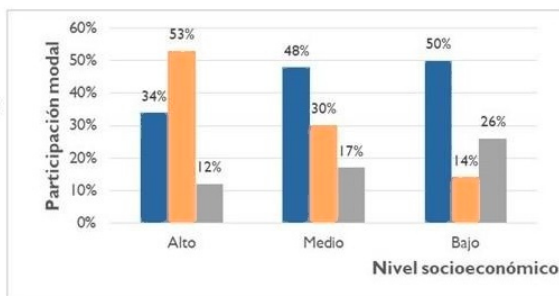
También puede verse un patrón en la participación modal, es decir, en qué proporción se usan los distintos modos para las distintas áreas metropolitanas. En los casos de personas de menores recursos el uso del auto es mucho menor, usan mucho más el transporte público y realizan mayor cantidad de viajes a pie. Se distingue un patrón diferente en el caso del AMBA, esto es porque el sistema de transporte público del AMBA ofrece más alternativas y también sabemos que tiene un menor peso en el presupuesto de los hogares pues está fuertemente subsidiado si lo comparamos con los sistemas del interior del país.

Aspectos distributivos de la movilidad. Participación modal por nivel socioeconómico en aglomerados de Argentina

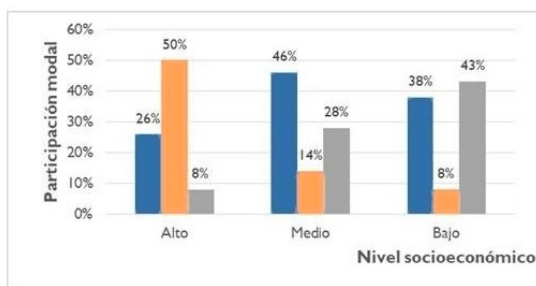
**Área
Metropolitana
de Córdoba
(2009)**



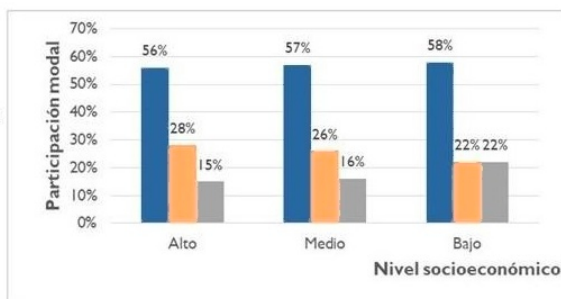
**Área
Metropolitana
de Mendoza
(2010)**



**Área
Metropolitana
de Salta
(2012)**



**Área
Metropolitana
de Bs As
(2010)**

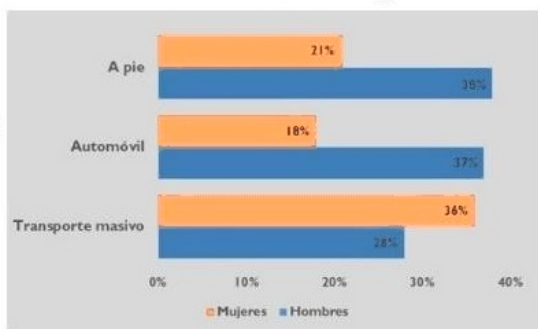


Elaboración propia con base en publicaciones de la EOD-PTUMA.

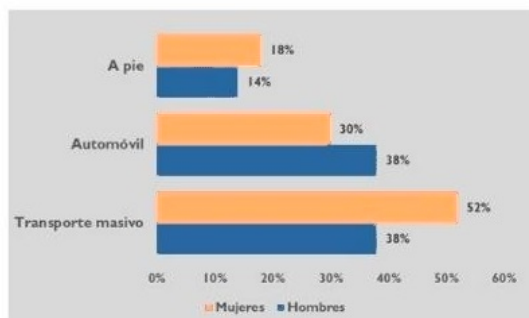
Para concluir este análisis, donde comparamos las áreas metropolitanas de Argentina, vemos la participación modal por género. En este caso vemos que, en la mayoría de los casos, las mujeres se desplazan a pie y en transporte público en mayor proporción que los hombres, a pesar de que las mujeres realizan viajes mucho más complejos, donde muchas veces tienen que hacer paradas intermedias, acompañar a los niños a sus actividades, a la escuela, llevando bultos de las compras del hogar o en viajes relacionados con tareas de cuidado. Este patrón aparece en los cuatro ejemplos, de modo que acá no hay una diferencia como había en el caso anterior con el AMBA sino que esto se repite en todos los casos.

Aspectos distributivos de la modalidad. Participación modal por género

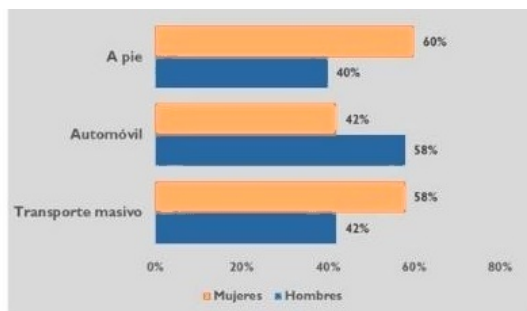
**Área
Metropolitana
de Córdoba
(2009)**



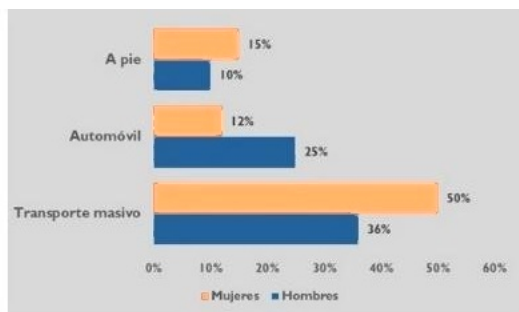
**Área
Metropolitana
de Mendoza
(2010)**



**Área
Metropolitana
de Salta
(2012)**



**Área
Metropolitana
de Bs As
(2010)**



Elaboración propia con base en publicaciones de la EOD-PTUMA.

Una consecuencia de la segregación y la diferencia en el acceso a bienes y servicios es la elevada duración promedio de los viajes desde zonas periféricas. Es común que en las zonas periféricas se localicen las personas de menos recursos y los viajes de mayor duración se verifican, justamente, en esas zonas.

Para ejemplificar este fenómeno, puede citarse el resultado del trabajo de los investigadores brasileiros Rafael Pereira y Tim Schwanen relativo a metrópolis brasileiras, en el cual queda demostrado que los viajes por trabajo del decil más pobre de la población tienen una duración significativamente mayor que la de los viajes por trabajo del decil más rico.

Desde la academia se viene abordando el tema metropolitano desde hace tiempo, principalmente desde la Facultad de Arquitectura y Diseño, también desde el IIFAP (Facultad de Ciencias Sociales UNC) y del CEPLAT, que es un instituto de la Facultad de Ingeniería. Pero otros actores han abordado este tema, por ejemplo, la Red Ciudadana Nuestra Córdoba elaboró una agenda para el Área Metropolitana de Córdoba y en el CIPPEC, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (y los menciono principalmente porque en estos dos casos se han utilizado metodologías participativas), se

aplicó el enfoque de la economía colaborativa, una metodología utilizada en procesos de planificación estratégica. Esto es importante porque, de alguna manera, se está tratando de instalar el tema de la participación de los ciudadanos, de los distintos sectores, y se ha avanzado en diagnósticos interesantes.

Desde el sector estatal es importante también mencionar al IPLAM (Instituto de Planificación Metropolitana), que elaboró los lineamientos para un plan de transporte público metropolitano. Se trata de un instituto de la provincia que está completamente enfocado en la planificación del territorio pero con un enfoque de mediano y largo plazo. Desde el gobierno provincial se realizaron algunos anuncios a principios de 2019, el mismo gobernador anunció que se iba a empezar a tratar el tema de la metropolización pero quedó en promesa. Creo importante comentar que siempre hay un impulso de poner el tema en la agenda y quizás después por los problemas cotidianos todo queda en carpeta.

Vamos a tratar de resumir, entonces, cuál sería el enfoque metropolitano:

- La recolección de información debe apuntar a conocer los patrones de movilidad y la distribución modal de distintos grupos poblacionales. Es importante que la recolección de datos se realice a un nivel micro para que queden representadas todas las personas.
- Respecto a la equidad en la distribución de recursos de movilidad en términos de asequibilidad y accesibilidad, deberían equilibrarse las inversiones asignando mayor cantidad de recursos al transporte masivo, lo cual no ha ocurrido hasta ahora y el grueso de las inversiones siempre favorece el uso del auto particular; también debería equipararse a nivel geográfico la asignación de subsidios, puesto que tienen una importante concentración de recursos en el AMBA y no llegan al interior.

- Con respecto a las modalidades de transporte público, éstas deberían ser sensibles a las necesidades de grupos poblacionales diversos, o sea, debería existir un transporte más inclusivo y esto naturalmente se transformaría o impactaría en un cambio modal porque al tener un sistema que es accesible para todos, naturalmente se va a favorecer que más personas lo usen, incluso aquellas que no tengan demasiadas dificultades van a cambiar su forma de viajar, y esto resultaría en un impacto positivo en la exclusión y en el cambio climático.
- Para concluir podemos afirmar que la planificación es clave y debe contemplar los criterios de integralidad, sostenibilidad y satisfacción de los ciudadanos. Luego el tema de la institucionalidad y coordinación de políticas públicas y la articulación interjurisdiccional intersectorial; con respecto a esto las políticas públicas deben ser políticas de Estado con una continuidad entre los gobiernos de turno, eso es un gran problema porque no hay una continuidad normalmente, muchas veces por cambio de signo político o por lo que sea, pero las políticas públicas no se ve que se mantengan en el tiempo. Y también son necesarios los consensos entre los distintos niveles del Estado, con todos los sectores involucrados y también con la ciudadanía en general.
- También es primordial planificar sistemas que sean multimodales con integración tarifaria. Para ello habría que incentivar el transporte público con distintas medidas. A nivel local de las ciudades más chicas hay una gran preponderancia de la movilidad activa, de la caminata o la bicicleta, pero el problema es que estos modos a nivel metropolitano no son viables, obviamente porque tenemos distancias mucho mayores, pero deben formar parte de una cadena intermodal.
- Con respecto a la educación, el comportamiento y las preferencias: esto exige un cambio cultural, una concientización de que todas las personas tienen el

mismo derecho a movilizarse independientemente de su condición física, edad, nivel socioeconómico, y eso demanda no solo la parte de infraestructura y operación sino también un cambio de la forma de pensar de la sociedad.

- Además es importante la información, la que presenta dos aristas: una es la información que hace falta para planificar, para diseñar y operar los sistemas, y otra es la que debe estar disponible y accesible para el usuario para que conozca los horarios, las frecuencias, los recorridos, etc., en definitiva, de qué alternativas dispone para movilizarse.
- Con respecto a la conformación de una Autoridad Metropolitana de Transporte, esto requeriría un trabajo articulado entre distintos niveles de gobierno, lo cual es indispensable para la gobernabilidad. En el caso de la provincia de Córdoba, en función de que los municipios gozan de plena autonomía, serían necesarios acuerdos voluntarios entre los gobiernos locales para poder conformar esta autoridad porque es muy difícil que cedan su autonomía y su legitimidad política. Por lo tanto la figura que se adaptaría al caso de Córdoba sería un modelo intermunicipal y no un modelo supramunicipal que le quite atribuciones de las que hoy gozan los municipios.

**Capítulo 4.
Periurbano
y abastecimiento
metropolitano**

Pensar en la gobernanza alimentaria y sus actores intervinientes

ANDRÉS BARSKY

Vamos a comenzar situándonos contextualmente en esta cuestión tan compleja que tiene que ver con el abastecimiento alimentario, el papel que juegan los periurbanos, el rol del Estado y la gobernanza metropolitana. En particular, en una región urbana tan grande como Buenos Aires que, con 15 millones de habitantes, es la decimocuarta más poblada a nivel mundial. Se analizará en qué medida la irrupción de la pandemia ha dejado expuestas con mayor crudeza varias de las problemáticas que se planteaban previamente como centrales respecto del abasto de alimentos, considerando que, con el advenimiento de nuevos hábitos de consumo domiciliario, se han registrado cambios muy importantes en la dinámica de la circulación en el último año.

Comenzando por Argentina, vale señalar que estamos situados en un país que presenta una enorme diversidad social y productiva; en una sociedad que presenta una enorme complejidad respecto a su relación económica y cultural con los alimentos. Porque la Argentina es un país agroexportador, un país que podríamos pensar como “emirato alimentario”, pues presenta un excedente muy importante de *commodities* de origen agrícola que remite al exterior. En estos momentos estamos experimentando un enorme desajuste como sociedad, porque mientras se alcanzan cosechas récord de cereales y oleaginosas de 150 millones de toneladas, por otro lado, como país, recientemente hemos declarado la “emergencia nacional alimentaria” y estamos abasteciendo con tarjetas Alimentar a vastos sectores de

la población. De más está decir que hay indicadores muy negativos respecto al acceso a la alimentación en diversos sectores socioeconómicos y esto tiene que llamarnos también a la reflexión. Argentina es uno de los pocos países privilegiados del mundo que generan un volumen significativo de materias primas alimenticias que pueden colocar en los mercados mundiales, pero, sin embargo, para los argentinos y las argentinas resulta muy caro alimentarse.

Por lo tanto, esta compleja problemática se vincula con una serie de factores que responden a fenómenos locales, pero también con otros que trascienden a nuestro país y que se han agudizado en los últimos años: la mercantilización/financierización de los alimentos, la concentración del mapa alimentario global, la gentrificación alimentaria, entre otros. Se registra una coyuntura muy dificultosa porque uno de los principales motores que impulsa la inflación en la actualidad tiene íntima conexión con la dinámica política y de mercados del sector de la alimentación. Estamos atravesando una situación realmente crítica a nivel mundial.

Vamos a indagar, inicialmente, en una de las dimensiones que se vinculan con el abasto de los alimentos a escala metropolitana: la espacial. Vamos a focalizarnos en la frontera campo-ciudad; en uno de los escenarios donde se lleva a cabo esa articulación y que tiene que ver con la frontera física, simbólica y de intercambios que caracterizamos como periurbano. Cuando abordamos la relación campo-ciudad en términos de abasto alimentario, sin dudas el periurbano constituye uno de los territorios de referencia a la hora de pensar en las implicancias de todos estos procesos.

El periurbano supone una condición fronteriza entre el campo y la ciudad, donde la ciudad se comporta como un sistema abierto e interdependiente que subordina a un espacio colindante regional, pero también depende de él, pues uno de los principales intercambios que allí acontecen tiene que ver con la alimentación. Por lo tanto, en términos espaciales, el periurbano se constituye como un cinturón

verde de producción primario-intensiva que abastece de alimentos de proximidad a la ciudad. Su creciente puesta en valor en el debate público tiene que ver con las funciones que aporta en términos de seguridad alimentaria de la población y de ahorro de energía por generar una oferta desde las cercanías. Pero, a su vez, se trata de un cinturón fuertemente amenazado por el avance de la urbanización, lo cual también involucra una serie de aristas muy complejas.

El periurbano productivo presta una serie de servicios a la ciudad. Por un lado, posee dispositivos de ruralidad, provee alimentos, provee materiales para la construcción, provee servicios ecosistémicos, posee unidades ambientales de muy alto valor. Es decir que el periurbano presenta una enorme complejidad socioproductiva y de allí su rol estratégico en tanto interfase urbano-rural. Pero, por otra parte, se presenta como un espacio vulnerable, una frontera móvil amenazada tanto por el avance de la urbanización como también por el avance de la agricultura más extensiva. Es decir que no hay garantías de permanencia de este espacio en el tiempo sino que está en continua transformación y sus funciones económicas se van relocalizando.

Como se señalaba al principio, Buenos Aires es la decimocuarta región metropolitana más importante a nivel mundial. En la actualidad, aún se verifica la localización de espacios periurbanos en las cuñas remanentes de lo que se denomina segunda corona metropolitana o segundo cordón de urbanización, pero el frente de contacto urbano-rural se encuentra emplazado, principalmente, en la tercera corona, pudiéndose advertir tendencias a la periurbanización en zonas de la cuarta corona. A medida que la aglomeración se expande, las producciones se van reubicando cada vez más lejos, es decir que, a la hora de relevar las producciones de verduras y hortalizas en las quintas, en algunos casos, hay que ir a buscarlas a 90 o 100 kilómetros de distancia. El cinturón verde se ha ido fragmentando y una de las formas de respuesta a esa presión sobre el uso del suelo que tiene la agricultura periurbana es ubicarse a mayor lejanía.

En el periurbano se verifica la imagen de un agricultor afectado permanentemente por el avance de la ciudad. Las producciones de este tipo son muy vulnerables porque el proceso de valorización capitalista de la tierra, que es fascinante como objeto de estudio, tiene íntima vinculación con el fenómeno de la urbanización, que genera el desplazamiento de estos actores productivos. Permanentemente se insiste en que estas situaciones requieren ser abordadas a través de medidas de ordenamiento territorial que procuren preservar los cinturones verdes. Cinturones que, en líneas generales, se encuentran amenazados en todo el país.

Por lo tanto, el periurbano ha ido evolucionando hacia una creciente “archipelaguización”. Esto quiere decir que se compone de islas verdes de producción primario-intensiva que, si bien intercambian flujos de información y de mercadería física, van retrocediendo cada vez más en términos espaciales. En este sentido, la tendencia o “respuesta” del sistema ha pasado por la intensificación del uso de los factores (tierra, trabajo y capital), esto es, por la difusión masiva del invernáculo, de la producción bajo cubierta. Porque, como se ha mencionado, la agricultura periurbana es uno de los sectores más vulnerables frente al avance de la urbanización. Fenómeno de antropización que es protagonizado por emprendimientos de distinto tipo y alcance: urbanizaciones cerradas, urbanizaciones populares, el arribo de distintos servicios e industrias que desembarcan en la periferia producto de deseconomías de aglomeración que se registran en la ciudad central. Es decir, fenómenos muy complejos que tienen que ver con la influencia ampliada de la ciudad sobre su entorno regional.

A medida que transcurrieron los modelos de desarrollo económico en el país (agroexportador, sustitución de importaciones, neoliberal, neodesarrollista), el periurbano ha tendido a la fragmentación productiva, a la intensificación, pero también a un desplazamiento de la horticultura hacia las coronas exteriores de la ciudad. Es decir que, ante la disminución en términos absolutos de las hectáreas

destinadas a estas actividades, la resiliencia de las producciones periurbanas se basa en ser cada vez más intensivas, diversificadas o relocalizables.

Por lo tanto, lo dicho hasta aquí constituye un primer plano de análisis, nos hemos referido a lo que acontece con el territorio periurbano por su condición de frontera campo-ciudad.

Un segundo plano tiene que ver con el sistema de abasto metropolitano como conjunto. En este sentido, vale señalar que, en el espacio regional del AMBA, se registran distintos tipos de circuitos o flujos de intercambios y que la heterogeneidad de los actores involucrados en el abasto alimentario representa un desafío muy grande a la hora de abordarlos desde la gestión pública y desde las políticas estatales.

Primero hemos planteado lo difícil que resulta para el Estado gestionar el avance de la ciudad considerando el caso del periurbano, y ahora vamos a incursionar en este segundo plano, que tiene que ver con cómo gestionar y pensar en una gobernanza alimentaria metropolitana, o sea, en cómo poder -de alguna manera- identificar instancias operativas público-privadas de ordenamiento del abasto.

En primer lugar, el sistema de abasto involucra un espacio transaccional ampliado donde hay una enorme diversidad de actores que intervienen a escala regional. Por ejemplo, en el AMBA contamos con un mercado central que, desde su puesta en funcionamiento en los años 80, ha ido debilitando su rol de intervención. En las últimas décadas se registró el florecimiento de distintos mercados secundarios, hoy hay alrededor de 50. Cuando irrumpió la pandemia del Covid-19, el mismo Estado no sabía con precisión cuántos mercados estaban operativos porque hay tipos societarios muy diversos, y tuvo que proceder a realizar una nueva contabilidad y un nuevo monitoreo. Porque el Estado muchas veces cuenta con lagunas de información al momento de identificar cuáles son los actores a los que quiere llegar con sus políticas, dónde están, qué tamaño y qué incidencia tienen, en este caso, en el abasto alimentario.

El mapa metropolitano está integrado por el Mercado Central de Buenos Aires, los mercados mayoristas secundarios del conurbano, la Gran Distribución (hipermercadismo y supermercadismo), los actores de la colectividad boliviana -que juegan un rol muy importante en las distintas redes mayoristas y minoristas- y los nuevos espacios notables recientemente protagonizados por las organizaciones sociales. Hay, sobre todo a nivel del abasto frutihortícola, una enorme complejidad de actores que también incluye -crecientemente- a sectores empresariales productores de “fotosíntesis *high tech*”.

En este punto vale señalar que se registra una importante cantidad de situaciones porque los aspectos vinculados a la circulación de alimentos (sanitarios, de trazabilidad, etc.) provenientes de las producciones periurbanas involucran a distintos actores institucionales: las municipalidades del conurbano con sus concejos deliberantes, el SENASA, el INTA, el Mercado Central, los grandes supermercados. Hay toda una serie de actores públicos y privados. Un concepto ideal de gobernanza supone un cierto nivel de integración y diálogo entre ellos para llegar a situaciones de articulación al momento de procurar niveles de coordinación operativa y ganar en grados de organización, pero esto realmente representa un gran problema para la administración pública. Administración pública que, a su vez, también cuenta con enormes e importantes niveles de fragmentación institucional a la hora de operar tanto sobre el territorio periurbano como sobre el abasto alimentario. Es decir que no cuenta con una institucionalidad metropolitana acabada que pueda dar cuenta de estos procesos.

Un tercer plano tiene que ver con qué pasa con las políticas estatales propiamente dichas, con el rol del Estado. Por ejemplo, la cuestión del periurbano y de la agricultura periurbana se han instalado crecientemente en la agenda pública en las últimas dos décadas. El Estado ha pasado por distintos períodos y momentos en su conducción política, pero desde los años 2000 viene desplegándose

toda una nueva agenda de agricultura periurbana, donde inicialmente jugaron un rol muy importante los municipios del conurbano, el INTA y hasta el proceso de institucionalización del Mercosur, instalando la temática de la agricultura familiar en el mapa del Estado, que era algo en lo que, históricamente, Argentina no se enfocaba (los pequeños agricultores alrededor de las ciudades identificados como sujetos de política pública). En la primera década de este siglo surgieron una serie de programas de agricultura periurbana no solo a nivel de Buenos Aires sino a nivel del país. Se registraron iniciativas en el INTA, el SENASA, la Secretaría de Agricultura de la Nación -que comenzó a subsidiar diferenciadamente ese tipo de agricultura-, el Plan Nacional de Agricultura Periurbana, la conformación de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Agricultura Familiar en el Ministerio de Agricultura y la creación de la Estación Experimental INTA AMBA, entre otras. También surgieron iniciativas provinciales muy importantes así como discusiones a nivel local sobre *buffers*, cuestiones vinculadas a problemas ambientales (creciente judicialización de conflictos por fumigación en ciudades intermedias que dieron paso a activas discusiones en los concejos deliberantes), el evento “Periurbanos hacia el Consenso”, realizado en Córdoba, que fue todo un hito en la materia, la experiencia de instalación de parques agrarios, etc. Se trata de una agenda muy compleja, amplia y activa que se ha reformulado con el paso del tiempo.

Por último, vale resaltar una cuestión que tiene que ver con el avance de las organizaciones sociales en el AMBA, lo que implicó todo un dato nuevo de la política con impacto en la agenda pública. Y que tuvo que ver con una serie de actores provenientes de la interfase urbano-rural que eran asistidos por el Estado y que pasaron, en los últimos años, a empoderarse en torno a las cuestiones de la agricultura familiar y de la agroecología, haciendo su irrupción comunicacional de manera muy activa.

En la actualidad se comercializan, a nivel metropolitano, bolsones de verdura (denominada agroecológica) provenientes del periurbano. Surgieron nuevas modalidades de comercialización *online* y domiciliarias, siendo difícil cuantificar su peso en la totalidad. Hay nichos vinculados a la difusión de la agroecología desde el punto de vista de los movimientos sociales, que se disputan la representación política de la agricultura familiar. Tratándose de una cuestión simbólicamente muy significativa, cuenta con el apoyo de diversos sectores urbanos.

En este punto, vale preguntarse cómo se modificó la situación del abasto alimentario ante el advenimiento de la pandemia. Máxime considerando que el abasto metropolitano conllevaba tensiones sistémicas previas, registrándose -como se ha mencionado- niveles de fragmentación operativa muy importantes tanto en el sector público como en el privado. El Estado se encontró con la necesidad de tomar una serie de medidas para poder hacer frente a esta coyuntura tan compleja. Medidas vinculadas con protocolizar los procedimientos sanitarios, centrándose particularmente en los mercados mayoristas frutihortícolas (recordemos que son nodos muy importantes de ordenamiento de los circuitos de comercialización, pues constituyen los ámbitos espaciales y relacionales donde se manifiesta el intercambio campo-ciudad). El auge de la alimentación domiciliar producto del confinamiento hogareño traccionó nuevos patrones de consumo, lo que afectó el funcionamiento de la cadena de comercialización y convalidó valores que hubieran sido impensados un tiempo atrás. A nivel de las bocas de expendio minoristas, pequeños emprendedores instalaron un número significativo de verdulerías en la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano, entre otros ejemplos que se pueden mencionar sobre cómo se reconfiguró el sistema ante la nueva coyuntura.

Pensando en términos de gobernanza alimentaria, se ha mencionado que si bien desde comienzos del presente siglo el Estado había generado una serie de políticas que

procuraron darle un encuadre a la agricultura alrededor de las ciudades, ello se produjo en el marco de la enorme fragmentación geográfica que presenta un territorio como el periurbano, amenazado permanentemente por el avance de la urbanización. Ante la situación de pandemia, desde la gestión pública se ha tendido a protocolizar, a tratar de ordenar una serie de situaciones, especialmente las vinculadas con los alimentos que ingresan a la ciudad: la cuestión sanitaria, los cuellos logísticos del transporte pesado, la variabilidad de los precios, etc. Pero esto último también ha resultado de difícil tratamiento para la gestión pública porque, si bien uno de los principales motores de la inflación tiene que ver con la inflación sectorial en alimentos, la multicausalidad del proceso inflacionario en Argentina responde a cuestiones estructurales y macroeconómicas más profundas.

Como se ha reiterado, el Estado se encuentra con distintos niveles de fragmentación institucional a la hora de intervenir sobre estos procesos. La gobernanza alimentaria a nivel metropolitano supone la meta de un mayor nivel de integración entre los distintos actores que están a cargo del abasto alimentario pero, sin embargo, resulta muy complejo a la hora de pensarlo operativamente en términos metropolitanos porque justamente la heterogeneidad operativa es la característica del sistema. Es decir que el hipermercado, el supermercadismo, los circuitos alternativos, los más empresariales, los mercados mayoristas, todos tienen sus propias dinámicas. Esto no quiere decir que no haya vasos comunicantes entre ellos, pero funcionan con lógicas de actuación espaciales muy disímiles y esto hace mucho más compleja la implementación de una instancia de gobernanza, en este caso, alimentaria. Y lo mismo ocurre a la hora de pensar en la preservación del cinturón verde periurbano, que también funciona como un territorio altamente heterogéneo con su condición de frontera móvil.

En último lugar, una cuestión muy importante. En el contexto de una provisión alimentaria muy amplia y atomizada, quienes operan en los mercados sostienen que los mecanismos de formación de precios en el sector frutihortícola responden a un funcionamiento transparente de las reglas del mercado. Sin embargo, nos encontramos con que los precios de los alimentos continúan subiendo por arriba de la media inflacionaria. Los mecanismos de fijación de la oferta alimentaria son producto de las heterogeneidades del sistema, de la fragmentación operativa de los distintos subsistemas, de distintas ineficiencias estructurales que caracterizan al conjunto.

En un país productor de alimentos como es la Argentina, esto ha generado una enorme preocupación a nivel de la sociedad porque el peso de los alimentos en los ingresos de los asalariados ha aumentado drásticamente y desde la administración pública, o desde la conducción de los distintos niveles del Estado, se registran importantes inconvenientes a la hora de establecer un marco regulatorio para gestionar esta situación. Sin dudas, durante la pandemia, la provisión alimentaria fue una de las actividades más importantes, se trató de un sector altamente estratégico (considerado “esencial”) que nunca dejó de abastecer a las demandas de la sociedad. Pero por el otro lado, la inercia inflacionaria continuó con su tendencia ascendente hasta afectar de manera notable las posibilidades de acceso a los alimentos para vastos sectores de la sociedad.

Para finalizar, es importante remarcar que el Estado cuenta con instrumentos para enfocarse en esta problemática. Hay experiencias históricas exitosas vinculadas con intervenciones en economías regionales; el rol del Mercado Central sigue siendo de enorme importancia, no deja de ser un ordenador en el abastecimiento metropolitano y tiene un papel decisivo a la hora de establecer los precios y protocolos operativos que los otros mercados toman como referencia en una sociedad donde los flujos de información circulan sin barreras; la promoción de parques agrarios

como espacios de preservación de dispositivos productivos en el periurbano pueden ser herramientas muy útiles a nivel de los municipios. Pensar en la gobernanza alimentaria constituye todo un desafío a nivel metropolitano en términos de las redes de actores, instituciones y las escalas espaciales involucradas en la operatoria del abasto. Hay todo un “banco de experiencias” que el Estado debe tener en consideración para redireccionar el abordaje de esta cuestión tan compleja.

El rol de la agricultura familiar periurbana como abastecedora de alimentos para el mercado interno

*Políticas hacia este sector
en el periurbano bonaerense*

MARÍA CAROLINA FEITO

Si hablamos del periurbano bonaerense como un territorio, éste es un complejo territorial que expresa una situación de interfaz campo-ciudad, un territorio de borde que está sometido a distintos procesos relacionados con la valoración económica del espacio, en el cual la urbanización avanza sobre el ámbito rural, se reocupan y reorganizan espacios. En este territorio periurbano tenemos una diversidad muy compleja de actores sociales: los locales (que son los residentes de larga data), los neolocales (que son los instalados recientemente relacionados con el desarrollo de los *countries* o de las casas de campo a partir de los 90) y los extralocales (quienes, si bien no residen en el periurbano, influyen en los ámbitos rurales y periurbanos en cuestión, en las decisiones).

Si hablamos del Área Metropolitana de Buenos Aires, o comúnmente denominada AMBA (que ahora en pandemia se puso de moda y todo el mundo empezó a decir que vive en el AMBA, y la gente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires empezó a entender que vivían en un AMBA, es decir, en una región mayor), está conformada por unidades político administrativas que son 39 distintos urbano-periurbanos de la provincia de Buenos Aires más

la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y es el lugar donde vivimos un cuarto de la población de todo el país: alrededor de 14 millones y medio de habitantes. Esta región tiene una presión desde adentro de las ciudades por el avance del mercado inmobiliario y, a la vez, una presión desde afuera por competencia del uso del suelo para soja y otros cultivos extensivos, lo que la ubica entonces en una especie de interfaz muy compleja y muy vulnerable.

¿Qué pasa con la agricultura urbana y periurbana en este territorio periurbano de Buenos Aires? La agricultura urbana y periurbana coexiste con la agricultura familiar, con la producción de soja transgénica, con el uso intensivo de fertilizantes y agroquímicos (esto trae unos conflictos muy graves por el tema de salud y por el tema del uso de la tierra). El gran problema del periurbano es la tenencia de la tierra, las presiones para abandonar las actividades agropecuarias. Hemos visto en los espacios intercensales agropecuarios la reducción drástica de la tierra destinada a producción familiar. Otros problemas importantísimos son los déficits en la provisión de agua apta para riego por la contaminación de los acuíferos y el desplazamiento por el avance de las organizaciones privadas que están corriendo y desplazando el periurbano productivo cada vez más lejos (ya nos tenemos que ir a más de 100 km para traer los alimentos frescos a la ciudad).

La agricultura familiar es un sector muy significativo de la agricultura urbana y periurbana, si bien no toda la agricultura periurbana es familiar. La definimos como una actividad donde la unidad doméstica y la unidad productiva están articuladas, están físicamente integradas; la agricultura es la principal ocupación y fuente de ingresos de la familia y la familia aporta la mayor parte de la fuerza de trabajo. Esta última es la característica principal de la agricultura familiar: no es el tamaño de la explotación, ni la medianez, ni la pequeñez sino que la familia aporte la mayor parte de la fuerza de trabajo a la explotación. La agricultura familiar es la principal proveedora del mercado interno de alimentos

en Argentina: la base de la provisión de alimentos sanos, de calidad y en mercados de proximidad, ahorrando costos de flete (lo cual baja el costo final del producto), produce casi el 80% de los alimentos de la mesa de los argentinos, trae mejoras en el acceso a los alimentos, entre otras cuestiones. Esto habla de seguridad alimentaria, porque la posibilidad de acceso a los alimentos es una de las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria. Como tales, estos agricultores familiares requieren una política de Estado privilegiada y políticas específicas y diferenciales.

En el contexto socioeconómico del país, a pesar del retroceso numérico que se refleja perfectamente viendo los números intercensales, la agricultura familiar continúa siendo una forma de producción necesaria y fundamental en la actual estructura socioeconómica, porque ocupa casi un 66% del total de las explotaciones y un 13% del total de la superficie cultivada en el país, pero además (y este es el dato más importante), son entre el 71 y el 75% del total de los productores del país. O sea que la mayoría de los productores del país son agricultores familiares y además aportan más de la mitad del empleo total agropecuario del país, alrededor del 53%. Entonces no es un sector pequeño, vulnerable, empobrecido al que tenemos que atender, sino que es el sector más importante de la producción agropecuaria en Argentina.

Por otra parte, este sector tiene elementos de eficiencia, en contraste con las explotaciones de tipo capitalista, porque la mano de obra familiar (que, como dije, es el indicador más importante para definir la agricultura familiar) estructura tanto procesos sociales como productivos en la explotación, y el grado de mercantilización tiene la ventaja competitiva por el uso de relaciones sociales no mercantilizadas (justamente, relaciones familiares: de compadrazgo, de parentesco, etc.), estos son elementos que hacen muy eficiente este sistema productivo que tiene la agricultura familiar.

Si hablamos de normativas y políticas para la agricultura familiar, la norma más importante que tenemos en Argentina (que, además, es única en Latinoamérica) es la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina, que se promulgó a fines de 2014 (que fue el año declarado internacional de la agricultura familiar por la ONU). Esta es la norma más importante que tenemos en el país. Quiero destacar sus tres primeros artículos por el hincapié que hace el texto de la ley en el aporte y el rol de la agricultura familiar a la seguridad y soberanía alimentaria. En el primer artículo se declara de interés público a la agricultura familiar, campesina e indígena “por su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo”; en el artículo 2, se crea el régimen de Reparación Histórica con la finalidad prioritaria de “incrementar la productividad, seguridad y soberanía alimentaria”, y en el artículo 3, dentro de los objetivos generales de la ley, el punto C indica “contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la Nación” mediante el impulso de la producción agropecuaria. El texto de la ley está marcando la importancia fundamental de este sector para la seguridad y soberanía alimentaria.

En el gobierno anterior (2015-2019), tuvimos políticas y normativas contra la agricultura familiar: el desguace de la Secretaría de Agricultura Familiar del entonces denominado MINAGRO, el cambio de nombre del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca hacia el nombre el Ministerio de Agroindustria (que luego fue bajado de categoría a secretaria, sacándole el rango de ministerio); distintas resoluciones, como la reformulación del Programa Cambio Rural del INTA, que excluyó a productores extranjeros y a sus hijos y a los productores de autosubsistencia (esto trajo fuertes reclamos de distintas organizaciones dado que esta normativa nueva iba contra la Constitución Nacional, porque no se podía dejar a productores argentinos fuera de un programa nacional solo por ser hijos de extranjeros y tampoco a los de autoabasto, ya que la norma decía

explícitamente que se podía participar del programa solo si se comercializaba): también otras resoluciones, como la Comisión Interministerial que se armó para la legislación sobre agroquímicos (para aprobar el uso de agroquímicos); el fin del Monotributo Social Agropecuario (que dejó a miles de productores de un día para otro sin cobertura de salud y de obra social) y también hubo cambios y desinformación sobre la inscripción en distintos registros (como el RENAF – Registro Nacional de Agricultura Familiar, o el RENSPA – Registro Nacional de Productores Agropecuarios). Esta última cuestión no es menor dado que la inscripción en el RENAF (que estuvo casi detenida durante los cuatro años del gobierno anterior) es fundamental para ser sujeto de la ley, porque la ley de agricultura familiar define que el beneficiario sujeto de esa ley es la persona que está inscrita en el RENAF. Por lo tanto si uno no está inscripto en el RENAF no es beneficiario de ninguna de las cuestiones que plantea la Ley de Agricultura Familiar. Haber frenado la inscripción en el RENAF (que fue muy lenta y se inscribieron muy pocos productores en esos cuatro años) fue fundamental; a su vez, la represión realizada durante el gobierno anterior en manifestaciones de la organización de productores Unión de Trabajadores de la Tierra, denominadas “verdurazos”, también fue parte de estas políticas contra la agricultura familiar.

A partir de diciembre de 2019 comenzó a cambiar un poco esta situación contra la agricultura familiar y se empezaron a producir avances en la reglamentación de la ley de agricultura familiar. Se está volviendo a reunir el CAFCI (el Consejo de la Agricultura Familiar Campesina Indígena). Se está trabajando fuertemente en la reglamentación de la ley (que al no estar reglamentada, no tiene financiamiento, entonces es prácticamente letra muerta, por lo cual es fundamental y urgente su reglamentación). Se crearon distintos programas, dentro de los cuales el más conocido es el Programa Argentina contra el Hambre; también el Programa A MEDIDA 2021, de recuperación y desarrollo

rural; el PROSAP, que es el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales para la Provincia de Buenos Aires; el Programa de Registro y Formalización de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena; el PRONTAR, que es el Programa Nacional de Titulación y Arraigo Rural; el Programa SEMILLAR, que salió durante este año 2021 para entregar semillas. En fin, una cantidad de programas que se han venido desarrollando desde fines de 2019 y sobre todo a partir del comienzo de la pandemia.

¿Qué pasó con el advenimiento de la pandemia Covid-19? La pandemia encontró a este sector de la agricultura familiar en un escenario que ya venía muy difícil. El Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO) declarado por decreto del gobierno nacional a partir del 9 de marzo de 2020 obligó a todos los habitantes del país a permanecer en sus hogares. Esto evidenció brechas que ya existían y, a la vez, nos hizo enfrentar desafíos muy fuertes como, por ejemplo, el acceso a internet muy caro y limitado para la mayor parte de la población rural. Esto constituyó una problemática para comunicarse con las poblaciones rurales y periurbanas (tenemos productores con los que trabajamos que ni siquiera tienen teléfonos celulares inteligentes, entonces era imposible comunicarse con ellos, ni siquiera por WhatsApp); los problemas de desabastecimiento y aumento de precios en los insumos que se trasladan al aumento del precio final de los alimentos (porque los insumos siempre permanecían dolarizados); las pérdidas de un gran porcentaje de cosechas por falta de mano de obra, por la imposibilidad de trasladarse los peones golondrinas de una provincia a otra, por los cierres entre provincias por la cuarentena; la ausencia de intermitencia de los intermediarios; las interrupciones en las ventas; las caídas en los precios de venta; la interrupción total de las actividades denominadas “no esenciales” (si bien la alimentación siempre quedó como actividad esencial, hay productores familiares que no producen alimentos, que producen flores,

artesanías, fibras, que quedaron fuera de la denominación de “esencial”, entonces tuvieron que dejar de producir y no podían comercializar sus productos).

Pero a la vez, esta situación pandémica produjo una serie de oportunidades porque permitió la habilitación de espacios feriales, así como la organización de nuevas estrategias de ventas, el aumento de la distribución de bolsones de verdura domiciliaria, la organización de ventas de canastas de productos elaborados artesanalmente, los pedidos por teléfono, el uso de redes sociales, las entregas a domicilio. Y comenzó una progresiva valoración positiva hacia los alimentos sanos artesanales y que permitan comprobar su trazabilidad por parte de los consumidores, quienes, al estar encuarentenados en sus casas con la posibilidad de circulación solo a 500 metros de sus domicilios, se dieron cuenta de empezar a valorar realmente los mercados locales de cercanía porque no podían abastecerse en otros lugares.

¿Qué ocurrió con las políticas para la agricultura familiar durante la pandemia? Hubo que comenzar a potenciar los espacios feriales, los mercados de proximidad, los entramados logísticos, las habilitaciones y certificados pertinentes. Porque la pandemia demostró, en blanco sobre negro, la gran informalidad que tenía la comercialización y el abasto alimentario en la ciudad. Entonces hubo que desarrollar protocolos Covid para habilitaciones y para certificados, para habilitar las cocinas domiciliarias, para controlar la inocuidad, la calidad de los alimentos producidos artesanalmente, la organización de asociaciones y cooperativas. Sobre esto último, hubo una reglamentación del INAES (el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social) casi en el comienzo de la pandemia, en abril de 2020, para acelerar los trámites de cooperativizar a los grupos de productores, en 30 a 40 días se les daba la habilitación a una cooperativa, y así se redujo muchísimo la burocracia para formalizar las organizaciones de productores. Además de todas las políticas que diseñaron los estados municipales, provinciales y el Estado nacional.

El año pasado, en plena pandemia, se dictaron los lineamientos de buenas prácticas agropecuarias para Covid-19 a través del Ministerio de Agricultura. Son protocolos que están publicados en la página del Ministerio de Agricultura de la Nación, medidas preventivas para buenas prácticas agropecuarias para las unidades productivas, para las PUPAS (pequeñas unidades de producción alimentaria); las cocinas domiciliarias; protocolos para el transporte de alimentos y protocolos para los nodos de concentración y distribución de bolsones de verdura; cómo manejarse con los bolsones y cómo manejarse con las canastas; toda una serie de cambios muy importantes que tuvimos que desarrollar en plena emergencia, cambios rápidos que tuvimos que hacer en la urgencia más que pensando en el corto y en el mediano plazo. En este contexto tomó fuerza la Red de Ferias en Universidades Nacionales, que habíamos creado en noviembre de 2019 con varias universidades que tenían ferias en sus predios (como la Universidad Nacional de La Matanza); también se creó una guía rápida de trámites de la agricultura familiar (todo lo contrario a la que había realizado el gobierno anterior, en la cual se trababan los trámites precisamente para inscripciones a los registros); se habilitó la inscripción en el RENAF y en el RENSPA nuevamente; se habilitó la identificación de animales; las habilitaciones de los establecimientos productivos, el RNE (Registro Nacional de Establecimientos); la eximición de aranceles de SENASA (si uno está inscripto en el RENAF tiene muchas ventajas en otras cuestiones tributarias); el Programa Sembrar Soberanía Alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social, que fue un programa para fortalecimiento institucional para acceso al agua, para acceso a la producción de alimentos y que fortalecía el abasto local.

En definitiva estas políticas tienen que ser integrales y en tres dimensiones. Primero, la dimensión económico-productiva, que se refiere a la protección de los cinturones verdes. Hay una ley en este momento en el Parlamento para justamente proteger los cinturones verdes, los valles, los

regadíos de todos los periurbanos de las grandes ciudades del país, frente a este avance inmobiliario que los va desarmando y que los va vulnerabilizando. También entra acá el tema del agregado de valor en origen a la producción; el tema fundamental del financiamiento con la reglamentación de la Ley de Agricultura Familiar: la educación al consumidor (hacer concientización de lo que es la producción de alimentos sanos y de consumir productos agroecológicos y saber cuestionarse lo que uno está consumiendo). El consumidor en pandemia empezó a preguntarse de dónde venían los alimentos y cómo podía conseguir alimentos más frescos y más sanos.

La segunda dimensión es la ambiental, que se refiere a las buenas prácticas alimentarias y agropecuarias, las buenas prácticas de manufactura, promover la ecología, la producción agroecológica o la transición hacia la agroecología, los mercados de proximidad con esta importancia del abastecimiento de cercanía, desarrollo de protocolos para mejorar cada vez más la inocuidad y la calidad de los alimentos. En eso estamos colaborando desde mediados de 2019 con el SENAF, que es el SENASA para Agricultura Familiar, y con el INAL (Instituto Nacional de Alimentos). Hemos hecho articulaciones interinstitucionales desde la Universidad de La Matanza, desde el INTA AMBA, desde la Universidad Nacional de Hurlingham, para proveer información, a partir de nuestros proyectos de investigación, a estos organismos a fin de que puedan fundamentar la necesidad urgente de cambios y de adaptación de las normativas actuales para agricultura familiar, porque la mayoría de las normativas de comercialización y producción de alimentos en Argentina están escritas para las grandes industrias alimentarias y no tienen en cuenta prácticamente el sector de la agricultura familiar, lo cual los pone en una gran desventaja (a pesar de que son, como dije antes, el 71% de los productores en el país); las certificaciones sociales participativas que le den seguridad al consumidor de que lo que está consumiendo es un producto realmente sano,

así como la trazabilidad (es fundamental también seguir el alimento desde la producción y la cosecha hasta la llegada a la mesa del consumidor).

La tercera dimensión es la política institucional, que se refiere a articular institucionalmente el fortalecimiento jurídico, revisar la normativa existente y adaptarla a este sector de la agricultura familiar. Se han producido, ahora en pandemia, varias adaptaciones del Código Alimentario Argentino (a partir de julio salió un artículo en el Código Alimentario Argentino sobre reglamentación de la producción láctea artesanal, muy importante, un gran avance para los productores familiares) y también el fomento del asociativismo con todas estas normativas que aceleran la cooperativización y la mutualización de los grupos de productores.

En el periurbano bonaerense hemos visto cuestiones relacionadas con la destrucción, el corrimiento de la frontera productiva, el aumento exponencial del precio de alimentos, el abandono de fincas por el avance inmobiliario, la presunta contaminación por el uso inadecuado de agroquímicos (que es uno de los grandes problemas que tenemos en el periurbano, un tema de salud pública importantísimo), el retroceso en los derechos adquiridos por la agricultura familiar sobre todo durante el gobierno anterior, que se están recuperando, se está avanzando muy lentamente en esa dirección. Todo esto indica que urgen lineamientos y herramientas que visibilicen y empoderen al sector de agricultura familiar periurbana como actor productivo fundamental en la matriz económica regional de este territorio.

Como reflexiones finales podemos señalar la gran relevancia de la agricultura familiar y las potencialidades para un proyecto de desarrollo nacional con inclusión social y su papel destacado en la provisión de alimentos sanos; la importancia de los mercados de proximidad; la difusión de los alimentos ecológicos; el estudio del consumo, que es un sector del sistema agroalimentario que está muy poco trabajado, sobre todo desde las ciencias sociales, para lo cual es fundamental la interdisciplina por la cantidad de

dimensiones y la complejidad que abarcan los temas de los territorios periurbanos; la necesidad fundamental de incluir los periurbanos como territorios en la agenda pública, la gobernanza metropolitana; de diseñar e implementar políticas diferenciales y específicas para este sector de la agricultura urbana y periurbana y, especialmente, para el subsector de la agricultura familiar. Para lograr todo esto, se requiere la articulación indispensable de cuatro sectores: los investigadores y la academia, los extensionistas del sistema nacional de extensión (especialmente del INTA, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), las organizaciones de productores agropecuarios y también los funcionarios públicos. Sin estos cuatro sectores trabajando articuladamente, no podremos lograr incluir a los periurbanos en la agenda pública y avanzar sobre todos estos desafíos que venimos viendo que son muy complejos.

Ordenamiento territorial y agroecología en la interfase urbano-rural

El cinturón verde de Mendoza

MARÍA FLAVIA FILIPPINI

¿Cuál es la situación y las características físico-ambientales que tiene Mendoza?

La provincia de Mendoza, en las últimas décadas, es reconocida por sus vinos de excelente calidad. Además del cepaje insigne que es el malbec, se ha avanzado mucho en la valorización de otros varietales muy interesantes, lo que ha permitido un posicionamiento extraordinario de esta industria madre tan importante para la región, no solo en Argentina sino también en el mundo. Si bien la industria vitivinícola tiene una historia enorme y es muy pujante, en Mendoza existen otras actividades que van adquiriendo un lugar destacado. En cuanto al manejo agrícola de los viñedos, ha ido evolucionando en el tiempo; hoy coexisten diferentes modos de hacer agricultura, desde los formatos más convencionales hasta aquellos que pretenden alcanzar la sustentabilidad en los sistemas de producción vitivinícolas, respondiendo al equilibrio de las dimensiones socio-culturales, técnico-ambientales y económicas.

La organización del territorio de la provincia de Mendoza es muy particular y está basada en el concepto de oasis y secano. Los oasis son los espacios de territorio donde se utiliza el agua para diferentes usos: humano, agricultura, industrias, entre otros. En estos oasis se concentra casi la totalidad de la población de la provincia (1.400.000 habi-

tantes), en un porcentaje de territorio que representa más o menos entre el 4-4,5%. El resto del territorio provincial constituye el secano, también llamado tierras secas, donde se pueden encontrar zonas con una riqueza de bosques nativos como ecosistema natural, que ocupan aproximadamente 2.000.000 ha; algunas son áreas protegidas, áreas naturales, siempre en la ecorregión denominada monte.

Mendoza, en sus oasis, vive del agua que proviene de los ríos que bajan de la cordillera de Los Andes, el agua sigue un camino (a través de redes de ingeniería y distribución) ya definido en muchos tramos por nuestros antecesores ancestrales: los huarpes. Es importante destacar que hace más de 10 años estamos en un proceso de crisis hídrica, por lo que no alcanza el agua para abastecer todas las demandas: agricultura, agroindustrias, otras actividades, etc., y, fundamentalmente, los requerimientos que tiene la población.

Mendoza cuenta con tres oasis principales. El Oasis Norte, donde se encuentra uno de los cinturones verdes más importantes del país, el segundo después del de La Plata, denominado Cinturón Verde del Área Metropolitana, y uno más pequeño denominado Cinturón Verde Hortícola; el Oasis Centro, donde se encuentra el famoso Valle de Uco (zona productora de vinos de altura y de altísima calidad, con grandes inversiones en enoturismo, nacionales y extranjeras) y, finalmente, el Oasis Sur, que abarca los departamentos de San Rafael, Malargüe y Gral Alvear, conocidos principalmente por el turismo de montaña, la vitivinicultura, algo de fruticultura y la ganadería de zonas áridas.

Toda nuestra vida depende de cinco ríos que provienen de la montaña y practicamos una “agricultura de oasis”, el 85% de la población vive concentrada en estos oasis y allí se realizan gran parte de las actividades socioeconómicas.

Mendoza tiene la mayor superficie regada del país con un manejo de riego integral, es decir que íntegramente se depende del riego que conduce el hombre, gracias a los ríos que vienen de la montaña y a la extracción del agua

subterránea. Se cuenta con embalses y represas que permiten controlar y regular la distribución del agua. El sistema de canales diseñado por nuestros pueblos originarios hoy han sido mejorados en muchos tramos: son los canales matrices, primarios y secundarios los que conducen el recurso hasta las fincas o propiedades agropecuarias. En su mayoría se maneja el riego superficial (por surco o por manto). Este método de riego tiene el problema de ser bastante ineficiente (se desaprovecha aproximadamente el 50% del agua). Sin embargo, en los últimos años muchas propiedades están tecnificando el riego con métodos presurizados (goteo, aspersión, etc.) a fin de mejorar la eficiencia de uso de este recurso cada vez más escaso. También se están mejorando las redes de distribución del agua hasta llegar a las fincas, ya que en el sistema general de distribución (canales sin revestir, por ejemplo) hay pérdidas de agua que pueden alcanzar el 50% o más.

El resto del territorio que no es oasis es el seco, constituido por la región fitogeográfica del monte. En este seco también se desarrollan actividades y se vive una realidad rural muy diferente a la del oasis. Allí se realiza la ganadería propia de las zonas áridas (bovina especialmente y también menor en el sur de Mendoza), la crianza de cabritos a cargo de los puesteros en el departamento de Lavalle, apicultura, etc. Estas actividades han tomado una relevancia muy interesante, en los últimos años. También hay zonas denominadas ACRES (áreas de cultivos restringidos), que hacen reuso de aguas tratadas provenientes de las plantas de tratamientos de residuos domiciliarios e industriales: Paramillo y Campo Espejo; éstas permiten el cultivo de determinadas especies bajo las condiciones que ha reglamentado el Departamento General de Irrigación. Se cultivan algunas especies hortícolas (hay restricciones), frutícolas, forestales bajo distintas modalidades productivas tanto en tamaño de la explotación, tipo de manejo técnico y tipologías de productores.

Estas dos realidades, el oasis irrigado y la zona árida (secano), cuyas diferencias existieron muy marcadamente en el tiempo, hoy se intenta integrarlas a través de diferentes programas y acciones, de manera tal de lograr un vínculo necesario para el crecimiento sociopolítico, económico y ambiental de la provincia y sus habitantes.

En cuanto al límite existente entre el oasis y sus zonas marginales, durante mucho tiempo estuvo bastante definido entre lo que es rural y lo que es urbano. Sin embargo, en las últimas décadas ha sufrido un “proceso de integración” (más marcado en algunos casos), con el avance de las urbanizaciones sobre las zonas agrícolas y la frontera agrícola sobre las áreas naturales, lo que ha generado profundos conflictos socio-ambientales.

El oasis irrigado se caracteriza por la presencia de diferentes monocultivos: vid, tomate, ajo, principalmente, los que se manejan convencionalmente, es decir, con la utilización de agroquímicos entre otras prácticas características, si bien esto está cambiando: cada vez hay una mayor concientización de las bases y principios que aportan las buenas prácticas agrícolas. En Mendoza, en general, hay una muy buena sanidad en los cultivos porque existen excelentes condiciones agroecológicas (edafo-climáticas). Los suelos son de origen aluvional, con muy poca materia orgánica y se necesita de riego en una manera muy importante, artificialmente, porque las lluvias son pocas, 200 milímetros anuales que se distribuyen en verano.

¿Cuáles son las características de este oasis irrigado? Cultivos de vid, frutales, olivos y hortícolas. Grandes y medianas empresas y también pequeños productores familiares que tienen problemas de escala e integración, baja eficiencia en el uso de agua para riego.

La zona árida (96% corresponde a la ecorregión del monte), hoy cada vez más puesta en valor, se caracteriza por tener ganadería de zonas áridas (ganado vacuno, cría y recría, cabras) y también emprendimientos apícolas. Una figura clave es el puestero familiar que está muy arraigado

a las zonas de secano, quien hace aprovechamiento de los recursos (locales) del monte y que tiene fuertes problemas de desertificación y mucha escasez de agua.

Ante este panorama y lo que está sucediendo actualmente, el *boom* de esta viticultura, que permite el reconocimiento de nuestra provincia como la Octava Capital del Vino del Mundo, ha provocado, por un lado, la situación de una expansión de la frontera agrícola que avanza sobre el monte generando una interfase agrícola natural (esto se da muy fuertemente en la zona del Oasis Centro, como en el Valle de Uco) y pérdidas importantes de los servicios ecosistémicos que brinda ese monte natural. Surge también el gran interrogante de cómo regar todos estos nuevos emprendimientos, ya que se encuentran fuera del oasis y por ende de las redes de distribución del agua superficial de montaña. La respuesta es con la utilización de agua subterránea, extraída a través del bombeo por pozos, lo cual ha llevado a un uso y un abuso de este recurso en muchas épocas, con fuertes problemas de contaminación y bajísima recarga del acuífero subterráneo. Hoy el proceso de realizar perforaciones está más regulado y restringido por el Estado. Las perforaciones realizadas en forma indiscriminada han impactado negativamente en la recarga del acuífero, teniendo en cuenta que la dinámica del agua subterránea es muy particular y diferente a la de los ríos de montaña. El agua subterránea es considerada nuestro sexto río y su recarga es mucho más lenta y compleja, por lo tanto, estas nuevas zonas vitivinícolas y su manejo agrícola están produciendo problemas ambientales muy importantes.

En cuanto a la zona del Oasis Norte, ésta incluye el área metropolitana formada por seis departamentos, y también Mendoza Capital y Godoy Cruz, estos dos últimos no forman parte de lo que sería el Cinturón Verde del Área Metropolitana (AMM). En la imagen (Figura 1) se puede observar el gran crecimiento de las ciudades que avanzan sobre las zonas agrícolas. Cabe recordar las limitaciones en las zonas agrícolas manejadas como oasis, es decir que estos cultivos necesitan del riego

integral, por lo que se van perdiendo tierras agrícolas con gran capacidad productiva, con los conflictos y disputas que aparecen por los usos del suelo, del agua y por la pérdida de identidad de muchas regiones y sus pobladores.

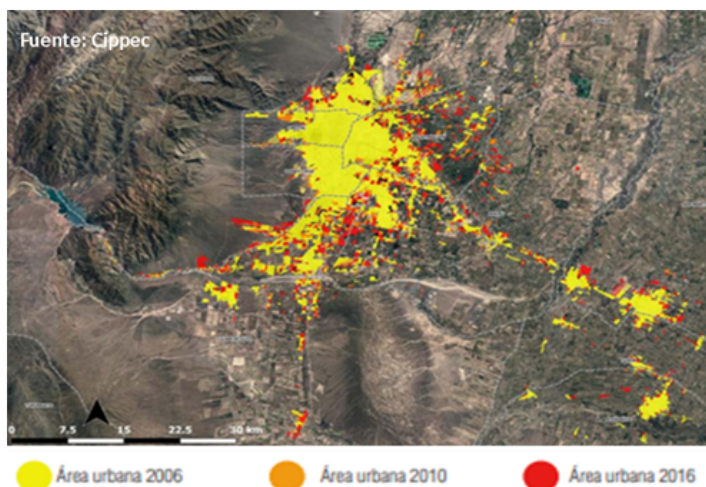


Figura 1. Transformaciones territoriales: crecimiento urbano disperso, interfase urbano rural Oasis Norte - AMM. Fuente: <https://bit.ly/3MQ9pWh>.

En la Figura 2 se puede observar, en el año 1988, los usos del suelo. Las zonas rojas representan lo que no tiene vegetación (edificios, pavimento, construcciones en general) y las verdes lo que sí tiene vegetación, ya sea natural o cultivada. Años después, en 2018, ha habido una fuerte consolidación de todo lo que sería urbano, pero al haberse fragmentado y dispersado este avance en algunas áreas, van quedando intersticios y espacios, áreas vacantes que con el tiempo van ocupando las tierras productivas y generan muchísimos problemas y disputas, como por ejemplo respecto del uso del agua, la comprensión y percepción de su valor, etc., no es la misma en la zona rural que en la urbana.

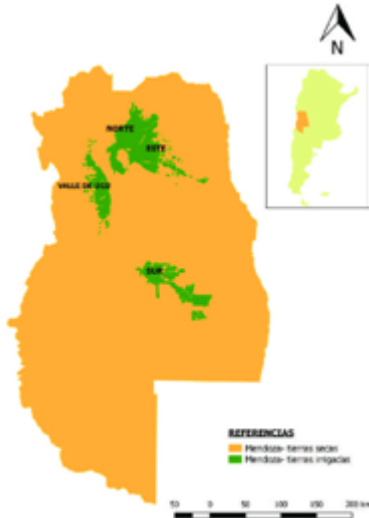
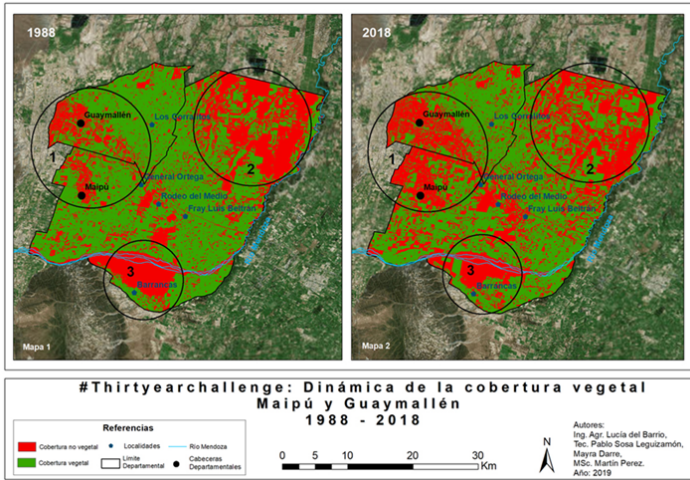
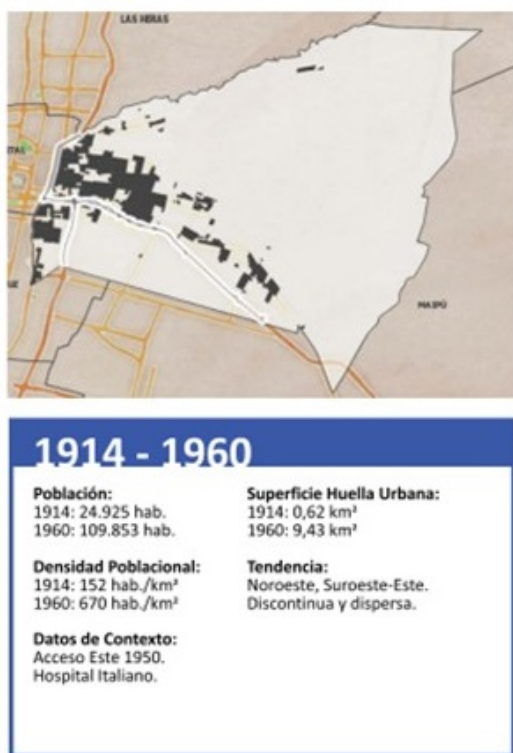


Figura 2. Avance de las ciudades en Guaymallén y Maipú - 1988 y 2018. Cambios en las coberturas vegetales. Fuente: <https://bit.ly/3OI2t4N>. Pérez, M., del Barrio, L. & Colomer, J. (2020).

Guaymallén tiene un importante desarrollo en la implementación del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial como municipio, de acuerdo con lo establecido en la Ley 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo. En este departamento se encuentra una importante extensión de este cinturón verde metropolitano y del cinturón verde hortícola.

En la Figura 3 se puede observar cómo ha ido avanzando la huella urbana sobre las zonas rurales.





1970 - 2001

Población:

1970: 138.479 hab.
2001: 251.339 hab.

Superficie Huella Urbana:

1970: 12,74 km²
2001: 21,28 km²

Densidad Poblacional:

1970: 844,3 hab./km²
2001: 1.526 hab./km²

Tendencia:

Sur, Norte y Este.
Continua-discontinua y dispersa.

Datos de Contexto:

Código de Edificación y Ordenamiento Territorial de Guaymallén. Terminal de Ómnibus. "Feria de Guaymallén" (Mercado Cooperativo de Guaymallén). Mundial '78. Terremoto '85. Planes de Vivienda Social IPV y BHN. Congreso Mariano. Hospital Notti. Mercosur. Acceso Sur.



Figura 3. Ocupación del suelo: proceso de crecimiento urbano en el Departamento de Guaymallén. Fuente: Municipalidad de Guaymallén (2019).

Existen hitos que han contribuido a esta evolución, como lo fue el gran terremoto que azotó la provincia en 1985, a partir del cual se pusieron en funcionamiento los planes de vivienda social por el IPV (Instituto Provincial de la Vivienda) y por el Banco Hipotecario Nacional. Se tomaron decisiones de avanzar en los terrenos productivos, que en ese momento no tenían costos tan altos, sin haber evaluado lo que significaba generar infraestructura y servicios de altísimo costo y con muchísimos problemas, lo

que provocó un conflicto importante entre los habitantes propios del lugar y las actividades de este nuevo urbanismo. Ya entre 2010 y 2018 se siguió apostando a estos terrenos, a pesar de sus costos en crecimiento y de otras problemáticas que se agudizan (usos del agua, uso de agroquímicos cercanos a las zonas residenciales, movilidad, etc.), pero ya no con una mirada social sino de grandes espacios, grandes inversiones inmobiliarias de ámbito privado que se van metiendo y alterando esta área, esta fase interurbana con un formato de mosaico difuso y disperso a medida que avanza.

En la Figura 4 se muestra el departamento de Guaymallén, donde hay una amplia zona que antes era destinada a una actividad productiva de muchísima importancia y, en los puntos que se marcan en el mapa, se resaltan las distintas actividades agrícolas y pecuarias que hoy se encuentran. La cría de ganado porcino (en algunos establecimientos suman el proceso de faenado), aves para huevos, aves para carne. Estas áreas productivas, sumadas a las áreas naturales, hoy tienen una dinámica que cada vez se va desdibujando más. Estos suelos, en general, son de origen lacustre, son suelos que tienen aptitud agrícola de excelencia, el clima es mucho más benigno que en otras regiones de Mendoza y hay una amplia disponibilidad hídrica por la presencia de aguas surgentes, es decir que el agua subterránea puede brotar con facilidad. Además, en algunas zonas, existe la posibilidad de hacer reúso de las aguas tratadas en distintas plantas de Mendoza (Paramillo y Campo Espejo), a partir de los residuos domiciliarios. Esto ha permitido poner en valor también áreas para cultivos restringidos (están regidos por normativas del Departamento General de Irrigación), lo que también posibilita que se practique la agricultura en zonas donde se puede aprovechar esta agua tratada. El mendocino tiene un respeto y una cultura por el agua muy importante; sin una gestión correcta del agua Mendoza no podría existir.

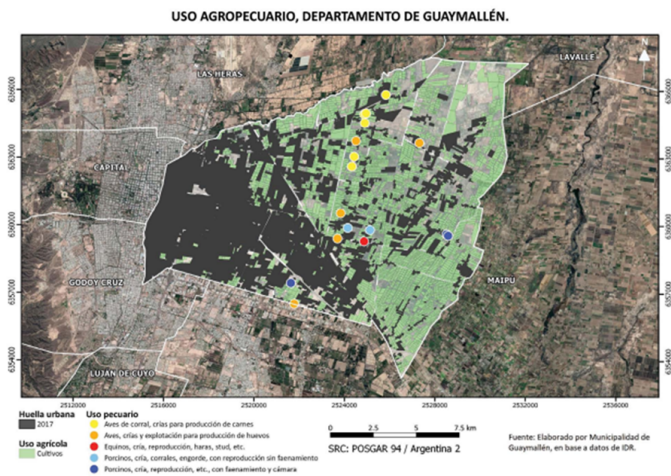


Figura 4. Usos agropecuarios del suelo – Departamento de Guaymallén.
 Fuente: Municipalidad de Guaymallén (2019).

Entre 1988 y 2015, la superficie urbana dentro de este Oasis Norte de la provincia aumentó casi un 90% avanzado, básicamente, sobre áreas cultivadas de los departamentos de Luján, Maipú y sobre todo de Guaymallén, lo que se constituyó en una pérdida irreversible de tierras productivas porque nadie va a voltear casas o ir contra barrios en donde ya hay una estructura y una organización edilicia que sería imposible de volver hacia atrás. Por lo tanto se considera este avance como una pérdida irreversible de tierras productivas. Además de la presión del crecimiento urbano sobre las zonas rurales, se debe considerar también la presión rural ejercida sobre el secano, la cual también ha provocado diferentes tipos de conflictos socioambientales y ha ido definiendo una interfaz rural secano.

Mendoza ha tenido siempre en mente conservar los periurbanos. Esto se asocia fuertemente con la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo antes mencionada, una ley provincial que salió a la luz en el año 2009. Fue

reglamentada rápidamente y es allí donde se hace mención a la necesidad de cuidar las áreas productivas y sobre todo estas áreas de periurbanos que son tan importantes para la provincia desde diferentes dimensiones: económicas, sociales, culturales, ambientales.

¿Qué es el periurbano? Son espacios agrícolas, ubicados entre la ciudad y el campo. Tienen distintas denominaciones, son zonas muy difusas, de alta complejidad, frágiles, híbridas, contradictorias, en transición y en una continua transformación por estas dinámicas a las cuales son sometidas, respecto a la dinámica de la urbanización y otros aspectos. Sin embargo, estas zonas tienen características comunes tanto de la ciudad como del campo y existen disputas de conflictos de intereses entre los distintos actores que conviven en ese lugar.

El cinturón que rodea toda el área metropolitana de Mendoza tiene frutales, flores (es muy importante la producción de flores), hortalizas pesadas y livianas y también la convivencia de barrios con viñedos, casas, *countries*. Existen distintos niveles de tecnología que se aplica en los cultivos, una de las posibilidades es tratar de intensificar los cultivos para hacer un mejor aprovechamiento del suelo; hay varias fábricas también, establecimientos conserveros, y esto sería la fotografía de lo que se encuentra en la actualidad en nuestros cinturones verdes.

¿Por qué es importante preservar los periurbanos? Porque aseguran la provisión de alimentos frescos por cercanía, garantizan la soberanía alimentaria, ya que durante muchísimo tiempo los trabajadores, “guardianes” que han trabajado en estas áreas agrícolas sobre todo en la especialidad hortícola, han cuidado celosamente las tradiciones y la cultura de nuestra agricultura. Prácticamente en este cinturón verde se cultivan aproximadamente 50 especies en el mismo momento.

Otro aspecto importante para preservarlos son los servicios ecosistémicos que generan (almacenamiento de carbono, agrobiodiversidad, polinización, ciclado de nutrien-

tes, etc.); son fundamentales para toda la comunidad, por lo que significa el paisaje cultural, el turismo agrícola, la salud y la calidad de vida de la población en general, de las personas que trabajan y viven allí y también de quienes visitan transitoriamente el lugar. Como se puede notar, estos periurbanos dan la oportunidad de desarrollar sistemas productivos sustentables.

¿Cuáles son las problemáticas de este periurbano? Fragmentación, con pérdida de servicios ecosistémicos y biodiversidad, falta de políticas de regulación de la expansión urbana en áreas rurales, aumento de los costos agrícolas por servicios urbanos (muchas de estas fincas quedan en el medio de las urbanizaciones, rodeadas por residencias, y como frentistas tienen que pagar determinados servicios), disminución de la rentabilidad de su negocio o de su actividad, aumento de los costos de oportunidad (mercado inmobiliario), conflictos entre vecinos asociados a las prácticas agrícolas (uso de los agroquímicos). Un conflicto muy importante es por el recurso hídrico en cuanto a la disminución de la calidad y la cantidad del agua, la expulsión de productores familiares a otras zonas más convenientes; el problema de los asalariados, sobre todo en la especialidad horticultura, que es muy inestable y que realmente se pueden dedicar por más tiempo al rubro de la construcción y la inseguridad en la zona.

El Cinturón Verde del Área Metropolitana de Mendoza (CVAMM) (periurbano productivo frutihortícola de las áreas rurales de los departamentos de Guaymallén, Maipú, Lavalle, Luján, Las Heras) equivale a unos 1000 km² y, en el caso del Cinturón Verde Hortícola (CVH), produce hortalizas para el mercado de cercanía y el país, abarca menos departamentos (Guaymallén, Lavalle y Maipú) con una superficie de 680 km², aporta entre el 80% y el 95% de lo que se consume en Mendoza y abastece diferentes zonas del país (norte, sur y este).

¿Cuál es la problemática específica que tiene este cinturón verde de Mendoza? El avance desorganizado del espacio urbano sobre el rural, pérdidas de suelos fértiles y daños en la infraestructura de riego superficial. Esto es terriblemente complejo porque solamente se puede regar con agua que viene distribuida por los canales de riego, entonces, al hacer estas fragmentaciones y meter mosaicos de urbanización en medio del campo, surgen bastantes problemas; hay inversiones muy costosas en la generación de nuevas tierras de cultivo en el área seco, contaminación de cauces de riego y red de drenaje por residuos domiciliarios e industriales. En muchas situaciones los asentamientos de nuevos barrios no prevén una red de seguridad respecto de la higiene, las cloacas, el uso alternativo de agua potable para riego de jardines, etc.; la baja productividad agrícola; la informalidad del empleo; el poco valor agregado de la producción hortícola, hay grandes fluctuaciones y brechas entre los precios percibidos por el producto y lo pagado; la población rural envejecida, jóvenes rurales que se van a otro lugar y la fragmentación del paisaje y la segmentación social.

Mendoza fue pionera en el país en temas de ordenamiento territorial. Prueba de ello fue la sanción de la ley ya mencionada de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelos. Los primeros estudios comenzaron a realizarse en el año 2000. La Universidad Nacional de Cuyo lideró este proceso previo y la redacción de la ley. A partir de su aprobación (2009), y una vez reglamentada, nace el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, que tiene alcances en los municipios, y hoy en el municipio donde está más desarrollado es justamente el de Guaymallén, que tiene un cinturón verde más amplio y extendido.

Tanto la agroecología como el ordenamiento territorial son campos de conocimientos que están muy cercanos uno con otro. En los periurbanos se están fomentando mucho las prácticas agroecológicas, justamente por lo que significan en cuanto a la alimentación segura y saludable, el cuidado del suelo y la biodiversidad, la salvaguarda de los

trabajadores, entre otros, y por la integración del entorno, del paisaje. Ambos tienen como meta alcanzar el desarrollo sustentable y esto tiene mucho que ver con la complejidad de los sistemas y la visión sistémica de los procesos.

¿Dónde se encuentran el ordenamiento territorial que se dedica o que trabaja a escala de paisajes hasta escala de territorio con la agroecología que se practica a nivel de parcelas, de fincas? Justamente a través del *feedback* que ambos campos de conocimiento tienen. La agroecología no solo se puede aplicar en una finca o en una parcela, sino que, para hacer más efectiva esta alianza que tiene con el ordenamiento territorial, es necesario que se alimenten mutuamente. Es decir, debemos pensar cómo el ordenamiento territorial puede emplearse como una herramienta aplicada en paisajes y en territorios para favorecer aquellos servicios ecosistémicos que son importantes para la agroecología. Y este es el punto común entre ambas: los servicios ecosistémicos. La agroecología propone restaurar los paisajes que rodean las fincas, lo que enriquece estas funciones que son necesarias para desarrollar esos espacios rurales. Uno de los servicios ecosistémicos más importantes en el cinturón verde hortícola de Mendoza tiene que ver con la producción de alimentos que puede hacer allí y que abastece de hortalizas y frutas en los mercados de cercanía.

En el plan de ordenamiento municipal territorial del departamento de Guaymallén se ha trabajado muchísimo con tres instituciones: el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), el INA (Instituto Nacional del Agua) y también el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial) y a través de este consorcio que se ha hecho conjuntamente con la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, se han estudiado y caracterizado variables biofísicas naturales (capacidad de intercambio catiónico, contenido de materia orgánica, profundidad de freática, disponibilidad de riego) que han permitido realizar una zonificación del área y así empezar a pensar en instrumentos para que pueda protegerse este periurbano.

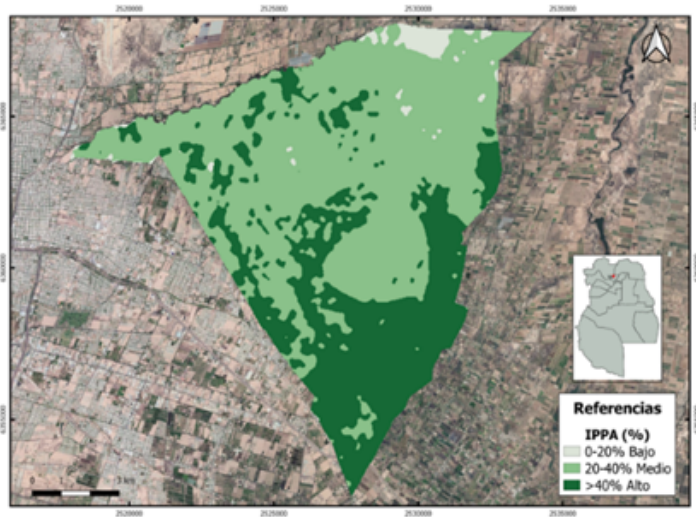


Figura 5. Índice de Producción Potencial de Alimentos (IPPA) – Servicios Ecosistémicos en Planes Municipales de Ordenamiento Territorial. Fuente: Del Barrio y D’Amario (2020) (la zona sur del departamento (verde oscuro) es un área protegida).

Se generó el Índice de Producción Potencial de Alimentos (IPPA) como un indicador clave en donde se conjugaran las variables antes mencionadas a través de una fórmula que permite zonificar el área de interés. Por ejemplo, la zona sur del departamento de Guaymallén (IIPA mayor de 40%) hoy es una reserva agrícola que no puede utilizarse para cualquier actividad y no se puede avanzar sobre ella con ningún tipo de negocio inmobiliario.

Pero esto ha ido más allá de modo que actualmente el código de construcción de Guaymallén también está modificándose y está tratando de limitar muchísimo el crecimiento de lo urbano hacia algunas zonas que son muy vulnerables, como es el este del departamento; se están pensando, también, instrumentos tales como pagar por servicios ecosistémicos, definir cuál es la unidad mínima de

sustentabilidad y otras herramientas que van a servir para proteger el periurbano a través de normativas y a través de la participación permanente (esto es lo más novedoso e interesante) de distintas instituciones. Es un trabajo participativo con los actores y estas instituciones que quieren ayudar a un municipio a organizar todas sus áreas y el uso de suelos.

La novedad de todo este Plan Provincial de Ordenamiento Territorial es que, una vez aprobado, ha permitido poner en marcha en los distintos municipios los Planes Municipales, y una vez aprobados y reglamentados en su jurisdicción han permitido definir cómo se va a trabajar y cómo se van a preservar estos cinturones verdes con la aplicación de las herramientas necesarias para el mejor uso y la conservación.

Por último, un proyecto muy interesante que se presenta en esta exposición es el Proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Protección y Fortalecimiento de los Territorios Periurbanos Productivos, que va a ser una gran ayuda para preservar, no solamente el periurbano por lo que significa en sí mismo como actividad agrícola, sino por todos los componentes involucrados: el económico, las visiones sociopolítica y técnico-ambiental, la cultural, fundamentales para consolidar la identidad no solo de los mendocinos sino también de muchas zonas importantes del país involucradas en estas dinámicas.

Algunas reflexiones finales

La agricultura periurbana provee alimentos frescos, a bajo costo y otros servicios ecosistémicos a la sociedad toda. Es importante la revisión de las políticas de ordenamiento para asegurar, con otras políticas complementarias, la conservación. La expansión de la agroecología es una necesidad urgente para transformar los sistemas alimentarios con el

fin de que una mayor cantidad de la población pueda producir y acceder a alimentos saludables, nutritivos, diversos, ambientalmente compatibles y culturalmente apropiados

Para Mendoza, la necesidad de conservar la agricultura en el Oasis Norte se profundiza por la escasez de tierras productivas y el recurso hídrico limitado.

El Ordenamiento Territorial Rural y su vínculo con la agroecología tiene, en los servicios ecosistémicos desde la escala del paisaje, una poderosa herramienta para proteger espacios agrícolas periurbanos, no solo regulando el avance de la urbanización sino también aprovechando estrategias para una agricultura sustentable y así potenciar la multifuncionalidad de la agricultura.

Las políticas públicas para el desarrollo y sustentabilidad de los territorios rurales, surgidas con la participación compartida de los sujetos sociales, contribuyen a la definición y puesta en marcha de proyectos de desarrollo territorial sustentable.

En nuestro contexto de oasis y secano, se hace imperante promover sistemas agroalimentarios agroecológicos que promuevan la multifuncionalidad de los territorios rurales y de interfase que tiendan a disminuir las tensiones entre sus actores (conflictos socioambientales).

Para abordar las problemáticas complejas que enfrentan nuestros territorios, es necesario formar profesionales con visión sistémica y holística. Desarrollar y expandir el proceso formativo a la sociedad mendocina en torno a la comprensión de su territorio es impostergable.

Capítulo 5. Planificación y ordenamiento territorial

La noción de orden en la planificación territorial

ANDREA CATENAZZI

¿Para qué sirve un plan, para qué sirve planificar? La presentación se organiza alrededor de una serie de reflexiones que intentan dar respuesta a esta pregunta inicial desde la práctica profesional y académica. En primer lugar, trataremos de deconstruir algunos lugares comunes sobre la planificación territorial y lo haremos en torno a dos normas vigentes en la provincia de Buenos Aires. En segundo lugar, compartiremos algunas experiencias del conurbano durante la cuarentena porque entendemos que nos abren nuevos interrogantes. Finalmente, plantearemos una serie de lineamientos de política orientados a ampliar la discusión pública sobre la finalidad del desarrollo territorial.

¿Qué entendemos por planificar? En buena medida, la planificación aporta al proceso de decisiones un conocimiento que se sustrae tanto de la gestión cotidiana como de la dinámica política. Y entonces, ¿qué nos ofrece? En general, los planes ofrecen cierta ilusión de neutralidad, de capacidad de control del tiempo y de la incertidumbre y son portadores de un determinado orden. Solemos escuchar frases como: “las ciudades crecen de manera desordenada, lo que falta es planificación” o “hay problemas en el tránsito porque falta una planificación del transporte”. La planificación, la actividad de planificar aparece en ambos ejemplos asociada tanto a la neutralidad como al control y el orden. Nosotros queremos discutir esa noción de orden o al menos plantear que esa noción no es siempre la misma ni es neutra. Aquello que es considerado problema cambia en distintos momentos, en distintos contextos y según la capacidad de

incidencia de los diferentes actores. Ahora bien, si lo que está en el centro de la discusión es para qué sirve la planificación territorial, nuestra respuesta se encuentra estrechamente asociada a la capacidad de transformación de las desigualdades urbanas y no en su neutralidad o capacidad de ordenar. Dicho de otro modo, hoy está en el centro de los debates sobre el sentido y la legitimidad de las políticas territoriales su capacidad de transformación.

Nos interesa presentar un análisis crítico al modo en que se expresan las ideas de orden en la planificación urbana. En especial, porque atribuyen la noción de orden a la ciudad formal y desorden a la ciudad que denominan informal o ilegal. Ese modelo de ciudad dual, a la vez, define una interpretación fragmentada y no relacionada entre esos dos tipos de ciudad. Por detrás de este planteo, es necesario reconocer una asignatura pendiente de las políticas territoriales en cuanto a una explicación de la desigualdad territorial que elude el carácter relacional de estos dos tipos de ciudad. Se trata de procesos que, de hecho, son invisibilizados. Cuando se presentan, por un lado, las villas y, por otro lado, los *countries*, lo que no estamos analizando es que hay una disputa por el suelo urbanizado que se expresa en un mercado inmobiliario segmentado, en un precio del suelo que permite que algunos accedan a la ciudad formal y que otros no puedan y, por lo tanto, sean desplazados hacia zonas inundables o en situación de riesgo ambiental. Nos acercamos de esta manera a un asunto que pone en cuestión la sostenibilidad social y ambiental de la dinámica de urbanización y que consideramos un debate muy poco problematizado por las políticas públicas.

¿Cómo crecen nuestras ciudades? Desde hace más de 20 años, hay tres tendencias que caracterizan el crecimiento urbano en las ciudades argentinas: la reducción de la densidad de población, la fragmentación de los espacios periurbanos y el aumento de las extensiones de la expansión urbana. Estas tendencias expresan que las ciudades crecen en superficie, pero no en población. Además, cabe señalar

que estas tendencias no configuran la dinámica de crecimiento de las grandes ciudades solamente, sino también de las ciudades medias y pequeñas. Estas dinámicas, que en algún momento fueron una característica solo de las áreas metropolitanas, se han difundido en todo el proceso de urbanización de la Argentina, y contribuyen a la profundización de los procesos de desigualdad territorial, que han sido poco comprendidos por las normativas de los planes urbanos y, en general, por los instrumentos de gestión territorial. Sin embargo, cambiar esos mecanismos resulta clave para generar mejores condiciones de acceso a un hábitat justo para toda la población.

Las dos principales leyes de ordenamiento territorial de la provincia de Buenos Aires son la Ley de Ordenamiento y Uso del Suelo del Decreto Ley 8912 (1977) y la Ley de Acceso Justo al Hábitat (2012). A continuación, proponemos desarmar la noción de orden que porta cada una de esas normas, situarlas en su propia historia de surgimiento y compartir sus formas de justificación basadas en las ideas de planificación, diagnósticos y decisiones institucionales.

Para analizar este decreto ley es ineludible comenzar por reconocer que estas intervenciones en la provincia de Buenos Aires tenían un complejo vínculo con la Ciudad de Buenos Aires, dado que le permitían deshacerse o deslocalizar ciertas funciones que eran consideradas contaminantes e indeseables.

Hay una publicación de esa época de Osvaldo Cacciatore (quien gobernó de facto la Ciudad de Buenos Aires entre 1976-1982) titulada *Solo los hechos*, que muestra el programa de intervención urbana de la dictadura. Su sucesor, Del Cioppo, decía “Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que la merezca”. Esta frase dio lugar al título del libro de Oscar Oszlak *Merecer la Ciudad*, una obra emblemática sobre el periodo que estudia el conjunto de instrumentos e intervenciones puestos en marcha en la Ciudad de Buenos Aires y en el Área Metropolitana de Buenos Aires durante la dictadura cívico militar. De alguna manera,

la aprobación del código de planeamiento urbano, la erradicación de las villas de emergencia, el descongelamiento de los alquileres y el plan de autopistas conformaron una batería de instrumentos dirigidos a “poner las cosas en su lugar”, una idea de orden que aparecía convergente con el orden que la dictadura imponía de manera violenta y aberrante en la sociedad.

Estas intervenciones recibieron el aval de buena parte de la comunidad de técnicos, del campo de la planificación urbana, que elogiaron esa norma porque consideraron que respondía a las ideas de planificación urbana vigentes en ese momento y que señalaban en sus diagnósticos la presencia de “un crecimiento urbano descontrolado, inorgánico y deteriorado”. Esas afirmaciones, presentes en la mayoría de los estudios, se complementaban con propuestas basadas en la técnica de la zonificación. Así, la manera de planificar tenía como premisa el orden, y el modo de lograrlo consistía en dividir la ciudad en zonas homogéneas según usos.

Un contrapunto con estas ideas e instrumentos es la Ley de Acceso Justo al Hábitat, que tiene, como parte de su contexto, la Ley de Ordenamiento Territorial que acabamos de presentar porque aún sigue vigente. No obstante, y de manera especial, reconocemos su origen en el accionar del Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Provincia Buenos Aires (FOTIVBA), integrado por organizaciones sociales, organizaciones barriales, ONG destinadas al hábitat, técnicos de distintos municipios y de la provincia de Buenos Aires e investigadores de las universidades nacionales. Se trata de un foro heterogéneo y diverso, muy potente en su capacidad de incidencia pública y política, que logró articular un conjunto de instrumentos en una norma y generar condiciones para su aprobación en la legislatura provincial.

Cuando analizamos este momento y lo comparamos con el anterior, se refuerzan las diferencias, porque en 2012 nos encontrábamos atravesando un período de ampliación de derechos, de instalación de políticas públicas con

perspectiva de derechos en la que se inscribe la Ley de Acceso Justo al Hábitat. No podemos analizar la ley aisladamente para entender sus condiciones de posibilidad.

La problematización de la cuestión urbana en esta ley no es el orden y el desorden sino la desigualdad socioterritorial. La explicación acerca de cómo transformar esa realidad fundamentó la relevancia de regular el funcionamiento del mercado inmobiliario y diseñar políticas públicas para dar respuestas integrales y progresivas al acceso al hábitat. Por lo tanto, leer el proceso de urbanización en términos duales, formal versus informal, solo oculta que la mayor parte de lo que pasa en el conurbano, por lo menos en el Área Metropolitana de Buenos Aires, tiene que ver con un proceso de autoconstrucción y de construcción asistida que es progresiva y que se va consolidando en el tiempo. El modelo territorial al que aspira esta norma tiene que ver con el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la ciudad y de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y la distribución equitativa de costos y beneficios del proceso de urbanización.

La ley tiene tres bloques, uno de principios, otro de directrices y políticas, y el más importante tiene que ver con instrumentos de actuación. Estos últimos se diferencian de la técnica de la zonificación como el instrumento principal, y ponen a disposición un conjunto de herramientas de apoyo a las iniciativas de producción popular, dirigidas a fortalecer la capacidad operativa para generar proyectos urbanos mediante la figura de consorcios urbanísticos u otras herramientas fiscales y extrafiscales para la obtención de recursos, la creación de un instrumento de participación como el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat y los Consejos Locales de Vivienda y Hábitat. Estos instrumentos intentan dar herramientas que les permitan a los municipios y a la provincia generar e implementar estos procesos de transformación territorial.

Esta ley interpela la concepción de políticas sectoriales y centralizadas porque está pensada desde las experiencias de hábitat popular, desde las experiencias de las organizaciones sociales hacia la ley, no al revés. Pone en valor la integralidad de los problemas y de las respuestas, discute aun cuando persisten estas categorías de ciudad formal e informal (porque en la práctica persiste el modelo dual de aplicación del Decreto Ley 8912 para la ciudad formal y de la Ley 14.449 para la informal). La sanción de la ley es un gran logro colectivo en un proceso de lucha de largo plazo y nos anima a seguir desentrañando políticamente la vigencia de esa visión dual que esconde la lucha por el derecho a un hábitat digno.

Por último, quisiéramos colocar la trascendencia del prolongado aislamiento como resultado de la cuarentena en el conurbano bonaerense durante la pandemia porque nos interpela, más allá de la coyuntura y de la emergencia sanitaria. Hay temas como los intercambios, la movilidad, la densidad de población que iluminaron la existencia del Área Metropolitana de Buenos Aires, que obligaron a unir la Ciudad de Buenos Aires y los municipios del conurbano bonaerense a partir de la geografía de la pandemia.

Desde el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento hicimos cuatro informes de relevamientos colaborativos con referentes de los barrios populares desde que empezó la pandemia (marzo de 2020). Los hicimos a partir de una iniciativa del Ministerio de Ciencia y Técnica a la que nos sumamos para analizar cómo estaba impactando la pandemia en los barrios populares. La discontinuidad de los ingresos laborales de los hogares fue el principal problema, muy claro y contundente, como también lo fue la dificultad para acceder a la alimentación básica, sobre todo en los primeros informes. El aumento de la violencia por cuestiones de género en el interior de los hogares y la preocupación por el acceso a los servicios de salud fueron cuestiones recurrentes. El cuarto informe lo hicimos recientemente, en lo que llamamos el conurbano

en el segundo año de la pandemia y la percepción de los problemas agravados durante el aislamiento. Allí, se señala que la problemática central es el acceso al trabajo y se mantiene la persistencia de la violencia de género; incluso cuando se reconocen una serie de intervenciones comunitarias y estatales, ambos problemas se agravaron durante este segundo año.

A modo de cierre, proponemos retomar la pregunta sobre la finalidad de la planificación o, tal vez, la pregunta sea para quienes despliegan las políticas territoriales. Sobre el sentido y la legitimidad de estas acciones hemos estado debatiendo, en especial sobre la sostenibilidad social y ambiental de los procesos de urbanización que se inscribe en los principios de justicia espacial que requiere un enfoque de género como un modo de pensar la planificación y el desarrollo territorial que se impone, que nos hace ver desde esa perspectiva un conjunto de problemas que no son los que teníamos, con los que trabajábamos hasta ahora. Hay una serie de principios en disputa que nosotros acá estamos señalando, que amplían la discusión pública sobre los impactos de la pandemia y cómo esto incide en las políticas de desarrollo territorial y en las formas de hacer planificación.

El Plan de Ordenamiento Territorial: génesis y efectos

MATÍAS DALLATORRE

La política de ordenamiento territorial en la provincia de Mendoza es un proceso largo y complejo que lleva más de una década de implementación. Se inician las discusiones en 2006, por supuesto con muchísimas variantes, con distintas intensidades, pero hemos transitado distintas gestiones y gobiernos provinciales (más de 4 gobernadores y no siempre del mismo color político) y la política ha seguido manteniéndose a lo largo del tiempo, por eso nosotros aquí hablamos de efectivamente una política de Estado. Desde las teorías de la planificación y el ordenamiento territorial, esto se refiere a la *intertemporalidad* y la importancia de mantener estas políticas de Estado a pesar de las gestiones y las ideologías políticas.

Este capítulo tiene varios temas centrales, que son: el ordenamiento como política de Estado, los objetivos del plan de ordenamiento territorial en la provincia de Mendoza, la institucionalidad que se generó a partir de este proceso, el rol de la academia (la Universidad Nacional de Cuyo) y la planificación del territorio que se establece para el Área Metropolitana de Mendoza. Por último, buscaremos identificar los principales desafíos de esta política para que verdaderamente genere las transformaciones territoriales que se han establecido como objetivos normativos.

El rol de la Universidad Nacional de Cuyo fue determinante en la generación de la Ley de Ordenamiento Territorial de Mendoza, que se aprueba en el año 2007, pero previamente a la sanción de esta ley, existieron más de 12 proyectos, muchas veces con algunos sesgos hacia los

sectores inmobiliarios, que necesitaban de tierra para avanzar con sus propósitos, lo que significaba un gran desafío para nuestra planificación dado que se estaba avanzando sobre todos los cinturones verdes de la provincia de Mendoza, donde se produce, se genera y se elabora el tan conocido vino mendocino y la demás producción agrícola, como la industrialización de materias primas, frutas y hortalizas (ver Figura 1). Esto encendió las alarmas porque se estaba avanzando efectivamente con urbanizaciones cerradas sobre nuestros cinturones verdes, es decir, sobre el sistema alimentario de la provincia.



Figura 1. El rol de la Universidad Nacional de Cuyo en el ordenamiento territorial en Mendoza.

Fueron la comunidad científica y la Universidad Nacional de Cuyo los primeros actores que hicieron un llamamiento al sector político para avanzar y frenar, sobre todo, algunos proyectos de ley que, en el 2006, tenían cierta visión contraria a los intereses de la comunidad y estaban un poco más orientados por el precio del suelo y la especulación inmobiliaria. Esto generó una buena simbiosis entre el sector político, el sector académico y el sector científico; la Universidad Nacional de Cuyo, el Doctorado

en Ordenamiento Territorial que funciona en la Facultad de Filosofía, pero también el Instituto CIFOT (Instituto de Cartografía e Investigación para el Ordenamiento Territorial) han tenido un papel fundamental aportando diagnósticos, enfoques teóricos y poniéndose el overol, yendo al Parlamento mendocino para lograr la sanción de esta Ley de Ordenamiento y Usos de Suelo N° 8051 que recién en 2017, a pesar de que existían muchos proyectos en la década del 90, logra una sanción normativa y desde la época de 2007 hacia el presente se ha mantenido y se han logrado algunos avances importantes.

En este sentido, en 2017, varios años después, logramos aprobar el Plan de Ordenamiento Territorial de la provincia de Mendoza, que contiene una planificación para los próximos 30 años de la provincia y a su vez para sus 18 municipios; esto ha sido un hito histórico para nosotros. Esta ley plantea objetivos para que la planificación, de alguna manera, tenga una meta a alcanzar y que esto que comentaba recién, de los objetivos deseados o los territorios deseados, pueda contar con una estrategia y una metodología para que sea posible lograrlo. Para ello se coordinó un proceso participativo muy fuerte, la universidad coordinó esta participación ciudadana que buscó alcanzar la diversidad cultural y territorial de la provincia, y que quede plasmada primero en la Ley de Ordenamiento Territorial y posteriormente en este plan.

La universidad también aportó el enfoque metodológico, la visión sistémica del territorio (ver Figura 2) que, hasta antes la sanción de la ley en Mendoza, se planificaba de una manera sectorial: por un lado se planificaba, por otro lado se avanzaba sobre territorios sin servicios y en donde no tenían buena conectividad, no había acceso a las infraestructuras de agua y cloaca, teníamos viviendas con mala calidad en prestación de servicios, un hábitat que se asentaba en lugares inadecuados para la vivienda, por ejemplo, sobre la zona de Piemonte de Mendoza.



Figura 2. Metodología del Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza. Fuente: Elaboración propia.

Entonces, desde el punto de vista del soporte técnico y académico se logró establecer qué áreas son posibles y cuáles no para seguir avanzando para el desarrollo urbano. Se permitió una clasificación del territorio y se limitó esta expansión, especialmente, sobre las áreas productivas. En este plan de ordenamiento la universidad aportó una visión sistémica, holística, participativa del territorio, con una visión multiescalar donde el Estado provincial, de alguna manera, busca una institucionalidad para poder coordinar la planificación del territorio con los gobiernos locales. Antes de la sanción del Plan de Ordenamiento Territorial, nos encontramos con situaciones donde el municipio daba algunos avales o permitía algunas políticas que después entraban en contradicción con la planificación provincial.

Hay mayores instancias de coordinación y creo que, de alguna manera, se logra a partir de este Plan de Ordenamiento que básicamente se tengan como objetivos centrales el equilibrio territorial (por ejemplo en Mendoza ocupamos menos del 5% de nuestro territorio global, lo que da cuenta de las grandes áreas que tenemos sin ocupar, sin servicios e infraestructura); frente a

la desigualdad territorial, que también tiene que ver con el acceso a servicios de calidad, el ordenamiento busca tratar de revertir y potenciar las ciudades pequeñas; la necesidad de pensar el hábitat de una manera integral, es decir, no solamente con el acceso a un techo o a una vivienda sino también desde una perspectiva de derechos que permita planificar los territorios con calidad en los servicios, con empleo, respetando la identidad cultural de los habitantes, que haya coordinación de políticas sectoriales, que permitan generar en un mismo espacio de planificación que las políticas económicas, las políticas de infraestructuras, las políticas de vivienda estén en un mismo espacio integradas.

La participación ciudadana fue constante en todas las instancias, tanto en las de diagnóstico como en las etapas de elaboración del Plan de Ordenamiento se generaron, en todo el proceso que va de 2007 a 2017, más de 70 talleres participativos en toda la provincia. La simbiosis entre el sector político y el académico fue constante, más allá de que siempre presenta rispideces y distorsiones, pero el espacio institucional existe. De esta forma, en Mendoza, el ordenamiento territorial establece un modelo de sustentabilidad hacia 2045 (ver Figura 3) en el que hay un horizonte donde buscamos este equilibrio territorial, esta política de controlar la expansión urbana sobre las áreas de Piedemonte; existen aún muchos asentamientos que se han ubicado en zonas de riesgo natural, en riesgo de inundabilidad y por eso es importante tener esta clasificación del territorio donde se pueda ver hasta qué punto se puede expandir o no la ciudad.



Figura 3. Modelo deseado de la provincia de Mendoza.

Ese es el modelo deseado, que fue producto de un proceso de participación en Mendoza. Además se empezó a generar el sistema de información territorial y esto requiere mucha capacidad también de los gobiernos locales para poder ir evaluando y midiendo de qué forma estamos aportando o cumpliendo estos objetivos que hemos prefijado hacia 2045.

Uno de los objetivos centrales es la gestión integral del hábitat y la mitigación de los riesgos ante amenazas naturales y antrópicas, y por supuesto que también, el cambio climático empezó a hacer huella y a meterse en la agenda de discusión, tanto parlamentaria como de los espacios participativos, sobre todo porque Mendoza depende de su recurso hídrico de las nevadas, y desde 2010 hasta el presente estamos en crisis hídrica, cada vez nieva menos y la cobertura nívea territorial va disminuyendo. Este es otro de los grandes desafíos que tiene nuestro territorio, nuestras comunidades y esto ha quedado establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial de las provincias (ver Figura 4).



Figura 4. Gestión Integrada del Recurso Hídrico en el Plan de Ordenamiento Territorial de Mendoza.

En el Plan de Ordenamiento provincial se establecen lineamientos que los municipios, como han participado y han sido parte de este plan, deben también implementar en sus propios territorios. De esta forma, entonces, tenemos un plan provincial que contiene las particularidades territoriales de los 18 gobiernos locales municipales y éstos, a su vez, han aprobado, en su gran mayoría, sus planes municipales de ordenamiento territorial que tienen como objetivo coordinarse con la estructura provincial. Eso es un poco la visión sistémica y la estructura del andamiaje político institucional que impregnadas en este Plan de Ordenamiento de la provincia de Mendoza.

Este proceso político público en Mendoza ha generado una institucionalidad; lo primero que se conforma es el Plan Estratégico de Desarrollo, que tiene una visión estratégica de la provincia al 2030. Este plan se generó en 2006 y, posteriormente, cuando se aprueba la Ley de Ordenamiento Territorial de la cual se desprende el plan provincial, se generan dos instituciones, el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial y la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, que forman parte de la Secretaría de

Ambiente, que vendría a ser un ministerio provincial. En el Consejo están representados el sector científico de las universidades, el CONICET, los municipios sectores, del Poder Ejecutivo provincial, el Poder Ejecutivo municipal; este consejo provincial es un órgano asesor de las problemáticas territoriales y sesiona ordinariamente y extraordinariamente, además hay una Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial que logra conformarse unos años después del Consejo, en 2015, que también tiene un comité ejecutivo, y su labor principal fue elaborar el Plan de Ordenamiento, por supuesto en sesión con el Consejo de manera vinculada y con los vocales de la Agencia, además de representantes de la universidad, del sector científico, de los municipios y de las comunidades.

Con respecto a los planes municipales de ordenamiento territorial, algunos municipios han avanzado más que otros, sobre todo por el tema de capacidades técnicas instaladas en cada uno de estos municipios, muchas veces también porque el proceso político de aprobación requiere este consenso y legitimidad que algunos han demorado más que otros.

Por último, tenemos la conformación del Municipio, que también es una nueva institucionalidad, es un organismo que se desprendió del proceso de ordenamiento territorial en Mendoza y que funciona como un Consejo de Coordinación de Políticas para el Área Metropolitana. El Área Metropolitana de Mendoza está conformada por 7 municipios, tiene una población aproximadamente de un millón de habitantes; con respecto a los desequilibrios territoriales, el Área Metropolitana en Mendoza, si bien concentra casi la mitad de población, significa el 0,2% del territorio total de la provincia. Esta situación habla de los fuertes desequilibrios, de estas macrocefaleas desde el punto de vista geográfico, y a su vez en estas áreas se concentran el 60% de las emisiones de dióxido de carbono, que impactan en el cambio climático.

Me parece que esta institución del municipio puede ser clave. Desde este nuevo espacio, se está generando la coordinación de algunas políticas sobre todo en materia de arbolado público, que tiene una importancia fundamental en Mendoza porque es un oasis donde vamos a través de esos canales y acequias, como decimos aquí, direccionando el agua que viene del deshielo. Entonces es fundamental la coordinación y el mantenimiento de esta infraestructura frente al cambio climático y garantizar ciudades que estén preparadas para este fenómeno que está haciendo presión y que necesita la coordinación de los municipios (ver Figura 5).

También se ha avanzado en lo que es la red de ciclovías y en residuos sólidos urbanos, si bien en este caso han sido más difíciles las negociaciones y los puntos de acuerdo, todavía no hay una gestión integral de residuos sólidos urbanos del Área Metropolitana. En turismo y en cultura también hay acciones de coordinación que se están generando dentro del espacio municipal.

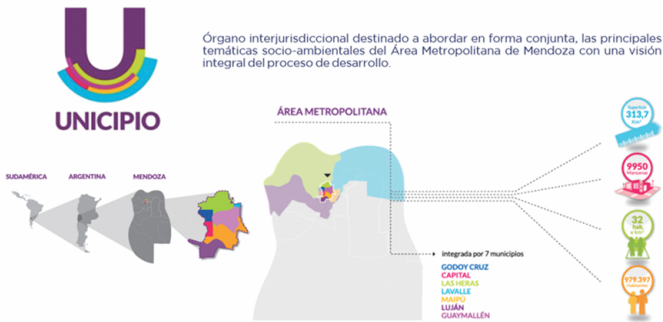


Figura 5. Unicipio. Instrumento de coordinación de las políticas metropolitanas en Mendoza.

El Área Metropolitana, en su mayoría, ya tiene aprobados sus planes provinciales, es decir que los objetivos que se fijan en el plan provincial y ese modelo deseado de 2045 bajan en escala local y tratan de seguir los lineamientos y las directrices que, de alguna forma, establece el gobierno provincial para poder coordinar una planificación que años anteriores sucedía de modo totalmente descoordinado. El primer plan de ordenamiento a escala municipal se dio en el Municipio de Godoy Cruz, que forma parte del Área Metropolitana. La Figura 6 da cuenta de la coherencia que se ha mantenido en este plan, tanto respecto de los objetivos del gobierno local, como vinculándolo con la Ley de Ordenamiento Territorial y con los objetivos de desarrollo sustentable propuestos por la ONU. Esta coordinación interescalar me parece destacable así como a su vez la generación de la información territorial para establecer metas, plazos, indicadores y objetivos que nos permitan de alguna forma determinar el grado de implementación de la política de ordenamiento en Mendoza.

Una última reflexión que me parece interesante es que la visión sistémica que aportó la Universidad Nacional de Cuyo logró plasmarse en el aparato normativo institucional. Esto fue muy importante y ahora hay que sobrepasar la brecha de implementación, es decir que la planificación impacte y logre la transformación territorial y el modelo de organización territorial y societal plasmado en la normativa y en la estrategia de planificación.



Figura 6. Enfoque sistémico y multinivel en los planes municipales de ordenamiento territorial.

Biodata de los autores

Joan Subirats

Doctor en Ciencias Económicas, catedrático emérito de Ciencia Política y de la Administración, fundador e investigador del Instituto Universitario de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Es especialista en temas de gobernanza, gestión pública y en el análisis de políticas públicas y de la exclusión social, así como en problemas de innovación democrática y sociedad civil. Actualmente se desempeña como ministro de Universidades de España desde 2021.

Zulma Bolívar

Urbanista, magíster en Diseño Urbano, experta en Gestión del Desarrollo Local y Planificación Estratégica Urbana. Formación profesional en Instrumentos de Gestión del Suelo (LILP), Gestión de Proyectos para el Desarrollo (CAF) e Indicadores para el Desarrollo Sostenible (INDES-BID). Consultora del sector público en la administración local, metropolitana y nacional. Asesora privada en Planificación Urbana, Modelos de Gestión Urbana y Ciudades Inteligentes. Presidenta del Instituto Metropolitano de Urbanismo (2008-18) y coordinadora del Plan Estratégico Caracas Metropolitana 2020, actualmente preside la Fundación Fondo Andrés Bello de la Universidad Central de Venezuela.

José Barbero

Especialista en planificación y políticas del transporte, con amplia trayectoria profesional en Argentina y en Latinoamérica. Es geógrafo (UBA), con estudios de posgrado en la Universidad de Toronto y el MIT. Desarrolló tareas como funcionario público, en organismos multilaterales, en empresas de transporte, como consultor independiente y en el ámbito académico, y ha publicado diversos trabajos en su especialidad. Actualmente es docente e investigador en el Instituto del Transporte de la Universidad Nacional de San Martín.

Alicia Riera

Ingeniera civil y magíster de Ciencias de la Ingeniería (Mención Transporte). Directora de Movilidad Urbana en la Secretaría de Servicios Públicos de la Municipalidad de Córdoba (2018/2019). Docente e investigadora en el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP-2008-actualidad). Docente de la cátedra Transporte 1 de la carrera de Ingeniería Civil – UNC. Se ha centrado en temas de movilidad urbana, habiendo realizado asistencia técnica en numerosos proyectos urbanos y metropolitanos y diversos trabajos de consultoría en el ámbito privado. En los últimos años su trabajo se ha centrado en la movilidad sustentable e inclusiva.

Víctor Mazzalay

Politólogo, doctor en Ciencias Sociales e investigador adjunto del CONICET, sus temas de trabajo versan sobre gobernanza, redes políticas y regiones metropolitanas. Es docente de grado en la Universidad Nacional de Villa María y en la Universidad Católica de Córdoba. Es también docente de posgrado en diversas universidades de nuestro país. Es autor de diversos artículos publicados en revistas científicas nacionales e internacionales sobre sus temáticas de investigación.

Cecilia Schneider

Doctora en Teoría Social y Política por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona (2008). Ha sido becaria de prestigiosas instituciones. Actualmente es profesora titular ordinaria de la Universidad Nacional de Avellaneda (desde 2011), de la Universidad Nacional de Quilmes, de la Universidad Nacional de José C. Paz y de la Universidad de Belgrano. Ha sido distinguida con el segundo Premio a la Mejor Tesis Doctoral sobre Políticas Públicas del INAP (Argentina) en 2013. Fue directora académica de la *Revista Científica Cartografías del Sur* (Undav). Dirige varios proyectos de investigación sobre sus líneas principales de trabajo.

Andrés Barsky

Licenciado en Geografía (UBA), magíster en Estudios Sociales Agrarios (FLACSO) y doctor en Geografía (Universidad Autónoma de Barcelona, España). Se desempeña como investigador adjunto del CONICET y como coordinador de investigación en el Área de Ecología del Instituto del Conurbano de la UNGS. Es especialista en ordenamiento territorial de áreas periurbanas y políticas públicas para la preservación de los cinturones verdes productivos.

María Carolina Feito

Doctora de la Universidad de Buenos Aires, área Ciencias Antropológicas (1999). Actualmente, es investigadora independiente del CONICET en el Dpto. Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Matanza y docente de la Maestría en Desarrollo Rural de la Facultad de Agronomía (UBA), así como invitada en varias instituciones nacionales y extranjeras. Miembro de varias organizaciones profesionales y equipos científicos, secretaria del Núcleo Argentino de Antropología Rural (NADAR), representante de Argentina en el Grupo de Investigadores de Políticas Públicas GIPPAF de la Reunión de Agricultura Familiar del

MERCOSUR. Se ha especializado desde la Antropología Rural en cuestiones relacionadas con las políticas públicas y normativas hacia la producción agroalimentaria, la agricultura familiar, el periurbano de Buenos Aires y el desarrollo territorial rural.

María Flavia Filippini

Ingeniera agrónoma y doctora en Investigación en Agronomía Ambiental. Desde 2018 está al frente de la Facultad de Ciencias Agrarias de la UNCUYO. Docente de grado y posgrado de la UNCUYO. Fue coordinadora académica del Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en dicha universidad. Además fue directora científica de la *Revista de la Facultad de Ciencias Agrarias* durante 11 años. Actualmente codirige esta publicación. La Asociación Universitaria de Educación Agropecuaria Superior (AUDEAS) la eligió como presidenta para el período 2021-2023.

Andrea Catenazzi

Arquitecta y especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Doctora en Geografía y Desarrollo Urbano de la Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3. Actualmente se desempeña como decana del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Su campo de investigación es la relación entre desigualdades metropolitanas e instrumentos de política urbana. Es profesora de la licenciatura en Urbanismo de la UNGS y dicta seminarios sobre política urbana en maestrías y doctorados de universidades nacionales. Coordina equipos interdisciplinarios de planificación urbana con especial énfasis en gobiernos locales. Participa en diferentes ámbitos de gestión y académicos internacionales en el área de formación e investigación urbana. Es autora de artículos de libros y revistas especializadas en temas urbanos.

Matías Dalla Torre

Politólogo y doctor en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Se ha especializado en cuestiones de gobernanza territorial en el Área Metropolitana de Mendoza (AMM) y en aportes para la generación de capacidades estatales en la gestión territorial. Fue becario doctoral y postdoctoral del CONICET. Actualmente es director del Centro de Estudios sobre el Hábitat Humano (CEHA). Es, además, docente e investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Actualmente dirige proyectos de investigación vinculados a la planificación y al ordenamiento territorial y ha publicado artículos y capítulos de libros sobre temáticas relacionadas con la gestión del territorio, la coordinación multinivel, los conflictos de competencia en el territorio y la gobernanza territorial.

