

Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad

Pedro Pérez*

El presente artículo se refiere a la ausencia de respuesta institucional en Argentina, como consecuencia de la falta de reconocimiento de la ciudad como objeto real de gobierno. Se entiende que lo metropolitano es el resultado de la intersección de una dimensión urbano territorial (crecimiento y expansión de la ciudad) y otra político territorial (la organización territorial del estado).

La configuración metropolitana, desde que se iniciaron los procesos de expansión propios de la industrialización sustitutiva de importaciones hasta que se resintió el impacto de la reestructuración y la globalización, ha transformado el territorio acentuando las diferencias y las desigualdades, las fragmentaciones y las zonas excluyentes que pese a todo se complementan.

Esas desigualdades se concretan en tres contradicciones fundamentales; la primera entre el ámbito territorial de los problemas y el relativo al gobierno y a la gestión local; la segunda entre el ámbito territorial de las necesidades y el de la representación política; y la última entre el ámbito territorial de las necesidades y el de los recursos. Tales contradicciones en tanto no son resueltas tienden a configurar desigualdades que se polarizan territorialmente.

La cuestión metropolitana se convierte en un asunto de gobernabilidad como falta de orientación o conducción gubernamental, que deriva en problemas metropolitanos como la "ilimitada" expansión urbana, las desiguales condiciones de la calidad de vida urbana y de la seguridad ciudadana, la distribución no equitativa de los recursos financieros, la mala gestión de los servicios, las dificultades para la gestión ambiental, y la falta de un ejercicio democrático que legitime las decisiones que afectan el ámbito metropolitano.

Frente a esos problemas existen alternativas institucionales que, desde la fragmentación hasta la consolidación, intentan una gobernabilidad metropolitana. No todas esas formas tienen conexión con las condiciones reales del Área Metropolitana de Buenos Aires. Su complejidad político institucional y su peso (demográfico, económico y político) en el contexto nacional, relativizan una posible solución hacia la consolidación. Frente a esas dificultades, procesos de centralización estatal y de transferencia de decisiones al mercado caracterizan la gestión urbana en esa Área Metropolitana, fortaleciendo sus contradicciones y dificultando la gobernabilidad.

Palabras clave: configuración metropolitana, gobernabilidad, gestión urbana, Área Metropolitana de Buenos Aires, gobierno metropolitano.

Fecha de recepción: 9 de febrero de 2004.

Fecha de aceptación: 10 de agosto de 2004.

* Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Correo electrónico: ptpirz@mail.retina.ar.

Buenos Aires: Metropolitan City and Governance

This article concerns to the lack of institutional response in Argentina, as a result of the failure to recognize the city as the real object of government. Metropolitan affairs are understood to be the result of the intersection between a territorial urban dimension (growth and expansion of the city) and a territorial, political dimension (the territorial organization of the state).

From the time when the processes of expansion characteristic of import-substitution industrialization began until the impact of restructuring and globalization was felt, the metropolitan configuration has transformed the territory by accentuating differences and inequalities, fragmentation and the exclusive zones which, nonetheless complement each other.

These inequalities are expressed in three fundamental contradictions: the first between the territorial sphere of problems and that of government and local management, the second between the territorial sphere of needs and that of political representation and the last between the territorial sphere of needs and that of resources. As long as these contradictions remain unresolved, they tend to configure inequalities that become territorially polarized.

The metropolitan issue becomes a matter of governance in the sense of the lack of government orientation or management, which leads to metropolitan problems such as “unlimited” urban expansion, unequal conditions as regards the quality of urban life and safety on the streets, the unfair distribution of financial resources, poor administration of services, difficulties in environmental management and the lack of a democratic exercise legitimizing the decisions that affect the metropolitan environment.

In order to deal with these problems, institutional alternatives have been created which, from fragmentation to consolidation, attempt metropolitan governance. Not all these methods, however, are linked to the actual conditions of the Buenos Aires Metropolitan Zone. Its institutional and political complexity and its demographic, economic and political importance within the national context limit possible solutions to consolidation. Given these difficulties, processes of state centralization and the transferal of decisions to the market characterize urban management in this metropolitan area, reinforcing its contradictions and hindering governance.

Keywords: metropolitan configuration, governance, urban management, Buenos Aires Metropolitan Zone, metropolitan government.

Introducción

La cuestión metropolitana está relativamente ausente de las preocupaciones de la sociedad y el Estado en Argentina. Si bien ha habido alguna manifestación en relación con la realidad del Área Metropolitana de Buenos Aires, no parece ser considerada un problema que deba ser atendido con cierta prioridad, lo cual resulta paradójico por-

que la ciudad de Buenos Aires comenzó su proceso de metropolización desde el fin de la primera década del siglo XX y treinta años después era ya un área metropolitana de consideración. En 1947, con una población total de 4.7 millones de habitantes, de la que prácticamente dos terceras partes residían fuera de la ciudad central, representaba 30% de la población total del país (Pírez, 1994).

Puede compararse, por ejemplo, con Boston, ciudad del noreste estadounidense que en los años noventa del siglo XX tenía menos de 6 millones de habitantes. Ya en 1865 aparecieron allí preocupaciones y proyectos de gestión metropolitana para combinar las fuerzas policiales, y poco después, en 1889, fueron creadas tres agencias: Metropolitan Sewerage Commission, Metropolitan Park Commission y Metropolitan Water Board (Gelfand, 1998: 23 y 24).

Es mucho menos lo que aún hoy se ha realizado en la ciudad metropolitana de Buenos Aires o en los otros aglomerados metropolitanos que existen en Argentina, aunque algunas iniciativas se están manifestando.

Para entender lo que está en juego es preciso definir la cuestión metropolitana y relacionarla con las condiciones institucionales del gobierno urbano, dentro de un enfoque de gobernabilidad.

Actualmente el Área Metropolitana de Buenos Aires está integrada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹ y 23 municipios de la provincia de Buenos Aires, con una población total de 11 334 809 habitantes. En un sentido más amplio se puede también considerar la Región Metropolitana de Buenos Aires, que además suma otros 15 municipios de aquella provincia y llega a una población total de 12 889 468 habitantes (véase el cuadro 1).

A continuación presentamos unas reflexiones a partir del caso de Buenos Aires, con la intención de contribuir al esclarecimiento de un tema que la sociedad argentina,² y en especial la que vive en las áreas metropolitanas,³ debe encarar seriamente.

Intentamos que nuestra aportación sea más conceptual que descriptiva del caso, de allí que solamente ofrecemos unos cuantos datos como soporte de lo que se plantea.⁴

¹ En una situación análoga a la del Distrito Federal en México.

² No muy diferente es lo que ocurre en el resto de los países de América Latina.

³ Cerca de dos terceras partes de la población nacional residen en aglomeraciones urbanas de naturaleza metropolitana que superan 200 000 habitantes. Una tercera parte habita en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

⁴ Mayor información sobre la realidad metropolitana de Buenos Aires puede encontrarse en Pírez, 2002.

CUADRO 1

Población del Área Metropolitana y de la Región Metropolitana de Buenos Aires, 2001

<i>Municipio</i>	<i>Población</i>
Ciudad de Buenos Aires	2 768 772
Avellaneda	329 638
Gral. San Martín	405 122
La Matanza	1 256 724
Lanús	452 512
Lomas de Zamora	590 677
Morón	309 086
Hurlingham	171 724
Ituzaingo	157 769
San Fernando	150 467
San Isidro	293 212
Tres de Febrero	335 578
Vicente López	273 802
Alte. Brown	514 622
Berazategui	287 944
E. Echeverría	244 622
Fcio. Varela	349 242
José C. Paz	229 760
Malvinas Argentinas	290 530
San Miguel	253 133
Merlo	470 061
Moreno	380 530
Quilmes	518 723
Tigre	300 559
<i>Área Metropolitana de Buenos Aires</i>	<i>11 334 809</i>
Cañuelas	42 475
Escobar	181 094
General Las Heras	12 684
General Rodríguez	67 858
Marcos Paz	43 236
Pilar	233 508
San Vicente	44 279
Ezeiza	118 916
P. Perón	60 045
Berisso	79 862
Brandsen	22 341
Ensenada	51 171
La Plata	571 416
Magdalena	16 495
Punta Indio	9 279
<i>Región Metropolitana de Buenos Aires</i>	<i>12 889 468</i>

FUENTE: INDEC, 2002.

La cuestión metropolitana y el gobierno urbano en Argentina

La cuestión metropolitana es el resultado de la intersección de dos factores: por una parte el crecimiento y la expansión urbanos sobre la base de la diferenciación funcional y social del territorio; por la otra, esa expansión sobre varias unidades territoriales de gobierno y gestión. Los procesos metropolitanos generan un ámbito urbano diferenciado social, económica y urbanamente que ocupa distintos municipios.

La organización estatal argentina con su federalismo, en general no ve la posibilidad institucional de que exista un gobierno de la ciudad como tal.⁵ Por el contrario, organiza el gobierno de un territorio local en el que puede encontrarse en forma total o parcial un asentamiento urbano. La ciudad no aparece como objeto específico directo, sino como parte de las atribuciones de los gobiernos de los territorios menores (municipios) e incluso, en muchos casos, de los gobiernos de los territorios intermedios (provincias).

El municipio es la institución de gobierno de una sociedad local. Puede suponerse que en ese sentido se intenta definir un territorio de gobierno de un asentamiento humano y, por ende, para ciertos momentos y lugares, el gobierno de una ciudad. Sin embargo, el criterio de reconocimiento del objeto de gobierno es territorial y formal, en tanto que la organización estatal (desde el estrato federal y nacional) se configura en torno de los territorios como ámbitos de unidades sociales, económicas, políticas, culturales (identidades, acumulación de poder, mercado), pero definido formalmente como resultado de una decisión de autoridad o de poder. La ciudad, por el contrario, es un fenómeno territorial real.⁶ La terminología que utilizamos es análoga a la que empleó Eldridge hace muchos años cuando distinguió la “ciudad funcional” de la “ciudad legal” (Eldridge, 1967).

La entrada de la ciudad en la organización gubernamental es territorial si se parte de una definición formal que no tiene en cuenta necesariamente la “realidad” de lo que ocurre en ese territorio ni sus cambios en el tiempo, como sucede en una ciudad real. Por eso en la medida en que la ciudad se independice de su territorio “original”,

⁵ Un asentamiento humano caracterizado por la aglomeración de una masa importante de población heterogénea y de las actividades económicas en las cuales esa población basa su reproducción sostenida por la existencia, también aglomerada, de soportes materiales privados y públicos.

⁶ Es evidente que por ciudad entendemos un fenómeno “real” caracterizado por la unidad de la aglomeración de soportes materiales, población y actividades sociales y económicas, y la unidad de flujos de su funcionamiento.

la organización estatal dejará de corresponder con la nueva forma urbana y con la unidad de los procesos que la caracterizan y determinan. En el fondo lo que afirmamos es que el federalismo argentino ha adoptado una posición rígida frente a un problema “nuevo” introducido por la realidad: la ciudad metropolitana.

Tal vez, y como excepción a lo que mencionamos, puede darse como ejemplo la organización municipal de la provincia de Córdoba: la cobertura efectiva de servicios municipales lleva al municipio, hacia donde está la población, más allá de su definición formal.

El criterio territorial formal de organización estatal se amplió cuando la reforma constitucional de 1994 incorporó a las regiones. El nuevo artículo 124 de la Constitución Nacional establece que “las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines...”. Aunque la formulación constitucional parece limitar esta excepción a algunos casos, se trata sin embargo de una innovación importante, pese a que el artículo 124 no promueve una organización gubernamental diferente a la de las provincias, sino una entidad inter-provincial.

En suma, no existe una disposición institucional que otorgue el reconocimiento gubernamental al fenómeno urbano de la metropolización, que por ahora es sólo una sumatoria de realidades municipales que, por ejemplo, aparecen en el censo ordenadas en razón de que sean ocupadas total o parcialmente por una misma área urbana. Las ciudades metropolitanas en Argentina no han encontrado un canal institucional que permita reconocer esa nueva realidad como objeto de gobierno y gestión, con las consecuencias técnicas y políticas que esto supone.

La realidad urbano metropolitana

La conformación metropolitana

La metropolización es parte del proceso de urbanización de la sociedad que se inició con las transformaciones producidas por el desarrollo del capitalismo industrial. La urbanización conllevó la aparición y el crecimiento de algunos puntos de aglomeración de la población y de las actividades en el territorio y, simultáneamente, el aumento del tamaño de esas aglomeraciones. Con el crecimiento urbano, algunas ciudades propenden a una gran expansión territorial y configuran así las llama-

das áreas metropolitanas. Tal agrandamiento corresponde con su aumento económico y social, de ahí que tiendan a aglomerar crecientes proporciones de la población urbana (Gottmann, 1996; Precedo, 1996).

Crecimiento urbano y diferenciación territorial

Más allá del tamaño de la aglomeración, la forma urbana metropolitana se caracteriza por “la difusión de las actividades y funciones en el espacio y la interpenetración de dichas actividades según una dinámica independiente de la contigüidad geográfica” (Castells, 1976: 28).

En un área metropolitana se advierte una gran heterogeneidad y una notable diferenciación de funciones: allí se desarrollan muy diversas actividades de producción, consumo, intercambio y gestión. Si bien tales actividades se “concentran” en un área urbana de gran tamaño, se distribuyen de manera particular en ese territorio: “algunas se encuentran concentradas geográficamente en uno o varios puntos (por ejemplo, las administraciones financieras o ciertas actividades industriales) [...] otras [...] se reparten en el conjunto de la metrópoli con densidades variables (la habitación, los servicios de primera necesidad)” (*idem*).

La forma metropolitana presenta una distribución territorial diferencial de la diversidad o heterogeneidad de actividades y población. Es una configuración que tiende a la heterogeneidad global (heterogeneidad de la metrópoli por la diversidad de actividades y grupos sociales que en ella se encuentran) y a la homogeneidad particular (por el emplazamiento de las actividades y la población en territorios diferenciados que conforman unidades relativamente homogéneas), lo que implica la existencia de subunidades territoriales homogéneas hacia dentro, en una amplia unidad territorial (metropolitana) sumamente heterogénea. Hay lugares de residencia, lugares de actividades administrativas, comerciales o financieras, y lugares de actividades industriales, que son diferentes según tipos y condiciones.

Junto con esa diferenciación resultante de la difusión geográfica de actividades y funciones, un área metropolitana muestra también una “interdependencia jerarquizada de las distintas actividades” (*idem*). La difusión de funciones en el territorio metropolitano tiende a agrupar las actividades según “fases técnicamente homogéneas o complementarias”, separando a las que se vinculan porque pertenecen a una

misma entidad jurídica (Castells: 29); hay lugares para cierto tipo de comercios en función de ciertos productos, como por ejemplo repuestos de automóviles, electrodomésticos, indumentaria, etc., lo cual favorece los movimientos masivos de distribución y venta.

En otras palabras, un área metropolitana se caracteriza por la especialización y la dependencia de sus territorios. En primer lugar, especialización de los núcleos urbanos de la periferia (usos residenciales, industriales, comerciales, etc.) con grandes necesidades de espacio, y de la ciudad central que incrementa su especialización terciaria y direccional; y relaciones de dependencia entre esa periferia y la ciudad central según la demanda de las actividades localizadas en ella. En segundo lugar, especialización dentro de cada una de ellas en los subespacios que las integran con las consecuentes relaciones de dependencia (Sorribes *et al.*, 1999).

Las actividades asentadas en un área metropolitana se vinculan en razón de sus nexos funcionales y no por su cercanía o contigüidad territorial. Esto significa que los flujos de población, bienes e información entre los territorios metropolitanos son el resultado de las relaciones complementarias de las actividades o funciones que, conforme a la lógica de cada una, se han asentado en diferentes lugares del área. La población no se mueve hacia los lugares cercanos a su residencia, sino adonde se encuentran las fuentes de trabajo o los centros de consumo. Éstos ya no se localizan en razón de la cercanía de la población sino en función de sus necesidades territoriales. Cada una de esas “funciones” se instala en el territorio urbano atendiendo a sus necesidades “particulares”.

Lo anterior supone una división técnica y una diferenciación social del territorio urbano. Como consecuencia tienden a debilitarse los espacios heterogéneos, como los barrios, que vinculan a la población y a las actividades de manera diferenciada.

La diferenciación social del espacio supone la aplicación de la lógica de la estratificación social (la diferenciación de la estructura social) al territorio, y su concreción en la “segregación territorial”. Las zonas de un área metropolitana adquieren una “significación social” que las diferencia y tiende a acumular las condiciones de su diferenciación: ello se concreta en la distribución desigual del equipamiento urbano, la infraestructura y los servicios disponibles en cada uno de esos territorios metropolitanos.

En las últimas décadas la conjunción de los procesos de reestructuración y globalización trajo un nuevo contexto para las ciudades

metropolitanas que se sumó a la configuración ya existente (Castells, 1995; Sassen, 1991).

La disminución de la presencia estatal, la desregulación y la privatización, junto con las transformaciones económicas y sociales por el predominio de nuevas actividades terciarias basadas en la introducción de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, y la creciente presencia de actores transnacionales (entre ellos los productores inmobiliarios) provocaron cambios notables en la configuración metropolitana que acentuaron las diferencias y sobre todo las desigualdades. Las áreas metropolitanas se fortalecieron como centros de acumulación económica y mermaron aún más su función reproductora de la fuerza de trabajo.

El Área Metropolitana de Buenos Aires, que comenzó su expansión territorial a principios del siglo XX, lo hizo inicialmente con la población migrante de ultramar que se había integrado económicamente, y sobre la base de las comunicaciones ferroviarias y de autobuses que permitieron ir comprando tierras alejadas pero vinculadas al centro. A partir de los años cuarenta, con la sustitución de importaciones, los migrantes internos expandieron la ciudad al asentarse en la creciente periferia, donde solían comprar terrenos de baja calidad ("loteos populares") para construir sus viviendas. En esos años, gracias a la "democratización del bienestar" (Torre y Pastoriza, 2003) pudieron insertarse en la ciudad, que más allá de las diferencias y desigualdades, y en una configuración fragmentada, integraba a los diferentes grupos sociales (Pírez, 1994 y 1999a).

Desde mediados de los años setenta y particularmente durante los noventa, la inserción de la economía en los procesos de globalización y la aplicación de las políticas neoliberales introdujeron nuevas tendencias en la expansión metropolitana con la suburbanización de las élites, que en un contexto de exclusión social adopta la forma de urbanizaciones cerradas, y con los asentamientos irregulares de la población de muy bajos recursos que no encuentra una posibilidad formal en la ciudad. El área metropolitana se extiende en un nuevo territorio de fragmentaciones y microfragmentaciones,⁷ de zonas excluyentes que se implican mutuamente. Al mismo tiempo el centro metropolitano, que sigue siendo el lugar de los sectores medios, se especializa como ámbito predominante de las actividades más vinculadas con la globalización, con lugares adecuados para su funcionamiento así como

⁷ Dadas por la casi yuxtaposición de los asentamientos irregulares y las urbanizaciones cerradas.

para la residencia de buena parte de la población a ellas asociada. Las desigualdades se tensan en un proceso de polarizaciones que, más allá de una aparente dualización,⁸ configura una ciudad de desigualdades complementarias que funcionan física, social y económicamente como una única realidad (Pírez, 2002).

Las contradicciones metropolitanas

La combinación de elementos urbano territoriales y político territoriales que caracteriza el fenómeno metropolitano es definida por tres contradicciones.

En primer lugar contradicciones entre el ámbito territorial de las cuestiones, de los problemas, y el ámbito territorial del gobierno y de la gestión locales. El mejor ejemplo son las cuestiones ambientales. No es posible atender la contaminación del agua, superficial o subterránea, del aire o del suelo, sin tomar en cuenta la amplitud de los territorios donde se dan esos problemas. Las cuestiones metropolitanas, y entre ellas las ambientales, son transterritoriales: rebasan los territorios formalmente reconocidos como ámbitos del gobierno y siguen los espacios reales de distribución geográfica de la población y las actividades. En gran parte de las cuestiones urbanas fundamentales se presenta esta contradicción, como por ejemplo en el mercado del suelo. No se puede atender la distribución de la población en el territorio si no se considera que los aglomerados urbanos constituyen un único mercado del suelo.

Esta primera contradicción indica que los gobiernos locales no pueden remediar correctamente esos problemas, o que para hacerlo enfrentan grandes dificultades.

En segundo lugar se produce una contradicción entre el ámbito territorial de las necesidades y el de la representación política, pues no coinciden los espacios de la vida urbana metropolitana con los de la determinación de las representaciones políticas, ya que éstas están organizadas en referencia a los territorios municipales en lo que hace a los gobiernos locales. Pero si se tiene en cuenta la organización de la representación de los otros estratos, tanto el provincial como el federal, en el caso del AMBA, se encuentran otros recortes: los distritos

⁸ Sobre la dualización pueden verse los textos que la proponen como interpretación de las nuevas tendencias: Castells, 1995; y Castells y Mollenkopf, 1992. Una proposición crítica puede encontrarse en De Mattos, 2002.

electorales, que hacen más compleja y contradictoria la relación. Esto significa que la población metropolitana, en tanto que electora, no coincide con la población metropolitana en tanto que usuaria urbana en una situación de desigualdad.

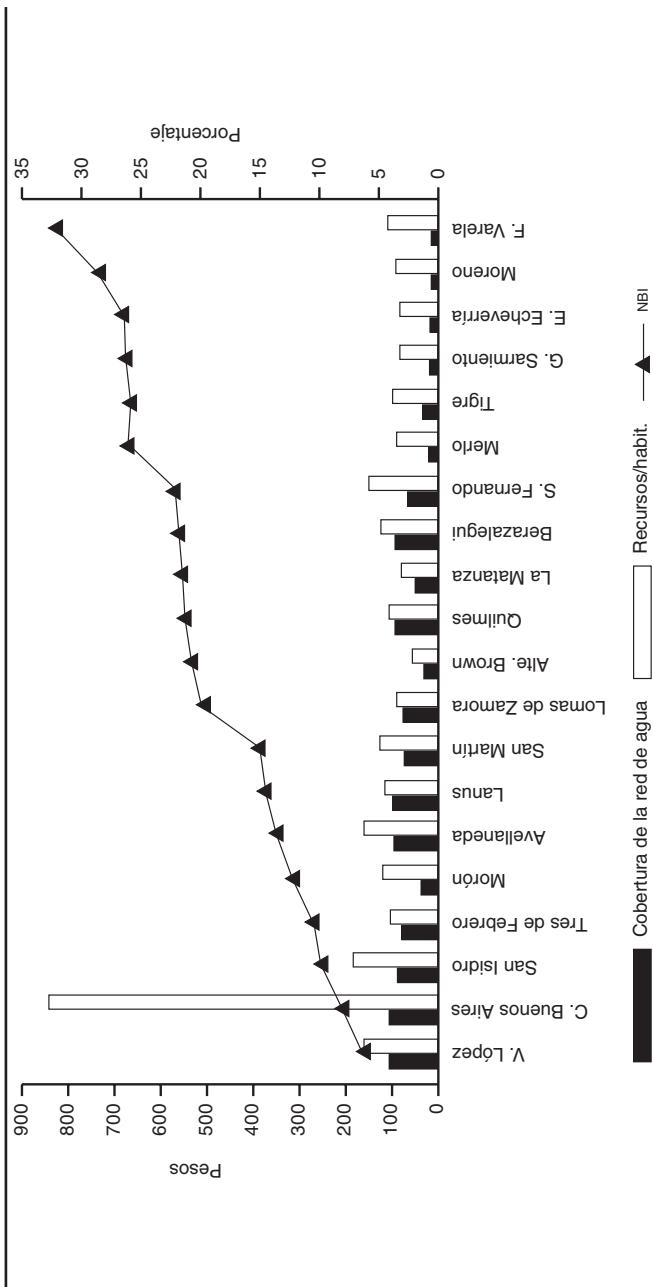
En tercer lugar existe una contradicción entre el ámbito territorial de las necesidades y el de los recursos. La realidad metropolitana muestra la tendencia a concentrar las necesidades en ciertos territorios, mientras los recursos se concentran en otros. Esa tendencia se ve fortalecida actualmente por procesos de polarización. Las necesidades se concentran en territorios donde los recursos son menores, y los recursos se concentran donde las necesidades son menores. Ciertos territorios metropolitanos privilegian los asentamientos de baja densidad y alto valor, accesibles únicamente para población de ingresos medios altos y, en consecuencia, con pocas necesidades. Se configura una base fiscal local alta que permite cuantiosos ingresos locales aun sobre la base de impuestos locales relativamente más bajos. Se configura una diferenciación entre los municipios ricos con pocas necesidades y los municipios pobres con muchas necesidades.

Si analizamos algunos datos para el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) es posible percibir la distribución de los municipios metropolitanos en relación con ciertas variables (como las necesidades básicas insatisfechas, los recursos municipales por habitante y la cobertura de la red de agua potable) que representan la distribución de las necesidades y los recursos. Esas relaciones se perciben si se analizan las distribuciones en el conjunto de los municipios (gráfica 1), pero son más claras si se agregan los municipios en unidades territoriales significativas, dada la configuración de la expansión metropolitana. En este caso, a medida que la ciudad de Buenos Aires se aleja del centro histórico, aumentan las necesidades y disminuyen los recursos (gráfica 2). Es evidente que la ciudad de Buenos Aires se separa en las tres variables, y es prácticamente incomparable la diferencia de recursos por habitante.⁹ Más allá de esa gran discontinuidad se observa una tendencia: que en los territorios con mayor NBI (necesidades básicas insatisfechas), con una sociedad local más pobre, es menor la cobertura del servicio y son menores los recursos municipales, y por ende es mayor la pobreza del gobierno local.

⁹ Esto está asociado a las discrepancias del estatus institucional de la Ciudad de Buenos Aires, análogo al de una provincia.

GRÁFICA 1

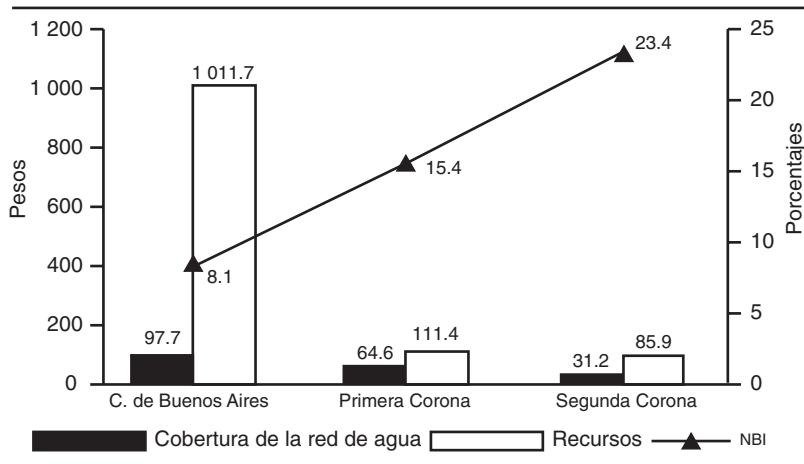
AMBA/gobiernos locales: población con NBI (porcentajes), cobertura agua de red (porcentajes) y recursos locales por habitantes (pesos), 1991



FUENTE: INDEC, 1992, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

GRÁFICA 2

AMBA-C. de Buenos Aires y coronas* metropolitanas: población con NBI (porcentajes), cobertura agua de red (porcentajes) y recursos locales por habitante (pesos), 1991



* Anillo de conurbación.

FUENTE: INDEC, 1992, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Las principales cuestiones metropolitanas y la gobernabilidad urbana

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

En ese contexto se perciben algunas cuestiones relativas a la gobernabilidad; se trata de situaciones que por falta de orientación o

conducción gubernamental derivan en problemas que pueden ser denominados metropolitanos. He aquí los que consideramos más relevantes para la ciudad metropolitana de Buenos Aires:

La “ilimitada” expansión urbana metropolitana

Esta cuestión se concreta en una inadecuada utilización del suelo y de la infraestructura, la producción de una ciudad poco integrada y el predominio de relaciones sociales fragmentadas. El suelo urbano construido no se aprovecha y la ciudad se extiende sobre tierras agrícolas de alta productividad, generando una ciudad con baja densidad en condiciones desiguales; ese crecimiento no se relaciona con la infraestructura producida, de ahí que sea necesaria una fuerte inversión en redes viales y en estacionamientos, particularmente en el área central. Todo ello pese a existir en el área metropolitana un suelo densificable ya construido (Pírez, 1999a).

Cuestiones ambientales centrales

La contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, la contaminación del aire, las inundaciones que afectan a toda el área y en particular a la ciudad central.

Las desiguales condiciones de calidad de vida urbana

Las diferencias en la cobertura de vivienda, infraestructura y servicios que definen la calidad urbana para la reproducción de la población y de las actividades económicas son condiciones que castigan o premian a quienes logran instalarse en las áreas diferenciadas dentro de situaciones de inequidad.

Las desigualdades en la seguridad ciudadana

No es posible ignorar la relevancia de la seguridad ni la necesidad de enfocarla ofreciendo un tratamiento coherente que apunte, en lo posible, a la identificación y atención de sus causas.

La distribución no equitativa de los recursos financieros

Como se vio, en los municipios metropolitanos las necesidades y los recursos se distribuyen de manera desigual. Donde se concentran las actividades económicas principales se reúnen también los recursos financieros; mientras los municipios dormitorio, cuya población de ingresos medios y bajos trabaja en otros municipios o no encuentra trabajo, no cuentan con recursos suficientes para satisfacer las necesidades de sus sociedades locales y no pueden garantizar a su población condiciones de vida equivalentes. Esto supone una muy desigual distribución del salario indirecto para la fuerza de trabajo metropolitana, así como una distribución no equitativa de los recursos fiscales destinados a sustentar los gastos que integran ese rubro.

El funcionamiento de los principales servicios

Son evidentes las desigualdades en la cobertura y calidad de los servicios para la población y en las actividades económicas de la ciudad metropolitana, así como de su planeación y prestación en escalas adecuadas para una producción eficaz y eficiente, y más relacionada con las necesidades urbanas metropolitanas.

La falta de ejercicio democrático que legitime las decisiones afecta el nivel metropolitano

Dada la ausencia de un orden gubernamental metropolitano se produce por una parte un proceso de centralización, y por la otra la mercantilización de toma de decisiones. Estas decisiones carecen de representación y de responsabilidad directa (*accountability*) respecto de los ciudadanos que integran la ciudad real, con ausencia también de legitimidad.

Reconocimiento de la unidad económica urbana

Actualmente hay una tendencia a configurar territorios estratégicos donde se concentran los servicios a las empresas, las actividades financieras y bancarias, y la conducción de las principales industrias. Esos territorios tienden a localizarse en las áreas metropolitanas centrales¹⁰

¹⁰ En Buenos Aires esto se percibe claramente en el área construida entre Retiro y Puerto Madero.

y, como lo muestran los análisis de las llamadas ciudades globales, funcionan como parte de la unidad metropolitana mayor, ya sea porque buena parte de la fuerza de trabajo (tanto la calificada y de altos ingresos como la no calificada y de bajos ingresos) reside en el conjunto metropolitano (aunque en lugares diferentes),¹¹ o porque ese funcionamiento se sustenta en las redes de comunicaciones y transportes que son metropolitanas (para los flujos intrametropolitanos, regionales, nacionales o internacionales). En suma, si bien la ciudad central puede ser la cara de la competencia, la unidad real de competitividad urbana es la ciudad metropolitana.

Es evidente que las cuestiones metropolitanas mencionadas implican varias cualidades: eficacia, equidad, eficiencia y legitimidad integran, de tal manera, la problemática de la gobernabilidad. Hasta ahora prácticamente se ha ignorado tal cuestión. Más aún, esos problemas han sido una permanente preocupación de los académicos y los técnicos, lo que desgraciadamente muchas veces ha llevado a formular proyectos basados únicamente en criterios técnicos, olvidando sus implicaciones sociales y, particularmente, políticas.

Arreglos institucionales para la gestión metropolitana

La experiencia internacional muestra una gran variedad de arreglos institucionales para el gobierno de las ciudades metropolitanas, a la vez que cierta inestabilidad debida por lo general al peso de los componentes de naturaleza política.¹²

Hablar de gobierno metropolitano es referirse al gobierno de la ciudad real, al intento de orientar los procesos territoriales, sociales, políticos y culturales de esa sociedad aglomerada atendiendo a ciertos objetivos definidos políticamente. En suma, está en juego la posibilidad de que se ejerza la influencia gubernamental en un área donde suele concentrarse gran cantidad de población, de actividades, de recursos y de necesidades.

¹¹ Más de 40% de los ocupados en la Capital Federal son residentes en el Gran Buenos Aires (Berger, 2001).

¹² Para casos europeos véase Lefevre (1999); Bourne (1999) para ciudades de Estados Unidos y Canadá; Sorribes *et al.* (1999) para Europa y América del Norte, y Rodríguez y Oviedo (2001) para algunos casos de América Latina.

Fragmentación o consolidación

Tras examinar las experiencias internacionales cabe proponer una muy sintética formulación de las alternativas históricas de organización de las áreas metropolitanas.

En esas formas se advierte una distinción fundamental: consolidación o fragmentación metropolitana; tales opciones implican una oposición que a su vez resulta de otra disparidad entre la autonomía política local y la autonomía de la unidad urbana real: entre la autonomía de los procesos políticos de representación y acumulación que se dan dentro de los límites territoriales de los municipios, y la autonomía de los procesos sociales, económicos y urbanos que ocurren en la ciudad real, metropolitana.¹³

Esa falta de acuerdo deja pendiente la forma de organización metropolitana. En tal sentido parece importante conocer los principales argumentos que tienden a justificar cierto grado de consolidación o, dicho de otra forma, de sustitución de la fragmentación política metropolitana por formas de agregación política institucional.

La discusión sobre la mayor o menor adecuación de esas formas institucionales ha aportado un conjunto de argumentos en ambos sentidos. Veamos algunos de ellos:

A favor de una organización consolidada se menciona:

- 1) Mayor eficiencia en la producción de servicios afectados por economías de escala territorial y demográfica, y mayor conveniencia para los servicios en gran escala pagados por la misma población.
- 2) Posibilidad de que los recursos sean distribuidos más equitativamente en el territorio metropolitano, particularmente para garantizar la redistribución municipal de los recursos y los ingresos y un estándar más uniforme de provisión de servicios e infraestructuras, así como de empresas de servicios y de reglamentos más uniformes.
- 3) Mayor capacidad de planificación para localizar de manera más armoniosa las infraestructuras, las actividades y las viviendas.
- 4) Menor posibilidad de que los grupos pequeños tomen el control de las grandes organizaciones.

¹³ Podría mencionarse que la autonomía de lo real metropolitano no logra incluir la existencia de actores sociales, más allá por lo general de los actores económicos, especialmente de las grandes empresas de servicios urbanos, productores inmobiliarios, capitales comerciales, etcétera.

- 5) Combatir la inefficiencia económica y la polarización social.
- 6) Mejor atención a los problemas del medio ambiente.

Por otro lado, a favor de las formas fragmentadas se argumenta:

- 1) No existe un único territorio funcional, sino que depende del bien o del servicio considerado.
- 2) La necesidad de preservar la importancia de los gobiernos locales con fundamento en tres principios de democracia local: representación, autonomía y legitimidad.
- 3) Conforme a un razonamiento económico neoclásico, la fragmentación se considera más eficaz porque favorece diferentes niveles de provisión de servicios y así tasas variables de impuestos por los municipios de una misma área metropolitana, dando un mayor poder de selección a sus habitantes.
- 4) El modelo consolidado supone estructuras administrativas que tienden a ser burocráticas, rígidas e inflexibles, cuya operación es gravosa, y los niveles de servicios son demasiado elevados, de ahí que se pierda el posible beneficio resultante de la competencia entre municipalidades.

Esos argumentos y otros posibles evidencian la necesidad de convocar a una discusión social y política, y respecto a la importancia de la adecuación de las formas institucionales a las condiciones de cada realidad metropolitana.

De todas maneras se debe reconocer que las formas fragmentadas suelen generar dos tipos de respuestas. Por una parte los procesos de centralización, en los cuales las jerarquías no locales del Estado (intermedias, como las provincias o estados, o centrales, como el gobierno federal) se hacen cargo de las funciones metropolitanas que en las formas consolidadas se han asignado a los organismos metropolitanos. La centralización metropolitana es una respuesta común en casi todas las áreas metropolitanas de América Latina (Lordello de Mello, 1996). Por otra parte, las experiencias de asociación de los gobiernos locales para cumplir funciones metropolitanas, como la Mancomunidad de Servicios Metropolitana de Barcelona (Grimaldos y Aguirre, 1996: 38).

Esto último y la experiencia internacional hacen pensar que se trata de un proceso con diferentes tiempos y que debe modificarse en la medida en que se consolidan las situaciones urbano metropolitanas

y las percepciones sociales sobre los problemas a ellas asociados, y las posibles formas de enfrentarlos.

Acerca de las formas institucionales y la realidad del AMBA

Las formas institucionales están asociadas a elementos propios de la realidad en la que se constituyen. Dependen de los parámetros políticos institucionales (constituciones, leyes, etc.) y del tipo de actores sociales y políticos, de sus historias, comportamientos y relaciones.

A partir de la situación metropolitana de Buenos Aires no puede sino aceptarse que es necesario emprender un proceso amplio y serio para incluir en la agenda pública la cuestión metropolitana y las posibilidades de enfrentar los problemas que implica elegir algún procedimiento.

Ante todo se debe partir de admitir una limitación constitucional: como se mencionó, la organización territorial del estado no reconoce al gobierno de la ciudad como tal sino al de territorios particulares. En tal sentido existen solamente dos niveles, el local o municipal y el intermedio o provincial.¹⁴ Pero como la Constitución Nacional deja al régimen municipal para ser resuelto en las constituciones provinciales, éstas podrían diferenciar entre el gobierno municipal consolidado (o central) y su descentralización¹⁵ para atender a la realidad metropolitana. El caso del Área Metropolitana de Buenos Aires es diferente.

Esa diferencia es resultado de su complejidad (Pírez, 1994).¹⁶ En términos institucionales incluye varios gobiernos municipales que son parte del territorio de la Provincia de Buenos Aires,¹⁷ el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (análogo a un gobierno provincial), el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno Federal. Esto tiene dos inconvenientes inmediatos: no es aplicable una forma institucional dentro de un régimen municipal provincial, y existe un conjunto heterogéneo de situaciones e intereses políticos e institucionales que es muy difícil articular con procesos de acumulación política mu-

¹⁴ La instancia regional incluida en la reforma constitucional de 1994 no responde a este caso, pues da lugar a una institución interprovincial que no incluye a los municipios como elementos de decisión.

¹⁵ Nos referimos a la conformación de una organización municipal de dos niveles.

¹⁶ Complejidad institucional similar a la que existe en el Área Metropolitana de la Ciudad de México.

¹⁷ Esos gobiernos locales cuentan con escasa autonomía, ya que la provincia de Buenos Aires no adecuó su normativa a la reforma de la Constitución Nacional de 1994 que estableció la autonomía municipal.

chas veces competitivos. Pero además de lo institucional, debe tenerse en cuenta el peso demográfico, económico y político del AMBA dentro del país. Una tercera parte de la población, la mitad de las actividades económicas y los votos decisivos para elegir a los tres ejecutivos principales del país (el presidente, el gobernador de la Provincia de Buenos Aires y el jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires) definen a esa área como una cuestión nacional en la que están en juego intereses extrarregionales que agregan una gran cantidad de problemas de muy difícil resolución (Escolar y Pírez, en prensa).

Tal vez eso explique que hayan sido varios los proyectos frustrados que propusieron algún tipo de organización metropolitana (Pírez, 1994).

Una respuesta a esa situación, aunque parcial, ha sido la centralización del gobierno federal y del gobierno provincial para enfrentar algunas cuestiones metropolitanas. Es el caso de la gestión de los servicios de infraestructura (agua, drenaje, electricidad, gas, teléfono), desde que se estatificaron en los años cuarenta y cincuenta del siglo XX, que se mantuvo luego de que se privatizaron en los noventa (Pírez, 1999b). Es también la situación de las redes de transporte ferroviario de superficie y subterráneo. Si bien con una resolución más flexible, no es muy diferente la significación del Mercado Central (a cargo del control de los alimentos perecederos vegetales) ni la de la Coordinación Ecológica del Gran Buenos Aires Sociedad del Estado (Ceamse), responsable de la disposición final de los residuos sólidos (Pírez, 1994). Esa flexibilidad se debe a que en el Mercado Central participan el gobierno provincial y el de la ciudad de Buenos Aires, y en la Ceamse colabora además el Gobierno Federal. También podrían ubicarse en este lugar las reuniones realizadas entre los legislativos y los ejecutivos de la ciudad autónoma de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires a fines de los años noventa.

Junto a esa centralización, una parte de las decisiones metropolitanas pasó a las empresas privadas. Por un lado, como consecuencia de la privatización de los servicios de infraestructura se transfirieron a las empresas prestadoras (privadas) ciertas cuestiones centrales en la planificación de los servicios: dónde ampliar las redes, hacia qué poblaciones, qué procesos realizar, etc. (Pírez, Gítelman y Bonnafé, 1999). En este caso se ponen en juego las condiciones para la regulación de dichos servicios que en el ámbito federal dependen de las relaciones entre ese gobierno y las empresas privatizadas. Por otro lado, la producción de urbanizaciones cerradas ha implicado una privatización de

la producción del suelo que tiende a sustituir a la muy débil planificación local, a partir de la fragmentación municipal y con la aquiescencia, por lo menos tácita, del gobierno provincial (Pírez, 2002). En tercer lugar, los actores económicos que operan en todo el ámbito metropolitano (fundamentalmente inmobiliarios y comerciales) producen hechos de configuración sin atenerse a otras normas fuera de las muy limitadas de los gobiernos locales.

Es probable que también debido a la complejidad del área, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires no haya generado algún tipo de organización o autoridad¹⁸ para los municipios integrantes del AMBA, y que las experiencias institucionales (como fuera la Dirección del Conurbano) y de inversiones como el llamado Fondo de Reparación Histórica del Conurbano (Danani, Chiara y Flic, 1997) no se hayan consolidado en tal sentido. En este caso las complejidades de los procesos de acumulación política y las relaciones entre los municipios y el gobierno provincial con ese propósito han dificultado más aún esa difícil creación institucional.

En el año 2000 comenzaron algunas experiencias de asociación de los gobiernos locales metropolitanos. Se crearon las llamadas “regiones metropolitanas” integradas por varios municipios de esa área. Al parecer se han constituido dos: la Región Metropolitana Norte (RMN)¹⁹ y la Región Metropolitana Sur (RMS).²⁰ Esas experiencias implican un doble, y quizá contradictorio, movimiento de consolidación y fragmentación. De consolidación porque las municipalidades suman esfuerzos y enfrentan problemas comunes, pero también introducen una fragmentación política más. En tal sentido, esas “regiones” parecen consolidar a los grandes territorios metropolitanos diferenciados. Es una respuesta que no puede dejar de considerarse interesante y paradójica: interesante porque comienza a reconocer la realidad metropolitana en la que se encuentran inmersos esos municipios, paradójica porque recorta esa realidad sin llegar a conformar un área de mayor significación (real) y, al mismo tiempo puede incrementar las desigualdades y contradicciones en tanto tienden a unirse municipios colindantes que suelen compartir las mismas condiciones.

Describimos así un déficit de gobernabilidad, tal como la hemos

¹⁸ En este caso podría hacerlo dada su capacidad de decisión sobre el régimen municipal.

¹⁹ Integrada por las municipalidades de San Fernando, San Isidro, Tigre y Vicente López.

²⁰ Integrada por Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, F. Varela, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes.

definido, ya que no existen instituciones ni procedimientos que permitan articular el mercado y la democracia en el ámbito metropolitano (Saldomando).

Queda sin reconocimiento la unidad metropolitana y se consolidan la fragmentación y sus efectos en las desigualdades. No es posible atender las diferencias intrametropolitanas: en primer lugar entre la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense y, en segundo lugar, en la configuración de un sistema de microfragmentaciones dentro de los territorios locales. Este efecto no es una necesidad institucional; por el contrario, podría resolverse con el reconocimiento de la subunidad metropolitana del Conurbano Bonaerense si en el ámbito provincial se institucionalizara para conformar un verdadero interlocutor de su contraparte, la Ciudad de Buenos Aires. En esta forma se reconocerían las desigualdades fundamentales que luego llevarían a pensar en procedimientos para su superación. En segundo lugar, a partir de esa relación básica que se podría construir entre el centro metropolitano y su periferia, sería posible proyectar procedimientos de institucionalización del papel que desempeñan en el territorio metropolitano los gobiernos federal y provincial. La ausencia de serios obstáculos institucionales no significa que el camino esté libre; por el contrario, el funcionamiento de los procesos políticos en cada una de las unidades territoriales implica una serie de dificultades reales que deben ser superadas.

En suma, es evidente que la ciudad metropolitana de Buenos Aires muestra notables dificultades para enfrentar la gobernabilidad metropolitana. Además del análisis anterior, es necesario tener en cuenta que ello también se debe a la falta de protagonismo (metropolitano) del gobierno de la ciudad central. En toda área metropolitana es superior el peso relativo de los procesos sociales y económicos que se basan en la ciudad central como la influencia de su gobierno.²¹ En el caso que analizamos, el gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires, más allá de algunas declaraciones y de muy pocas acciones, no tiene una propuesta metropolitana y, en consecuencia, carece de influencia en ese ámbito.

²¹ Particularmente en el caso que analizamos, donde la ciudad central representa 24% de la población del área y 21% de la de la región metropolitana y la mitad del producto regional (Escolar y Pérez, en prensa).

A modo de conclusión

Como hemos analizado, los procesos de configuración metropolitana provocan fuertes desigualdades sociales y territoriales que tienden a consolidarse y ampliarse, promoviendo procesos de acumulación y representación política fragmentados territorialmente, así como una oferta fraccionada de servicios.

En ese contexto, las decisiones fundamentales que afectan a la ciudad metropolitana, y particularmente la calidad de vida de su población y las condiciones de las actividades económicas, quedan en manos de organizaciones estatales centralizadas o de actores económicos privados, generalmente con mayor influencia que los anteriores. Difícilmente encontraremos otros actores: no existe una “ciudadanía metropolitana”, ni organizaciones sociales que tomen ese horizonte para definir sus reivindicaciones o propuestas.

Esto se configura como una cuestión de gobernabilidad y se vincula con la posibilidad de que exista una perspectiva metropolitana que atienda a la ciudad real, así como una función gubernamental que en cierta forma se concrete en algún tipo de acción gubernamental específica. Esa mirada debe ser producto, sin lugar a dudas, de un proceso de representación. De allí que el problema de la gobernabilidad metropolitana consista primordialmente en la dificultad de modificar la orientación predominante en los procesos de producción y gestión en ese ámbito.

La complejidad del AMBA explica la dificultad para llevar a cabo algún tipo de organización, de allí las frustraciones que se han producido en tal sentido. De todas formas se trata de un campo abierto en una doble vertiente. En primer lugar porque las necesidades (tanto en relación con la reproducción de la población y su calidad de vida, como con el crecimiento de las actividades económicas) se mantienen y se incrementan; en segundo lugar porque se trata de un ámbito de creatividad social, política e institucional que representa una deuda de la sociedad consigo misma, no solamente metropolitana sino nacional.

Bibliografía

Barbosa, María Cristina y María Eugenia Salinas (2000), “Cooperación intermunicipal para la integración y el desarrollo del área metropolitana del

- Gran Mendoza”, en *II Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos sobre Gobiernos Locales*, Buenos Aires, Mayo.
- Berger, Silvia (2001), “Reconfiguración social y espacial en el Área Metropolitana 1991-1999” en *VI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio*, Rosario, Mayo.
- Bourne, Larry S. (1999), “Modelos alternativos para el manejo de las regiones metropolitanas: el desafío para las ciudades norteamericanas”, en *Memoria del Foro Internacional sobre Metropolización*, Santa Cruz, Bolivia, marzo, ACDI/Universidad de Toronto.
- Castells, Manuel (1995), *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, restructuración económica y el proceso urbano-regional*, Madrid, Alianza Editorial.
- (1976), *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI.
- y John Mollenkopf (1992), “Conclusion: Is New York a Dual City?”, en M. Castells y J. Mollenkopf, *Dual City. Restructuring New Yorks*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Christian Lefevre (1999), “Establecimiento de gobiernos metropolitanos en Europa: 1960-2000. Desde la legitimación funcional a la política”, en *Foro Internacional sobre Metropolización*, Santa Cruz, Bolivia, marzo, ACDI/Universidad de Toronto.
- Danani, C., M. Chiara y J. Filc (1997), *El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: una aproximación macroinstitucional*, Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel (Informes de Investigación, 2).
- De Mattos, Carlos A. (2002), “Mercado metropolitano de trabajo y desigualdades sociales en el Gran Santiago: ¿una ciudad dual?”, *Eure, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. 28, núm. 85, Santiago de Chile.
- Eldridge, H. W. (1967), “People: Urbanization and City Growth”, en H. W. Eldridge, *Taming Megalopolis*, Nueva York, Doubleday and Co.
- Escolar, M. y P. Pérez (en prensa), “¿La cabeza de Goliat? Región Metropolitana y organización federal en Argentina”, en Gustavo Badía (comp.), *Aportes a la cuestión de la gobernabilidad en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General San Martín.
- Gelfand, Mark (1998), “Hub and Spokes: Development Policy in Metropolitan Boston”, en D. Rothblatt y A. Sancton (coords.), *Metropolitan Governance Revisited*, Berkeley, University of California.
- Gottmann, Jean (1996), “Introduction: Why Metropolitan Organization?”, en L. J. Sharpe (coord.), *The Government of World Cities. The Future of the Metro Model*, Chichester, John Wiley and Sons.
- Grimaldos, Angelsimón I. y C. Aguirre I. F. (1996), “The Barcelona Metropolitan Area”, en L. J. Sharpe (coord.), *The Government of World Cities. The Future of the Metro Model*, Chichester, John Wiley and Sons.
- INDEC (2002), *Censo nacional de población, 2001*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

- (1992), *Censo nacional de población, 1991*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Lordello de Mello, D. (1996), “A experiência internacional em gestão metropolitana”, en C. E. Dezouzart y V. Zular Z. (coords.), *Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas*, Rio de Janeiro, IBAM.
- Pírez, Pedro (2002), “Buenos Aires: Fragmentation and Privatization of the Metropolitan City”, *Environment and Urbanization*, vol. 14, núm. 1, Londres.
- (1999a), “Buenos Aires o la expansión metropolitana sin gobierno”, en *Actas de la Conferencia Internacional sobre el Control de la Expansión Urbana*, México, Gobierno del Distrito Federal/Secretaría de Relaciones Exteriores/OCDE.
- (1999b), “Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires”, *Eure, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 25, núm. 7, Santiago de Chile.
- (1994), *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Buenos Aires, CEAL, Centro.
- , N. Gitelman y J. Bonnafé (1999), “Consecuencias políticas de la privatización de los servicios urbanos en la ciudad de Buenos Aires”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 61, núm. 4.
- Prates Coelho, Magda y Eli Diniz (1997), “Gobernabilidad, gobierno local y pobreza en Brasil”, en Alfredo Rodríguez y Lucy Winchester (coords.), *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones Sur.
- Precedo, Andrés (1996), “La metropolización”, *Ciudad y Desarrollo Urbano*, Madrid, Síntesis.
- Rodríguez, Alfredo y E. Oviedo (2001), “Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas”, Santiago de Chile, CEPAL (Medio Ambiente y Desarrollo, 34).
- Saldomando, A. (2005), “Medir la gobernabilidad: ¿quimera o instrumento de trabajo?”, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Disponible en www.iigov.org.
- Sassen, Saskia (1991), *The Global City*. New York, London, Tokio, Princeton, Princeton University Press.
- Sorribes, Josep et al. (1999), “Las áreas metropolitanas. Análisis teórico y experiencia comparada”, estudio realizado para el Consell Metropolità de l’Horta por la Universidad de València, Valencia (mimeo.).
- Torre, J. C. y E. Pastoriza (2003), “La democratización del bienestar”, en J. C. Torre (dir.), *Nueva historia argentina. Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires, Sudamericana.