



El poder del asociativismo en la planificación y gestión para el desarrollo. Estudio de experiencias en municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires

The power of associativism in development planning and management. Case studies and experiences of municipalities in the Metropolitan Area of Buenos Aires

 Luisa Mattioli

mss30291@gmail.com

Centro Interinstitucional de Movilidad Urbana,
 Logística y Transporte en AMBA Sur y Oeste
 (Universidad Nacional de Avellaneda - CONICET),
 Argentina

 Cecilia Schneider

cecilia.schneider1@gmail.com

Facultad de Artes, Humanidades y Comunicación,
 Universidad Nacional de Avellaneda /Facultad de
 Ciencias Sociales, Universidad Nacional de José C. Paz,
 Argentina

 Giselle González

gonzalezgiselle@gmail.com

Universidad Nacional de La Plata / CONICET,
 Argentina

 Micaela Rosaenz

mdiazrosaenz@unsam.edu.ar

Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional
 de San Martín, Argentina

Recepción: 26 Abril 2024
 Aprobación: 29 Abril 2024
 Publicación: 01 Mayo 2024

Cita sugerida: Mattioli, L., Schneider, C., González, G. y Rosaenz, M. (2024). El poder del asociativismo en la planificación y gestión para el desarrollo. Estudio de experiencias en municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Geograficando*, 20(1), e155.
<https://doi.org/10.24215/2346898Xe155>

Resumen: En la Argentina, las transformaciones en las relaciones de Estado y sociedad plantean desde los años noventa un cambio de los alcances de las agendas y las capacidades de los gobiernos locales para enfrentar problemáticas de gran escala que exceden los límites territoriales, conforme a la expansión de las ciudades. Esta redefinición “de hecho” de roles de los gobiernos, en un marco de fragmentación política/administrativa, implica un constante adicionar de temáticas como desarrollo local, la planificación del territorio, el cuidado del ambiente, las políticas de innovación, entre otras, en nuevos formatos y en clave global. Emerge así la cooperación inter-municipal para administrar nuevas competencias delegadas, con experiencias de asociativismo en línea a solucionar problemas de gestión urbana y conurbación. El objetivo principal del artículo es recapitular y analizar las principales experiencias asociativas de inter-municipalismos en el Área Metropolitana de Buenos Aires, desde la óptica de la planificación. Metodológicamente, se aborda desde fuentes primarias con entrevistas semi-estructuradas a dos grupos de informantes: especialistas académicos y funcionarios de diversos municipios involucrados en estos arreglos institucionales. Se realiza también el análisis de fuentes secundarias y documental. Como resultado, se exponen las discusiones, posibilidades y debilidades para generar un estado de situación actual.

Palabras clave: Gobernanza metropolitana, AMBA, Inter-municipalismo, Políticas públicas.

Abstract: Since the 1990s, Argentina has witnessed significant transformations in the relationship between the State and society, prompting a reevaluation of the roles and capacities of local governments to address large-scale issues extending beyond territorial boundaries due to urban expansion. This “de facto” redefinition of government roles occurs within a context of political and administrative fragmentation, demanding an expansion of agendas to include topics such as local development, territorial planning, environmental conservation, and innovation policies, among others, in new formats and in a global context. Consequently, inter-municipal cooperation has emerged as a response to manage newly delegated competencies,



employing associative experiences to address challenges in urban management and conurbation. The main objective of this article is to recapitulate and analyze the primary associative experiences of inter-municipalism in the Metropolitan Area of Buenos Aires, from a planning perspective. Methodologically, the study utilizes primary sources, including semi-structured interviews with academic specialists and municipal officials engaged in these institutional arrangements, alongside an analysis of secondary sources and documentary evidence. The findings highlight the ongoing discussions, potentialities, and weaknesses to present a comprehensive overview of the current situation.

Keywords: Metropolitan governance, MABA, Inter-municipalism, Public policies.

1. INTRODUCCIÓN

En suma, el artículo mostró ciertas pistas para el entendimiento de la realidad compleja del AMBA cuando se pretenden resolver los ingentes problemas que se manifiestan territorialmente en los municipios pero que refieren a escalas superiores de abordaje. Este diagnóstico general permite contar con ciertos recaudos en los alcances de las propuestas, políticas, proyectos o planificaciones que puedan emprenderse desde cada municipio en particular. Además, abre el panorama para concebir una etapa de formulación de acuerdos mancomunados que puedan expresarse en distintos niveles, desde la resolución de problemas específicos, acuerdos particularizados o generando experiencias de inter-municipalismo, hasta, por el contrario, abonando a la construcción de una coordinación general del AMBA, que presenta aún grandes obstáculos por resolver.

En la década de los noventa, los procesos de descentralización estatal en la Argentina llevaron a una revalorización del municipio en un contexto de cambio profundo de las relaciones entre el Estado y la sociedad, en el que la crisis del Estado del Bienestar y el surgimiento del Estado neoliberal fueron las dos caras de una misma moneda (Cravacuore, Ilar y Villar, 2004). Los gobiernos locales debieron, en este contexto, reformular sus políticas de desarrollo y también generar formas de gestión más innovadoras para hacer frente a una demanda de la ciudadanía ampliada, como consecuencia del traspaso de funciones y competencias desde los niveles superiores de gobierno (Completa, 2015).

La cesión de funciones –y en general, sin transferencia de recursos- desde la esfera pública central hacia la local, en un complejo entramado de transformaciones, condujo a la municipalización de la crisis política y socioeconómica que se comenzó a experimentar al promediar aquellos años noventa. De esa manera, las administraciones locales emergieron como gestoras de políticas públicas de promoción del desarrollo local, lo que sin duda habilitó nuevas prácticas de gestión para atender a esa agenda ampliada, pero en contextos de escasas capacidades, competencias y recursos. Al mismo tiempo, los ámbitos de resolución de muchas de las problemáticas que estos actores comenzaron a abordar excedía, en la mayoría de los casos, los límites territoriales estrictos de los municipios. La cooperación intermunicipal surge, así, como una alternativa cuasi obligada, una forma concreta de administrar las nuevas competencias delegadas y/o asumidas y de promover el crecimiento equilibrado y sustentable de las comunidades locales (Completa, 2015). Esto generó que los gobiernos locales desarrollaran nuevas capacidades como respuesta a las demandas tradicionales cuantitativamente multiplicadas y, así, satisfacer con propuestas originales las nuevas demandas, transformando estructuras, organizaciones, poderes y usos de los recursos tradicionales. De todos modos, esta descentralización no se tradujo en un cambio profundo en el marco legal, pues la delegación se habilitó mediante decretos y resoluciones (Cravacuore, Ilar y Villar, 2004).

Si bien el proceso asociativo intermunicipal evidenciado en la Argentina se da a partir de la década de 1980, fue en 1999 cuando la recién creada Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior de la Nación impulsó el Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales. Tal como señala Completa, “El gobierno nacional alentó la conformación de microrregiones en todo el país con el objetivo principal de solucionar los problemas de gestión urbana que trae aparejada la conurbación y el intercambio de flujos entre ciudades” (Completa, 2015, p. 362). Así, se fueron dando experiencias en las que la planificación estratégica del territorio, el desarrollo económico y la implementación de nuevas políticas sociales, con formas de gestión innovadoras, cobraron relevancia (Cravacuore, Ilar y Villar, 2004).

Siguiendo a Lefèvre (2005), se pueden distinguir dos grandes modelos de gobernabilidad metropolitana: a) de construcción no Institucional (cooperación); b) interinstitucional. El primero radica en la coordinación de estructuras existentes o de acuerdos formalizados. El segundo responde a distintas estrategias y arreglos generados de manera espontánea por los municipios, para superar la fragmentación política e institucional de los territorios en los que se asientan. En este se destacan dos tipos de modelos: el modelo supramunicipal y el intermunicipal.

Como se sabe, en la Argentina no existen antecedentes de gobiernos metropolitanos supramunicipales,¹ es decir que conformen un nuevo nivel de gobierno capaz de articular, subordinadamente, las instituciones locales preexistentes, con legitimidad política directa y autonomía plena (institucional, política, administrativa y económica-financiera). Pero sí se aplica, con más o menos rendimiento, el modelo intermunicipal, que apunta a generar acuerdos entre gobiernos locales de tipo voluntario, en los que los municipios conservan su autonomía y legitimidad política, y la asociación se da en términos de coordinación sobre la ejecución de programas, proyectos, servicios públicos y/o realización de obras o actividades de interés común (Lanfranchi, Bercovich, Rezaval, Gonzalez y Simone, 2018).

Completa sugiere que esta última modalidad resulta ser más ventajosa que la supramunicipal, ya que no interfiere con la autonomía de los municipios asociados y posee compatibilidad con las constituciones provinciales argentinas, que prohíben la creación de nuevos niveles de gobierno intermedios, entre los municipios y las provincias (2015). Suele mencionarse, además, como factor desalentador, la preocupación de quienes gobiernan municipios de menores recursos y tamaño ante la posibilidad de un control hegemónico de otro par más poderoso en términos poblacionales o de recursos (Tecco y Lucca, 2007). A ello se le suma que los recursos presupuestarios representan uno de los principales problemas que afectan la gestión de los organismos intermunicipales (Cravacuore, 2017).

De este modo, puede observarse que la asociación entre gobiernos locales presenta escasa regulación en el ordenamiento jurídico y se encuentra desactualizada, tanto a nivel nacional como provincial, a diferencia de otros países donde se otorga rango constitucional; Brasil es un ejemplo destacado en la región (Grin, 2024). En la Constitución argentina se aboga por la autonomía municipal, y el alcance y contenido de esa autonomía en el orden institucional, político, administrativo y económico financiero se encuentra regulado por cada provincia. En el caso de la Constitución bonaerense (CPB), pese a que fue reformada y aprobada con posterioridad a la reforma de la Constitución nacional (CN) en 1994, no se reconoce la autonomía municipal, tal como lo establece el artículo 5 de la carta magna nacional y como sucede en el resto de las provincias argentinas, a excepción de Mendoza y Santa Fe. Entre otras cuestiones, la potestad de cada provincia para determinar las competencias institucionales, administrativas y funcionales de sus municipios genera un sistema municipal notoriamente diversificado y heterogéneo, característica una y otra vez subrayada por la bibliografía académica (Iturburu, 2000; Cravacuore, 2016; Ruiz y Grin, 2023; Grin, 2024). En relación con la capacidad de articular de modo intermunicipal, según Completa (2015) “sólo unas pocas incluyen cláusulas que regulan la creación, competencias y/o funcionamiento de los organismos intermunicipales” (Completa, 2015, p. 369). Entre ellas sí está la provincia de Buenos Aires, con la ley 13580 (2006).

Según lo antedicho, el objetivo de este trabajo es el análisis de experiencias asociativas de inter-municipalismos en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), en el marco de posibilidades de gestión de estos organismos y de planificación. Para el logro de este objetivo, metodológicamente se aborda desde fuentes primarias; básicamente, entrevistas semi-estructuradas a dos grupos de informantes: especialistas académicos en la temática y funcionarios de diversos municipios involucrados en estos arreglos institucionales. Se realiza también el análisis de fuentes secundarias y análisis documental. El análisis posterior presenta como resultado las discusiones, posibilidades y debilidades para generar un estado de situación actual, atendiendo a consideraciones desde la planificación. La discusión muestra el contexto de diferencias y acuerdos presentes en la temática, que perfilan las nociones existentes desde las posibilidades de ofrecer un entorno de articulación y coordinación. Como conclusión, se abre el panorama de debate para la formulación de acuerdos mancomunados que puedan expresarse en distintos niveles, aun presentando grandes obstáculos por resolver en relación con las posibilidades reales en términos de gestión territorial y cooperación.

2. METODOLOGÍA

El trabajo propone un estudio de casos de experiencias de inter-municipalismo en el AMBA, desde un diseño cualitativo. El análisis integró datos de fuentes primarias (entrevistas semi-estructuradas a especialistas académicos, como también a actores, informantes clave y funcionarios gubernamentales, asociados a temáticas de planificación urbana y el ambiente, y/o participantes de aquellas experiencias de cooperación intermunicipal) y secundarias (documentales, estadísticas y normativas). Estas experiencias se enmarcan en arreglos institucionales que caracterizan al AMBA y están atravesadas por las condiciones de posibilidad que ofrecen los factores sociopolíticos, culturales y económicos en sus territorios, con impacto directo en la producción y reproducción de desigualdades sociales en la urbanidad.

El trabajo de campo se desarrolló de manera virtual y presencial de 2022 a 2023, sobre una muestra intencional seleccionada que permitió obtener un panorama general de las problemáticas y dinámicas del funcionamiento urbano del área en cuestión, y en particular sobre las formas de asociativismo en la conformación de arreglos intermunicipales. Con respecto a dichos arreglos, las entrevistas estuvieron enfocadas en resaltar sus composiciones, funciones y objetivos, desde su fundación y desarrollo considerando las tendencias generadas. De cara al presente artículo, su procesamiento y análisis se direccionó contemplando sólo las siguientes dos líneas temáticas:

1. Factores habilitantes o no para la creación y puesta en marcha de experiencias de inter-municipalidad. Fortalezas y debilidades
2. Planificación del desarrollo como eje transversal – valoraciones de los informantes clave.

Este análisis de situación y posicionamientos de los respectivos referentes, como el de actores involucrados en las problemáticas regionales, apuntan a delinear a futuro las posibilidades reales para una transferencia de políticas públicas en términos de gestión territorial y cooperación inter-municipal.

3. RESULTADOS

En el caso del AMBA, lo regional-metropolitano coincide con el área geográfica que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) define como Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA) aplicando criterios de continuidad física (Velazquez, 2014). Ésta presenta la particularidad de que es un espacio inter-jurisdiccional cuatripartito (con participación de CABA, de la provincia de Buenos Aires, de los municipios y de Nación). Además, diversos entes sectoriales ejercen su competencia en materia metropolitana (Lanfranchi et al., 2018). En este sentido, es posible observar que hay diferentes regionalizaciones:

- La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), generada por la Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires y la Encuesta de Movilidad Domiciliaria (PTUBA, 2010). Se encuentra definida sobre la base del criterio de la geógrafa Susana Kralich (2016), quien considera 44 distritos (CABA + 43 municipios) cubiertos por la red de transporte público nacional, de corta y media distancia, el radio máximo alcanzado por un umbral de desplazamientos cotidianos radiales, inter-jurisdiccionales, según la red regular de transporte público urbano-suburbano de pasajeros.
- AySA: El suministro de la empresa estatal Agua y Saneamientos Argentinos S.A. fue incorporando municipios, en diferentes períodos, a su área de cobertura. Hacia 2015 había 18 partidos incluidos; para el 2017, 26, y en la actualidad cuenta con 27 (AYSA, s/f; Fernández, 2020).
- CEAMSE: Empresa que se ocupa de los residuos sólidos urbanos de 45 municipios de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires. Recibe 22.500 toneladas de residuos proveniente del aglomerado (CEAMSE, 2024).
- Regiones Sanitarias: Constituyen entes rectores que tienen como misión gestionar, coordinar, supervisar, controlar, monitorear y evaluar, en forma descentralizada, las políticas, planes y programas de salud dispuestos por el Nivel Central del Ministerio o planificados conjuntamente con los municipios, hospitales provinciales y nacionales de su área geográfica (Ministerio de Salud, 2024). La provincia de Buenos Aires está dividida en 12 Zonas Sanitaria; cinco de ellas se encuentran en el AMBA, sin incluir la CABA (El observador online, 2022).
- Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR, 2024), Comité de Cuenca del Río Reconquista (COMIREC, 2024), Comité de Cuenca del Río Luján (COMILU, 2015): Coordinan y ejecutan acciones vinculadas con el saneamiento ambiental, la preservación del recurso hídrico y la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca. Tienen la capacidad jurídica para planificar, coordinar, ejecutar y controlar la administración integral de las diferentes Cuencas, por lo que la regionalización responde jurisdiccionalmente a ellos.

Estas regionalizaciones de alcance metropolitano dan cuenta de geografías municipales comprendidas en diferentes definiciones, recortes metropolitanos adoptados por agencias oficiales y cobertura de ciertos servicios públicos esenciales (Fernández, 2020). De esta manera, nos encontramos con distintas denominaciones para referirse a un área específica de cobertura, que generalmente interfiere en la resolución de problemáticas. Por ejemplo, en la creación de suelo urbanizable y generación de viviendas que respondan a la ley 8912 (1977) y la ley de Hábitat 14449 (2013), caso en el que los municipios dependen de diferentes organismos para la verdadera gestión del hábitat; v. g., requieren la disposición de servicios de energía eléctrica, agua potable, pavimentación, alumbrado público, entre otros. Esto mismo se reproduce en otros sectores de políticas con expresión metropolitana que dificultan la gestión urbana por la multiplicidad de variables intervinientes, a lo que se suma la dependencia de gestiones de organismos diferentes de escalas superiores.

Además, cabe mencionar que algunos de los organismos de gestión metropolitana mencionados poseen numerosos recursos, trabajan con una lógica no estandarizada y, en algunos casos, sin siquiera representación municipal, lo cual, al decir de Cravacuore, multiplica los problemas, ya que operan en su jurisdicción independientemente de los gobiernos territoriales (Cravacuore, 2017).

Así, la aglomeración urbana del AMBA reconoce el exceso en términos de límites de lo razonable, como también en la capacidad de control por parte de sus instituciones, que funcionan generalmente de manera desarticulada o solapada. Se suma también la existencia de responsabilidades superpuestas, a menudo confusas, entre las cuatro jurisdicciones que conviven en el área. Además, la expansión y crecimiento de la mancha urbana, con la consolidación y densificación, exacerba las problemáticas territoriales que poseen una dinámica funcional centralista y conlleva amenazas, inconvenientes y desventajas a la vida urbana. Entre ellos, es posible observar el deterioro de la calidad de vida, los impactos climáticos, la deficiente eliminación de los residuos, la contaminación, la inseguridad, el hacinamiento, el analfabetismo, el déficit habitacional, etcétera.

De cara a lo anterior, resulta ser un consenso común la necesidad de pensar en la gestión pública metropolitana, eficaz y acorde con la realidad económica, cultural, social y política, y según principios de coordinación, cooperación y respeto entre sus jurisdicciones (Dromi y Lucero Schmidt, 2017, p. 7), ante “las deficiencias de un marco de ordenamiento urbano-territorial (...) que va proponiendo alternativas de planificación y gestión con posterioridad a las transformaciones” (Vidal-Koppmann, 2019, p. 20).

El desafío de resolver y prevenir los diversos problemas que enfrentan las ciudades requiere la implementación de mecanismos de gobernanza metropolitana, instituciones con legitimidad política, que coordinen las agencias existentes abordando los problemas de forma integral y que garanticen la coordinación entre sectores, jurisdicciones y niveles de gobierno de un mismo sistema urbano. Es una decisión estratégica que deberán tomar en el corto plazo los gobiernos municipales, provinciales y el gobierno nacional, para mejorar la calidad de vida de la población en el futuro (Lanfranchi et al., 2018).

EL trabajo realizado por Lanfranchi et al permite reconocer, como referencia internacional, diferentes aglomerados urbanos con un nivel de coordinación metropolitana alto, que ya cuentan con una trayectoria sólida en la gestión urbana de diversos problemas en esta escala. En la región latinoamericana, Brasil, México y Colombia presentan avances importantes en la coordinación inter-jurisdiccional y en términos jurídico-legales (2018). Sin embargo, la RMBA, con más de 16.480.574 personas² (CENSO, 2022), uno de los aglomerados más grandes de Latinoamérica, se encuentra sumida en una discusión sin resolución sobre los modelos que podrían replicarse para su particular situación.

Según lo antedicho, un exfuncionario entrevistado³ plantea que los procesos de regionalización no deben confundirse con las experiencias de inter-municipalidad. Estos consorcios intermunicipales nacen de la vocación de los gobiernos locales de construir una agenda en común, planteando un conjunto de problemas en el marco de competencias municipales compartidas desde la ley orgánica municipal. Por ello, las leyes creadas para la formación de consorcios permiten la interrelación y el trabajo en común entre los municipios que expresan determinado ánimo asociativo, que difiere de la descentralización en regiones orientada a mejorar la gobernanza de la provincia de Bs. As. (Esteban, González Chmielewskic, Romero, Pereyra, Schneider y Cravacuore, 2021).

En líneas generales, el campo relevado permite dar cuenta de un interés y una necesidad explícitos por acordar una agenda de problemáticas propias para ser gestionadas y abordadas desde la inter-municipalidad, pero también da cuenta de las complejidades de cada sector en las formas de percepción de la realidad local, política y regional del área en estudio. La intervención pública coordinada entre CABA, los municipios del AMBA, el Gobierno de la provincia y Nación es un hecho que, tal como se viene dando, se evalúa con una performance deficiente. Por ello, se reconoce (en la bibliografía sobre la temática y en las entrevistas realizadas) la conveniencia de construir una nueva institucionalidad intermunicipal. Sin embargo, resultan ser un tema clave en esta discusión las formas y la metodología para que dichos arreglos perduren en el tiempo, se fortalezcan y sean eficaces de cara a las demandas de la ciudadanía metropolitana.

En el siguiente apartado se sintetizarán, con base en las entrevistas realizadas y para el caso de los consorcios intermunicipales existentes en el AMBA, activos o no, dos ejes de análisis ya explicitados en el apartado metodológico.

3.1. Consorcios inter-municipales

En el ámbito internacional existe acuerdo en lo que se refiere a la cuestión metropolitana y a la sub-regionalización interna AMBA y RMBA (24 o 40 municipios). Sin embargo, pese a tratarse de una región donde vive el 40 % de la Argentina y de ser la segunda región más pobre del país, a nivel político la conveniencia, o no, de la institucionalización de la cuestión metropolitana está lejos de estar resuelta. Ciertamente es que la pandemia, de algún modo (para su tratamiento y la mejora de la salud poblacional),

impulsó políticas de “alcance AMBA”, y nuevamente el “benchmarking”⁴ político obtuvo cierta difusión; no obstante, la convocatoria a los actores fue errática e inestable ya que en ocasiones se convocaba a los 24 municipios y el resto de los niveles, y en otras sólo al provincial, más CABA sin los Municipios. En este sentido, resulta importante subrayar, como lo hace Cravacuore, que “no hay gestión metropolitana sin inter-municipalidad” (Cravacuore, 2017).

En este contexto, los consorcios⁵ se convierten en herramientas que pretenden fortalecer los gobiernos locales, independientemente de la fuerza política que gobierne. Esto permite unificar acciones en conjunto, consolidando la unión, lo que fortalece no sólo a los municipios sino también a la provincia y luego a la Nación. Los consorcios fueron conformándose en el marco de la ley N° 13.580 como estructuras de articulación horizontal sin mediación jerárquica, que permite que puedan tener personería jurídica de derecho pleno, y tomaron el relevo dejado por los viejos corredores productivos clásicos de los años noventa.

En el AMBA se destacan las siguientes experiencias o iniciativas, que revisaremos aquí:

- Región metropolitana Norte
- Consorcio de Municipios del Conurbano Sur (COMCOSUR)
- Región Metropolitana Norte 2

La **Región Metropolitana Norte** fue creada en el año 2000 por los municipios de Tigre, San Fernando, San Isidro y Vicente López. Se puede advertir en su acta constitutiva el objetivo principal de “Planificar, gestionar y ejecutar todo tipo de emprendimiento de interés común”. El marco legal propone unificar la legislación ambiental de los cuatro municipios mediante acuerdos entre los Concejos Deliberantes (Güi, 2020). En este sentido, generaron una ordenanza (ORDENANZA 2253/00, 2000) y fueron capaces de atravesar diez años sin una ley que otorgara legitimidad. Nunca llegó a la formalización y, con el paso de los años, con la gravitación de algunos contrapuntos políticos, el consorcio quedó en desuso (Esteban et al., 2021).

Actualmente, hay contactos entre las gestiones de Soledad Martínez (Vicente López), Ramón Lanús (San Isidro) (<https://www.lapoliticaonline.com/conurbano/en-san-isidro-ramon-lanus-da-el-batacazo-y-corta-con-40-anos-de-hegemonia-de-los-posse/>), Juan Andreotti (San Fernando) y Julio Zamora (Tigre) (<https://www.lapoliticaonline.com/conurbano/julio-zamora-duplico-los-votos-del-pro-en-tigre-y-va-por-otro-mandato/>) con el fin de acordar parámetros de acción para reflotar la Región como instrumento desde múltiples dimensiones, pero sobre todo para abordar lo ambiental, el tratamiento de aguas y residuos. Existe la necesidad de reagruparse como bloque en tiempos de poder atomizado, para coordinar acciones o realizar planteos a la Provincia y/o a la Nación. Además, los reclamos de “autonomía” y “descentralización” a la provincia, nombrados en el acta constitutiva de 2000, se retomarían sobre todo en lo relativo al manejo de la seguridad. Entre otros temas, aparecen la promoción de acciones para atraer inversiones, la coordinación del tránsito y transporte público, razones urbanísticas compartidas y la cuestión ambiental de la ribera y las islas como el desarrollo de la región (La política online, 2024).

El **Consorcio de Municipios del Conurbano Sur (COMCOSUR)** fue pionero en reconocer las dificultades del desarrollo local y se conformó a imagen y semejanza de los antiguos corredores productivos bonaerenses. Se constituyó en 2004, y tuvo un período muy activo de cuatro años, para luego pasar por diferentes períodos de actividad y latencia hasta congelar su actividad en 2016. Lo conformaron los municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes, con todas ciudades muy fuertes desde el punto de vista del liderazgo político, que es homogéneo en cuanto a su color partidario. Este consorcio se focalizó en la resolución mancomunada de problemas regionales con una institucionalidad formal, ya que logró darse un estatuto (Cravacuore, 2023).

Las entrevistas realizadas a algunos de los exintendentes de la época reconocen la importancia y la innovación que implicó en aquel momento, por ejemplo, el “atreverse a pensar los temas ambientales como temas regionales”. Un exasesor del Consorcio ejemplifica: “Lo que se vierte aguas arriba en Matanza Riachuelo, Sarandí o Santo Domingo no se resuelve en las respectivas desembocaduras; este

ha sido y es un tema integral donde los municipios deben aportar asociadamente” formas de resolución de la contaminación. También se pretendió abordar otras problemáticas, como el suelo apto para los emprendimientos industriales, la logística, la vigencia y las posibilidades de la recuperación del ferrocarril provincial, la articulación multimodal de transportes (estaciones de transferencias), entre otras de relevancia regional, pero no en todas se logró llegar a acuerdos y avances.

La Región Metropolitana Norte 2 surge de la crisis del primer consorcio citado más arriba y la conforman siete municipios: Campana, Escobar, Malvinas Argentinas, Pilar, San Fernando, Tigre y Exaltación de la Cruz, el último en sumarse. Es decir, se trata de un consorcio que abarca 3000 km de territorio en un área de las más productivas y ricas del AMBA.

Este consorcio cuenta con personería jurídica (ley 14900, 2016) y fiscal, y busca abordar una agenda fuertemente orientada hacia Transporte y Ambiente, con algunos temas más “soft” como cultura, educación y turismo. Se propone también construir consensos para llevar adelante cambios en la Ley Orgánica Municipal (LOM), que data de 1959, y en la Ley 8912 de Ordenamiento Territorial, de la época de la dictadura militar (1977). Ambas regulaciones, pese a las sucesivas modificaciones, tienen fuertes limitaciones para hacer frente a la problemática del desarrollo urbano en clave global y son ampliamente restrictivas para propiciar la acción política mancomunada más allá de los límites municipales.

En cuanto a su estatuto y estructura interna, resulta interesante el acento puesto en mejorar la distribución del poder y evitar los errores organizativos que frustraron a los casos de consorcios anteriores ya mencionados. El estatuto formalizado garantiza la gobernanza interna, permitiendo la alternancia en la presidencia y dando permanencia a ciertos órganos internos. Otorga operatividad al consorcio al establecer una estructura de comisiones internas en torno a áreas de gestión y permite la captación de fondos para efectivizar proyectos e iniciativas regionales. Al decir de unos de los entrevistados, integrante del consorcio, “ello garantiza la implementación de políticas públicas con un acto administrativo que lo respalde: aquí están los fondos y el permiso legal de la acción que quiero tomar”.

La formalización de la iniciativa se materializó en:

- Acta de fundación firmada por todos los participantes en representación de sus municipios
- Sanción de la Ley 14.900, que estableció su conformación, lo que le otorga robustez política
- Inscripción en el registro de consorcios municipales de la provincia

Hay algunos logros interesantes a destacar de la información que pudimos relevar: la implementación de un sistema de alerta temprana con una plataforma en común entre los concesionarios y los municipios para abordar la seguridad vial y delictiva; el despliegue de obra pública e infraestructura con fondos del BID para obras muy específicas de desarrollo metropolitano; programas deportivos de integración social y durante la pandemia; compras colectivas de medicamentos e insumos hospitalarios; coordinación de políticas de vacunación y prevención en salud.

Por último, respecto del eje transversal oeste del conurbano hubo una propuesta preliminar de intermunicipalidad que no ha logrado hasta el momento prosperar y desarrollarse. En el año 2019, en un acto realizado en la Universidad Nacional de Hurlingham (UNAHUR), el jefe comunal Juan Zabaleta se expresó sobre la articulación pretendida por la creación del Consorcio de Municipios de la Región Oeste, entre Hurlingham, Ituzaingó, San Martín, Morón y Tres de Febrero, para resolver problemáticas que atraviesan dichos distritos en materia de seguridad, transporte y medio ambiente. Manifestaba la intención, en dicho momento, de contribuir a causas comunes en la articulación de políticas de tipo regional, que involucraba a más de 1,8 millones de habitantes (El1 Digital, 2019). Luego de la pandemia, los jefes municipales de Morón, Ituzaingó, Moreno, Merlo y Hurlingham manifestaron su interés en resolver esta propuesta, con el objeto de dar respuesta en términos sanitarios y de presentar acciones de coordinación y colaboración más amplias (Carmona, 2021), aunque no se logró avanzar en términos concretos (Esteban et al., 2021).

En conclusión, como bien lo ha señalado Fagundez (2018) en su tesis inaugural sobre el tema, las experiencias de asociativismo intermunicipal surgieron con un marco jurídico impreciso y difuso, y las dos primeras tuvieron un grado de formalización diverso y no siempre robusto. El tercer consorcio analizado muestra, sin embargo, un desarrollo diferente. Los condicionantes legales parecen ser importantes aunque, sin embargo, hay que señalar que la sanción de la Ley 13.580 (2006) -vigente- no impactó significativamente en el surgimiento de nuevos consorcios ni en el fortalecimiento de los existentes. Si bien la institucionalidad es una variable necesaria, no es suficiente para explicar el fenómeno; los condicionantes de tipo políticos y las debilidades arriba mencionadas juegan en contra.

3.1.1. Factores habilitantes o no para la creación y puesta en marcha de experiencias de intermunicipalidad. Fortalezas y debilidades

Las entrevistas realizadas muestran un consenso respecto de la importancia de empezar a discutir reformas, especialmente de las cartas orgánicas municipales, para dar lugar a la inter-municipalidad de una manera más robusta y operativa. Nos interesa aquí explicitar brevemente los factores gravitantes, las debilidades y fortalezas que surgen del análisis del campo de cara a la implementación y concepción de la inter-municipalidad.

a) Factores condicionantes

- Excesiva preponderancia del clima y la coyuntura política del momento. Este factor parece determinar los períodos de latencia y/o actividad de estos arreglos institucionales, así como el progreso, o no, de los proyectos regionales que impulsa o impulsó cada Consorcio.
- El rol del Estado provincial, como el del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires,⁶ limitan en exceso lo que puede o no puede hacer un municipio.
- El marco jurídico institucional no facilita la organización regional de los Municipios. No es fácil encontrar un espacio institucional para los organismos intermunicipales.
- La excesiva competencia de los actores políticos en épocas electorales, por otra parte obvia puede hacer fracasar la permanencia de los Consorcios.
- Mayor presencia de los poderes provinciales y nacionales en los territorios municipales a partir de 2008/2010.
- Importancia de las relaciones de confianza entre los líderes miembros. Es un activo político que puede pautar el ritmo del Consorcio.
- Una valoración positiva y mayor conocimiento por parte de la ciudadanía puede constituirse en un incentivo para la permanencia del consorcio (no hemos visto estudios sobre este aspecto)

b) Debilidades

- Si el funcionamiento real del Consorcio depende exclusivamente de la voluntad política de los intendentes y no tiene un desarrollo real hacia abajo, en los mandos superiores políticos (secretarios/subsecretarios) y medios (burocráticos) es probable que se diluya.
- Diagnósticos precarios o incompletos de las problemáticas sobre las que se quiere incidir.
- Establecer problemáticas de poco calado regional y optar por una agenda excesivamente “soft” o fácil.
- Planificaciones sin objetivos comunes, que recorran toda la región, y que planteen verdaderamente la interdependencia de los problemas y de las soluciones.
- No siempre las agendas planteadas por los Consorcios, activos o no, han demostrado una real vocación de poder en sus intervenciones públicas.

- No contar con buenos sistemas de producción de datos e información (problema que se advierte a nivel municipal, pero que quizás la inter-municipalidad podría suplir).
- Sin una dinámica de funcionamiento clara, el Consorcio se diluye.
- Poco financiamiento para sostener estructuras de funcionamiento.

c) Fortalezas

- Existencia de una clara región metropolitana con verdaderos problemas estructurales complejos y comunes.
- Existencia de leyes que amparan y promueven estos arreglos de cooperación intermunicipal: Ley 12.288 (1999) y 13.580 (2006), provincia de Buenos Aires.
- La única experiencia activa muestra la importancia de definir buenos mecanismos de relación, organización y resolución de los conflictos para alcanzar los objetivos.
- Interlocución válida y potente frente al gobierno provincial y nacional.
- Incidencia en el debate respecto de la coparticipación secundaria.

3.1.2. *Planificación del desarrollo como eje transversal – valoraciones de los informantes clave*

El conocimiento acumulado permite distinguir que la producción y reproducción de desigualdades socioterritoriales encuentra condicionamientos estructurales en la performatividad de las políticas de planificación del desarrollo. El Área Metropolitana de Buenos Aires ofrece, en este sentido, algunos elementos para repensar el espíritu que orienta las iniciativas intermunicipales vis a vis con la planificación.

En primer lugar, la superposición territorial dificulta la definición de responsabilidades jurisdiccionales para la disminución de estas desigualdades, cuya complejidad socioespacial requiere abordajes multifocales. La lista de problemáticas es extensa, en un contexto en el que, por ejemplo: hay ausencia de cobertura vinculada a necesidades básicas aún no satisfechas en la esfera de infraestructura y servicios (redes de vinculación urbana, alumbrado público, agua, gas, electricidad, gestión de residuos sólidos urbanos, saneamiento, etc.); las áreas agro-productivas o industriales entran en conflicto y se encuentran insertas en el crecimiento urbano, lo que exige/promueve la re-localización o el cambio de uso de su suelo; se manifiestan sectores de cuencas y acuíferos con alta vulnerabilidad de la población localizada allí; además, son evidentes las problemáticas relacionadas con la disponibilidad del suelo urbano, y con el mercado, con dificultades en oportunidades de empleo y de acceso a la vivienda en un ámbito de acogida de migración principalmente interna,⁷ entre otros. Por otra parte, la ausencia de acciones anticipadas del Estado (en sus diferentes niveles) para planificar un horizonte de desarrollo urbano en las ciudades (Rofman, 2023; Bertranou, 2023; Barrionuevo, 2022; Mattioli, 2024) da por resultado una situación territorial con procesos de segregación social, fragmentación y demandas ocupacionales y aspiracionales insatisfechas de las territorialidades emergentes.

Tal como señala Reese, la “planificación es el marco básico fundamental para encuadrar luego los instrumentos” (Reese, 2021), aclarando que la innovación de experiencias en el desarrollo de instrumentos, como en las políticas, debe sortear las limitaciones estructurales de los municipios, con la necesidad de eludir el modelo tradicional y burocrático. La planificación se convierte entonces, al decir de Matus, en la “herramienta de conducción o gobierno del proceso social en todas sus dimensiones” (Matus, 1987, p. 41). Teniendo en claro esto, se debe comprender que la base del proyecto de gobierno –de contenido propositivo– y la capacidad de gobierno –que refiere a técnicas de planificación– remiten a un espacio propio de reflexión teórica en toda su complejidad (ibídem).

Sin embargo, las políticas de planificación en la Argentina, y específicamente en el Área Metropolitana, no se han pensado desde una mirada focalizada en las particularidades de cada dinámica socioterritorial.

Antes bien, los modelos de planificación hasta ahora implementados dan cuenta del carácter centralista y burocratizado de las iniciativas propuestas.

La ausencia de una tradición colaborativa en las iniciativas de planificación territorial responde a la ausencia de liderazgos más democráticos y menos mezquinos y de capacidades institucionales (Díaz Rosaenz y Schneider, 2024) que generen espacios de concertación en los entramados territoriales y mantengan los compromisos más allá de las disputas partidarias, evitando de ese modo, dejar librado al sector privado el campo de iniciativas -de manera formal e informal- (Acuña, 2023; Bertranou, 2023; Barrionuevo, 2022). Esto es particularmente visible en el ámbito local, en el que, si bien la acción estatal “resulta ser necesaria, a veces sólo funciona como bandera” (Bertranou, 2023). Los principios de planificación no logran superar la normatividad, y los municipios enfrentan dificultades estructurales en los planos jurídico institucional, económico financiero y operativo, para avanzar hacia acciones que empoderen a la comunidad. En particular, no está garantizada la disponibilidad de los recursos para la sustentabilidad de las propuestas. Los sistemas de financiamiento, que proceden tanto de provincia como de Nación, no son flexibles, por lo que “no se pueden amoldar a las necesidades, ya que son paneles cerrados”. Un ejemplo de ello es “las exigencias en la creación de vivienda, que implica generar las condiciones de la infraestructura (pluviales, agua, cloaca, pavimento), sujetas a disposición y ejecución desde organismos de escalas regionales”. Esta situación provoca que en el territorio se experimenten ejecuciones de obras por fracciones. En definitiva, los financiamientos cubren una parte de los costos, y el resto lo aportan el municipio y la comunidad (Barrionuevo, 2022).

Lo anteriormente expresado ilustra estructuras débilmente acopladas entre sí, lo que dificulta la cooperación y articulación tanto entre gobiernos locales como entre estos y otros actores sociales situados en diferentes niveles de territorialidad.

Todos los informantes clave han coincidido en señalar la necesidad de un abordaje en diferentes escalas territoriales para lograr soluciones integrales desde la planificación, dado que las problemáticas estructurales exceden la capacidad municipal. En este sentido, al decir de Bertranou, se vuelve un escollo evidente “la falta de institucionalidad en los acuerdos interpersonales, partidarios, que dificultan una mirada general de convergencia entre los distintos niveles del Estado”. Y agrega: “Si no aseguramos la homogeneidad en la toma de decisiones con estándares únicos de trabajo -en distintos ámbitos- las diferencias regionales no se reducirán” (Bertranou, 2023). Hay, así, coincidencia entre los entrevistados sobre la necesidad de considerar y consolidar una visión metropolitana, con organismos de gestión y/o gobierno; o no, pero sí con una mayor cooperación intermunicipal que salve las deficiencias de instituciones de gobierno municipales (Bertranou, 2023; Rofman, 2023; Barrionuevo, 2022).

En cuanto a los escollos para plasmar estos arreglos y generar compromisos sostenibles, uno de los entrevistados es elocuente. Si bien “existen acuerdos puntuales que se logran de alguna manera por afinidad y cercanías personales entre intendentes, en lo concerniente a temáticas de planificación de relevancia (como ordenación del suelo local, tasas, condiciones de radicación, etc.) se vuelve una complicación y es inexistente, ya que predominan las disputas en la captación de oportunidades de desarrolladores inmobiliarios, radicación de industrias, comercios, etc.”. Y agrega que esto “se reproduce en casi todas las áreas y políticas porque refiere a un estilo de gestión general, considerando que los premios y castigos se dan hacia adentro de la lógica de organización. Es por ello, que un primer obstáculo es el salir de dicha lógica, que se presenta como una constante” (Bertranou, 2023). Es decir, no hay grandes proyectos regionales porque los municipios abogan por el protagonismo y la impronta local. Pareciera, como ya ha señalado Cravacuore (2017), que “lo metropolitano no entra en la agenda política”.

En ese contexto, surge en el año 2016 –a poco de asumir el gobierno de centroderecha del PRO y con un escenario político de total alineación en el nivel nacional, provincial Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- el Consejo Consultivo para el Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA), creado mediante el decreto 1126/2016. Sus objetivos declarados fueron elaborar proyectos de innovación institucional para el AMBA, diseñar políticas públicas que integrasen la Capital Federal y

los partidos del Conurbano, y encarar definitivamente algún proyecto de institucionalidad para la región mencionada. Dentro de este organismo se crearía una Agencia Madre (con roles de coordinación, supervisión, control y planificación), conformada por representantes de las jurisdicciones involucradas (Nación, Ciudad y Provincia) y por diferentes agencias específicas según temas de política sectorial, con instancias de participación ciudadana y de control. El mayor desafío, según Margarita Charrière, fue instalar en el sistema político y en la sociedad sus diversas escalas de participación y articular aspectos sectoriales a una mirada integral que los contuviera (CPAU, 2017).

Este proyecto de Agencia Metropolitana mostró una factura legislativa y retomó los antecedentes de sucesivos intentos por cristalizar formas de coordinación inter-jurisdiccional: 1) la idea de la Agencia Metropolitana propuesta hace más de un década por la Fundación Metropolitana y 2) la idea del Parlamento Metropolitano en el nivel de formulación de políticas, que adoptaría la denominación de Asamblea Metropolitana al incorporar, además de los representantes parlamentarios, a los representantes de las autoridades nacionales, provinciales y locales (Abba, 2021). Sin embargo, más allá de los vientos a favor con los que contó, la propuesta no prosperó y se estancó.

Algunos destacados estudiosos del tema han señalado la inconveniencia de crear “una Agencia Madre y varias Agencias Temáticas”, y se ha sugerido más bien ir desde lo particular a lo general, ya que, en términos políticos, la Agencia Madre significaría una redistribución de competencias entre la Nación, la Ciudad Autónoma, la Provincia y los municipios, lo cual implicaría un plano de igualdad entre las cuatro jurisdicciones. “Esto sería inviable desde lo jurídico, pero, principalmente desde lo político, y originaría un fracaso seguro” (Cravacuore, 2017).

Además, la creación de esta Agencia Madre y varias Agencias Temáticas conlleva la eventual concentración del poder en dicha agencia, que debería negociar con los organismos nacionales y provinciales, con los municipios, con las empresas prestadoras de servicios públicos y con los sindicatos. Hay fuertes intereses institucionales, particulares, económicos y políticos que van más allá de quienes las lideran ocasionalmente. Si se avanza por la vía centralizadora, los actores territoriales pondrán resistencias, explícitas o implícitas. Esta institucionalidad superior con acumulación de poder podría ser perjudicial para la Región Metropolitana de Buenos Aires y para las restantes. En coincidencia con esto último, tanto Barrionuevo (2022) como Ragonese (2022) expresan la necesidad de generar acuerdos ante este contexto de grandes dificultades para la acción, y así plantear soluciones a las ingentes problemáticas territoriales, con acuerdos particularizados. Entonces, se habilita a coordinar, desde problemáticas concretas, en una escala de acuerdos que puedan ser viables. A esto, Cravacuore agrega que, “en términos políticos, negociar un tema es menos relevante que hacerlo por un amplio conjunto, por lo que será más trabajoso, pero más exitoso en el mediano y largo plazo”. Entonces, se sintetiza que tiene mayor consenso en la práctica territorial el hecho de “no planificar por sectores sino por problemas”. Esto alude a “intervenir resolviendo, poco a poco, la multiplicidad de problemas de la región, ya que si deseamos resolver todos al mismo tiempo, tenemos garantizado el fracaso” (Cravacuore, 2017). Suárez Lastra y Barroetaveña destacan, en el mismo sentido, que la discusión, en términos de la agenda, es tecnocrática. Si bien “suponen discutir la herramienta no se debe descartar que el eje clave, es pasar de esa discusión a la política, ya que es una discusión de poder” (Suárez Lastra y Barroetaveña, 2020).

“Desde mi perspectiva, lo he señalado en la reunión del Consejo Asesor de COCAMBA, es que deberíamos armar una institucionalidad cuya única función sea crear consensos. Un organismo que opere como un cerebro, que vaya identificando cuáles son los problemas en cada área y acordar las soluciones posibles entre todos los actores territoriales involucrados en ese problema. Se necesitan más facilitadores del diálogo que funcionarios que obliguen a ejecutar una agenda tecnocrática” (Cravacuore, 2017).

Por último, Scafati (2017) coincide en la necesidad de constituir “un ente coordinador”, aunque rápidamente aclara que, si este “no tiene el poder político para ejercer y establecer políticas de Estado”, puede convertirse en una gran frustración.

4. DISCUSIÓN

El artículo echa luz sobre los problemas que gestionan los municipios en el AMBA. Uno de los elementos clave aparece asociado al marco institucional que sobredetermina la gestión local. Los problemas que emergen en el territorio tienen raíces profundas y, a menudo, corresponden a una escala mayor a la municipal, pero requieren respuestas en la proximidad. Se expresan territorialmente en demandas de tipo ambiental, sociales, socio-económicos, de movilidad, etc., en un conjunto de municipios diversos. Esta brecha entre escalas pone en el centro del debate la calidad o performance de la política pública. Se trata de repensar si el proceso de la política pública puede partir del principio de homogeneidad territorial, o si, en cambio, es preciso reconocer en la plataforma local la diversidad de capacidades y condiciones de posibilidad para la sostenibilidad de determinadas propuestas. Las estandarizaciones de los diseños jurídico institucionales⁸ no han favorecido la territorialización de iniciativas de planificación, ya que los límites jurisdiccionales son vagos y presuponen que los problemas se presentan de la misma manera en territorios con especificidades sionormativas y culturales. Por ello, la revisión de fuentes puede hacernos suponer que la inter-municipalidad se puede pensar desde un abordaje territorial apropiado a cada problemática de tipo regional para tratar de resolverla, incluso, metodológicamente, desde abordajes de planificación interdisciplinaria que consideren las problemáticas como un sistema complejo (Mattioli, 2023).

Los consorcios asociativos inter-municipales permiten establecer acciones que de otra manera se resolverían unilateralmente o de forma menos atenta a los ciudadanos. Observar la lógica de los municipios en el federalismo argentino permite ver un fenómeno que perdura hasta hoy en día y se remonta al proceso de descentralización con algunas facultades y capacidades de los municipios, principalmente en los años noventa, con la reforma del Estado. Generalmente, las transferencias de competencias sin recursos correspondientes habilitan a los municipios a ser gestores de las políticas públicas, incluso con proyección internacional. En ese sentido, decanta la necesidad de la inter-municipalidad.

Sin embargo, en el AMBA hay múltiples obstáculos a resolver, considerando que en escalas superiores las regiones son pensadas desde estructuras comarcales de agendas múltiples o distribución de servicios, que no permiten concebir la dinámica urbana como una red de ciudades que abarca el funcionamiento y dinámica urbana. Es posible notar claramente la discusión, según los autores y entrevistados, desde dos lógicas: el de la planificación y el de la política. En términos de planificación, existe acuerdo entre académicos en la manera de comprender los procesos territoriales y los sectores intervinientes, pero en términos de política y de gobernanza esto aparece desdibujado por tensiones de la política partidaria. Sin embargo, ambas dimensiones deben poder entablar un diálogo sincrónico y productivo. “Si a esto le sumamos que además de los cuatro niveles de gobierno hay numerosos entes sectoriales, es simple deducir el grado de complejidad jurídica que lo constituye” (Lanfranchi et al., 2018, p. 91).

El sistema complejo actual se evidencia fragmentado, difícilmente articulado, dividido en áreas de gestión que no adquieren la transversalidad en la acción, entre otras deficiencias de relevancia que reducen las capacidades de intervención local. Ello se suma a que las debilidades y consideraciones para la creación de institucionalidades inter-municipales se expresan como un conjunto de múltiples variables azarosas en un marco de incertidumbre y cambios constantes.

Cada autor y cada entrevistado, vinculados a la temática, con ciertas diferencias y acuerdos, perfilan la noción de autonomía municipal, con las consecuentes necesidades de cambios en legislaciones existentes y la apertura futura a una homogenización en términos de lineamientos o coordinación general a escala regional; pero además, con una institucionalidad que debe ser discutida y formulada, no como una Agencia Madre de Gestión, sino desde las posibilidades de ofrecer un entorno de articulación y coordinación. Existe, así, una tensión entre la celeridad que se necesita para resolver problemas urgentes que pueden ser convenidos desde relaciones particularizadas, como se dijo, según una situación de cercanía política en contacto directo con las

organizaciones de la sociedad civil, y las grandes discusiones sobre la creación de líneas generales de actuación, cierta homogeneidad en el tratamiento de diferentes áreas y la creación de la Agencia metropolitana.

Más allá de las experiencias de asociativismo, que tienen ventajas en la concepción de problemáticas comunes, queda latente la pregunta sobre cómo llevar adelante un proceso de coordinación metropolitana efectivo, eficiente y políticamente viable en el contexto actual.

5. CONCLUSIONES

El análisis propuesto de experiencias seleccionadas para la provincia de Buenos Aires permitió mostrar cómo algunas ideas fuerza pueden (o no) frustrarse en la práctica (Pressman y Wildavsky, 1997). La noción de “hacer ciudad”, pensarla, planificarla o gestionarla enfrenta desafíos de implementación vinculados a factores político institucionales y culturales que delimitan el campo de intervención territorial en los diferentes niveles estatales. En los gobiernos locales se ponen de manifiesto situaciones de localización y transformación que crean actores y reglas (Pierson, 1996), previamente inexistentes y que se desmarcan de la territorialidad emergente, con lo que se complejiza la gestión municipal. Estas trazas de relaciones en diferentes niveles conjugan la red de nodos urbanos con características de centralidad (con mejores oportunidades y recursos) y aquellas áreas grises o rojas, difusas o vulnerables que manifiestan los mayores desafíos en cuanto a la complejidad de las problemáticas que presentan competencias de diferentes escalas de gestión.

En este entramado, a su vez, se hace difícil distinguir con claridad la conducción o liderazgo en el proceso de asociatividad. Esto perjudica la configuración de redes intermunicipales y la construcción de espacios de cooperación en los que sean factibles la sustentabilidad, legitimidad y gobernabilidad de las iniciativas.

Estos condicionamientos ponen en el centro de la escena público política el debate en torno a la capacidad anticipatoria de los gobiernos para conducir iniciativas y transformar en acciones los debates y diálogos coproducidos en conjunto entre las ciudades.

En suma, el artículo mostró ciertas pistas para el entendimiento de la realidad compleja del AMBA cuando se pretenden resolver los ingentes problemas que se manifiestan territorialmente en los municipios pero que refieren a escalas superiores de abordaje. Este diagnóstico general permite contar con ciertos recaudos en los alcances de las propuestas, políticas, proyectos o planificaciones que puedan emprenderse desde cada municipio en particular. Además, abre el panorama para concebir una etapa de formulación de acuerdos mancomunados que puedan expresarse en distintos niveles, desde la resolución de problemas específicos, acuerdos particularizados o generando experiencias de inter-municipalismo, hasta, por el contrario, abonando a la construcción de una coordinación general del AMBA, que presenta aún grandes obstáculos por resolver.

6. AGRADECIMIENTOS

Este trabajo fue realizado gracias al apoyo institucional del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET) y el Centro Interinstitucional de Movilidad Urbana, Logística y Transporte del Sur y Oeste del AMBA de la Universidad Nacional de Avellaneda (CILOT-UNDAV). Y ha contado con el financiamiento del FONCYT en el marco de los proyectos dirigidos por Cecilia Schneider, PICT 003394 Gobernanza Urbana, Liderazgo y capacidades Estatales en el AMBA; y Luisa Mattioli, PICT-INVI-00614 e IMPACTAR Ciencia y Tecnología -Desafío 164-.

ROLES DE COLABORACIÓN

Administración de proyecto	Luisa Mattioli; Cecilia Schneider;
Adquisición de fondos	Luisa Mattioli; Cecilia Schneider;
Análisis formal	Luisa Mattioli; Cecilia Schneider;
Conceptualización	Luisa Mattioli; Cecilia Schneider;
Curaduría de datos	Luisa Mattioli; Cecilia Schneider; Giselle González; Micaela Díaz Rosaenz;
Escritura – revisión y edición	Luisa Mattioli; Cecilia Schneider; Giselle González; Micaela Díaz Rosaenz;
Investigación	Luisa Mattioli; Cecilia Schneider; Giselle González; Micaela Díaz Rosaenz;
Metodología	Luisa Mattioli; Cecilia Schneider;
Recursos	
Redacción – borrador original	Luisa Mattioli; Cecilia Schneider;
Software	
Supervisión	
Validación	Luisa Mattioli; Cecilia Schneider; Giselle González; Micaela Díaz Rosaenz;
Visualización	Luisa Mattioli; Cecilia Schneider; Giselle González; Micaela Díaz Rosaenz;

ENTREVISTAS

Cravacuore, Daniel (septiembre de 2023). Gobernanza metropolitana y capacidades en el AMBA. Entrevista realizada por Cecilia Schneider, Buenos Aires, Argentina.

Rofman, Adriana (marzo de 2023). Planificación, gobernanza y capacidades en el AMBA. Entrevista realizada por Cecilia Schneider. Buenos Aires, Argentina.

Bertranou, Julián (marzo de 2023). Planificación, gobernanza y capacidades en el AMBA. Buenos Aires, Argentina.

Ragonese Mariano (agosto de 2022). Planificación y gobernanza Metropolitana. Entrevista realizada por Cecilia Schneider y Luisa Mattioli. Buenos Aires, Argentina.

Barrionuevo, Fernando (octubre de 2022). Planificación municipal y gobernanza. Buenos Aires, Argentina. Entrevista realizada por Luisa Mattioli. Buenos Aires, Argentina.

Acuña, Carlos (septiembre de 2023). Capacidades institucionales en municipios bonaerenses. Entrevista realizada por Cecilia Schneider y Micaela Díaz Rosaenz. Buenos Aires, Argentina.

Romero, Walter (septiembre de 2023). Funcionario relacionado con experiencia COMCOSUR. Buenos Aires, Argentina. Entrevista realizada por Cecilia Schneider.

Álvarez, Baldomero (agosto 2022). Entrevista realizada por Cecilia Schneider, Avellaneda, Argentina.

ENTREVISTAS DE FUENTES SECUNDARIAS

González Chmielewskic, Demian (septiembre de 2023). Coordinador de Región Norte 2, Panel Findel, Buenos Aires, Argentina.

Esteban, Alberto (2023). Funcionario relacionado a experiencia Región Metropolitana Norte. Panel Findel. Buenos Aires, Argentina.

Pereyra, Julio (septiembre de 2023). Presidente del Consejo de Administración del COMCOSUR. Buenos Aires, Argentina. Panel Findel.

REFERENCIAS

- Abba, A. (junio de 2021). *El crecimiento metropolitano y la complejización de su interjurisdiccionalidad no fue acompañada por una adecuada Institucionalidad*. Ciudadanía Metropolitana. <https://ciudadaniametropolitana.org.ar/2021/06/abba-el-crecimiento-metropolitano-y-la-complejizacion-de-su-interjurisdiccionalidad-no-fue-acompanada-por-una-adeuada-institucionalidad/>
- ACUMAR. (2024). *Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo*. <https://www.acumar.gob.ar/>
- AYSA. (s/f). *Agua y Saneamientos Argentinos S. A.* https://www.aysa.com.ar/Quienes-Somos/sobre_nosotros
- Carmona, R. R. (2021). Impactos del COVID-19 e instrumentos de apoyo a la producción en municipios metropolitanos argentinos. *Revista de Políticas Públicas*, 25(2), 890-907.
- CEAMSE. (2024). *CEAMSE*. <https://www.ceamse.gov.ar/tecnopolis/institucional/>
- CENSO. (2022). *Resultados definitivos del Censo 2022*. https://censo.gob.ar/index.php/datos_definitivos/
- COMILU. (2015). *Ley 14710. Comité de Cuenca del Río Luján*. <https://argentinambiental.com/legislacion/buenos-aires/ley-14710-cuenca-del-rio-lujan-comilu/>
- COMIREC. (2024). *Comité de Cuenca del Río Reconquista*. <https://www.gba.gob.ar/comirec>
- Completa, E. R. (2015). La articulación intermunicipal en Argentina. Origen, balance y recomendaciones. *Istituzioni del Federalismo*, 2, 357-380. <http://hdl.handle.net/11336/16801>
- CPAU. (1 de junio de 2017). *Primera Reunión de la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA)*. Observatorio Metropolitano. <https://observatorioamba.org/noticias-y-agenda/noticia/primera-reunion-de-la-comision-consultiva-del-area-metropolitana-de-buenos-aires-cocamba>
- Cravacuore, D. (2016). La intermunicipalidad en Argentina. Contribuciones para su mejor conocimiento. *Revista Encrucijada Americana*, 8(1), 31-51. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7070245.pdf>
- Cravacuore, D. (agosto de 2017). En nuestro país, lo metropolitano no entra en la agenda política / Entrevistado por D. Pozzo. Fundación Metropolitana. <https://metropolitana.org.ar/idm/daniel-cravacuore-en-nuestro-pais-lo-metropolitano-no-entra-en-la-agenda-politica/>
- Cravacuore, D., Ilar, S. y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- DECRETO-LEY 8912/77. (1977). *Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo*. <https://www.gba.gob.ar/static/gobierno/docs/DECRETOley891277.pdf>
- Díaz Rosaenz, M. y Schneider, C. (2024). El regreso de las capacidades estatales: enfoques, usos y potencialidades para los estados locales en el Gran Buenos Aires. *Revista de Estudios de Políticas Públicas* (en prensa).
- Dromi, R. y Lucero Schmidt, F. (2017). *Metrópolis de Buenos Aires. Propuesta de acuerdo de gestión Nación, Provincia*. Buenos Aires-Madrid-México: Ciudad Argentina-Hispania Libros.
- El observador online. (2022). *Zonas Sanitarias bonaerenses: Breve radiografía de un sistema de salud público escaso e ineficiente*. <https://elobservadoronline.com.ar/zonas-sanitarias-bonaerenses-breve-radiografia-de-un-sistema-de-salud-publico-escaso-e-ineficiente/>
- El1 Digital. (7 de octubre de 2019). *MUNICIPIOS. Zabaleta anunció la creación del Consorcio de Municipios de la Región Oeste*. <https://www.el1digital.com.ar/municipios/zabaleta-anuncio-la-creacion-del-consorcio-de-municipios-de-la-region-oeste/>
- Esteban, A., González Chmielewskic, D., Romero, W., Pereyra, J., Schneider, C. y Cravacuore, D. (2021). *Intermunicipalidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Experiencias y futuro. Seminario FINDEL* [Video] <https://www.youtube.com/watch?v=JGneJNmhSO4>

- Fagundez, P. (2018). *Asociativismo intermunicipal “desde abajo” en la provincia de Buenos Aires. Experiencias en perspectiva y enfoque metropolitano*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Fernández, L. (2020). Región, regionalización y conurbación de Buenos Aires. Leonardo Fernández. *Café de las Ciudades*, 190. <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/que-es-el-amba-iii-y-ultima-region-regionalizacion-y-conurbacion-de-buenos-aires/>
- Güi, L. A. (2020). *Corredor Norte Ambiental*. Fundación Metropolitana. <https://metropolitana.org.ar/idm/corredor-norte-ambiental/>
- Grin, E. J. (2024). El municipio en la federación brasileña: Estructura, funcionamiento y perspectivas. *RIGL: Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 25(1), 2-32. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9512198>
- Iturburu, M. (1999). *Municipios argentinos: potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Kralich, S. (2016). Urbanización y transporte. Algunos aportes conceptuales. *Revista Transporte y Territorio*, 15, 41-67.
- La política online. (enero de 2024). Conurbano. *Intendentes peronistas y del PRO buscan reactivar la Región Metropolitana Norte*. <https://www.lapoliticaonline.com/conurbano/intendentes-peronistas-y-del-pro-buscan-reactivar-la-region-metropolitana-norte-con-una-composicion-inedita/>
- Lanfranchi, G., Bercovich, F., Rezaval, V., González, D. y Simone, V. (2018). *Gobernanza Metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, J. M. Fernández Güell (Eds.), *Gobernar las metrópolis*, (pp. 195–261). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ley 13580. (8 de noviembre de 2006). Consorcios de Gestión y Desarrollo. <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/113580.pdf>
- Ley 14449. (2013). Ley de Acceso justo al Hábitat. <https://normas.gba.gov.ar/documentos/B3mgaUj0.html>
- Ley 14900. (21 de diciembre de 2016). Consorcio de Gestión y Desarrollo Región Metropolitana 2.
- Mattioli, L. (2023). Movilidad y transporte. Aportes metodológicos de planificación territorial. *Transporte y Territorio*, 29, 147-176. <https://doi.org/10.34096/rtt.i29.11124>
- Mattioli, L. (2024). Segregación territorial como sistema complejo. Caso en Buenos Aires. En L. Rodríguez Zoya (Ed.), *Rolando García y los Sistemas Complejos* (en prensa). Buenos Aires: Instituto Gino Germani.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR.
- Ministerio de Salud. (2024). *Provincia de Buenos Aires*. <https://www.ms.gba.gov.ar/ssps/capacitacion/cebas/asesores/rsVII/Marco-rsVII-2018.pdf>
- Nari, P. (Resp.). (2022). *Capacidades estatales en una agenda municipal post pandemia. Proyecto: PISAC COVID-19*. Bs. As.: Ministerio del Interior.
- ORDENANZA 2253/00. (8 de mayo de 2000). Región Metropolitana Norte. Secretaría de Gobierno, Municipalidad de Tigre.
- Pierson, P. (1996). The new politics of the Welfare State, European Social Policy. En P. Pierson y S. Leibfried (Eds.), *Between Fragmentation and Integration*, (pp. 143-179) California, Berkeley: Brookings Institution Press.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1997 [1979]). *Implementación*. México D. F.: FCE.
- Provincia de Buenos Aires. (s/f). *Honorable Tribunal de Cuentas*. Recuperado el 22 de septiembre de 2023: <https://mapadestado.gba.gov.ar/organismos/2475>
- Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Asuntos Legislativos. (1990). *Ley 10869*. <https://normas.gba.gov.ar/documentos/BM44qUax.pdf>
- PTUBA. (2010). *ENMODO. Encuesta de movilidad domiciliaria. Movilidad en el área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ministerio de Transporte.
- Reese, E. (2021). *Políticas e instrumentos de gestión del suelo. Avances conceptuales, normativos, operativos y de gestión para los gobiernos locales*. Congreso Nacional de políticas e instrumentos para la gestión del suelo, CEVE-AVE-FINDEL-SAPLAT.

- Ruiz, J. y Grin, E. (2023). *Las salvaguardas federales en Argentina, Brasil y México: Relaciones, límites y contrapesos*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Scafati, A. (2017). *Lo regional es la única forma de resolver problemáticas de gran escala*. Fundación Metropolitana. <https://metropolitana.org.ar/idm/aleandra-scafati-lo-regional-es-la-unica-forma-de-resolver-problematicas-de-gran-escala/>
- Suárez Lastra, F. y Barroetaveña, M. (5 de mayo de 2020). *Por una agenda interjurisdiccional*. Observatorio Metropolitano, CPAU. <https://observatorioamba.org/opinion/por-una-agenda-interjurisdiccional>
- Tecco, C. A. y Lucca, C. M. (2007). *La Agenda Pública Municipal - Presente y perspectiva*. IX Seminario Nacional de REDMUNI, Universidad de Morón, Morón. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/ClaudioTecco.pdf>
- Velázquez, M. A. (2014). *Movilidad urbana y consumo popular en el sudoeste de Buenos Aires: el Mercado Central y La Salada*. XI Congreso Argentino de Antropología Social, Universidad Nacional de Rosario, Rosario. <https://www.aacademica.org/000-081/1169>
- Vidal-Koppmann, S. (2019). Movilidad, pobreza y desigualdades socio-territoriales: la periferia metropolitana de Buenos Aires como escenario de conflictos. En P. Boldrini y S. Vidal-Koppmann (Comp.), *Movilidad y pobreza: otras miradas sobre las marginaciones sociales y la planificación territorial* (pp. 13-28). Buenos Aires: IMHICIHU (Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas).

NOTAS

- 1 Hay, sí, algunos arreglos institucionales de áreas metropolitanas en Córdoba, Mendoza, Rosario y en el Gran Jujuy (este último, con menor desarrollo), pero en ninguno se trata de gobiernos propiamente dichos conformados a partir de la elección directa.
- 2 Para el cálculo de la población del Área Metropolitana de Buenos Aires, se tuvo en cuenta la población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (3.121.707) y la de 24 partidos del Gran Buenos Aires de la provincia de Buenos Aires (10.849.299). La sumatoria da como resultado 13.985.794. Si se agregan los 16 partidos adicionales (2.509.568) que integran la Región Metropolitana de Buenos Aires registrados por el Censo 2022, la población total llega a 16.480.574.
- 3 Exfuncionario del municipio de San Fernando, involucrado en la experiencia Región Metropolitana Norte.
- 4 Proceso de comparación y medición de las operaciones o procesos internos de una organización versus los de un representante mejor de su clase y de su sector, ya sea privado o público.
- 5 Hay varios estudios que analizan instancias de relaciones de cooperación. Ver Nari (2022).
- 6 Es un ente Autárquico, un órgano de control externo administrativo sobre la administración y gestión de los recursos públicos, para garantizar su adecuado uso, determinar responsabilidades y prevenir cualquier irregularidad, en un marco de Compromiso con la ciudadanía y excelencia institucional (Provincia de Buenos Aires, s/f). Posee funciones jurisdiccionales y atribuciones que le confieren la constitución de la Provincia y la ley 10869. De esta manera, examina y fiscaliza las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas provinciales y municipales (programas de ingresos y gastos público), y las aprueba o no (Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de asuntos Legislativos, 1990).
- 7 Según una perspectiva histórica, el conurbano bonaerense presenta una heterogeneidad social, urbana y cultural que no puede dejar de considerar la presencia de población migrante interna, limítrofe y trasatlántica, con sus vaivenes, que dependen del momento histórico (Kessler, G., Comp., 2016).
- 8 Aun “en situación de pandemia, el nivel de cooperación no presentó grandes alteraciones. En temas de transporte y movilidad existieron sincronizaciones entre municipios, provincia y nación, aunque hoy presenta una alta heterogeneidad” (Bertranou, 2023).