

La desintegración de los Grandes Aglomerados y las condiciones de su organización institucional. El caso Buenos Aires.

1. Las condiciones generales de la dinámica urbana en curso

Urbanización sostenida / descentralización desconcentrada de actividades / creciente estratificación / diferenciación global / concentración urbana sub-regional / urbanización difusa

El carácter del proceso de globalización de las más recientes décadas, cuyas consecuencias han resultado constituidas también en referencia estructural de las modalidades de configuración del subsector urbano, ha venido a profundizar y generalizar en la escala mundial el proceso secular de urbanización. Como en oportunidades históricas anteriores -de manera manifiesta, el proceso mundial de migraciones masivas de fines del S.XIX y principios del XX-, aunque con mayor premura y nivel de compulsión, tal proceso ha venido involucrando en tiempos recientes de manera selectiva tanto factores de atracción del subsector urbano como de expulsión de los ámbitos rurales. De manera problemática, tales factores suelen concretarse según modalidades mutuamente discordantes, dando lugar a graves consecuencias: los emigrantes rurales logran en general, y sólo de manera parcial y demorada, inserciones urbanas efectivas, más allá de constituirse en residentes nominales forzados de ese tipo de contexto.

Ambos tipos de circunstancias -de *atracción* y de *expulsión*, respectivamente-, que resultan, en ambos casos, en procesos migratorios, tienden a concretarse en el medio urbano según modalidades bien diversas. El primero, cuando efectivamente se verifica asociado a la consecución de roles laborales formalizados y sostenidos, suele resultar en inserciones estructurales más o menos cabales -es decir, según modalidades de inclusión urbana integrada-, con equivalentes contenidos de formalidad urbanística, y asociados de manera prevalente con expansiones territoriales de estructuras urbanas pre-existentes, configurando por excelencia sostenidos procesos de progresiva densificación y suburbanización. El segundo tipo de fenómeno, originado en la expulsión rural de población, involucra a sectores sociales con calificaciones laborales mínimas relativas a la agricultura de subsistencia, que se ven forzados al abandono de sus hábitats tradicionales en virtud de la transformada y masiva demanda global de productos alimentarios y de insumos industriales, de los procesos de concentración en la tenencia de suelo, y de la introducción de modalidades tecnificadas de producción rural que se concretan con mínimas demandas laborales, y de mayor calificación. En sus contextos urbanos de destino, estos sectores poblacionales tienden a engrosar los -habitualmente nutridos- grupos de desocupados y subocupados, y a concretar su asentamiento en ámbitos de equivalente nivel de marginalidad y precariedad ambiental. Dado el carácter estructural de su problemática de inserción laboral y las restricciones de acceso a servicios urbanos, tienden a constituir su hábitat en ámbitos de centralidad -o al menos de accesibilidad- urbanas elevadas, contribuyendo de ese modo a la tugurización de áreas centrales y sub-centrales. Cuando tales condiciones se demuestran inviables, pasan a configurar, en cambio, los componentes degradados de los crecimientos periurbanos.

En conjunto, las incertidumbres, dificultades e inestabilidades vinculadas a la consecución del despliegue de roles activos de inserción social, así como las limitaciones en la accesibilidad a servicios esenciales, y la maximización de sus potencialidades de acceso en tales contextos -ya sean reales o percibidas- explican las tendencias a la concentración poblacional en las Grandes Aglomeraciones (G.A.).

Los ámbitos centrales urbanos, merced a la gran jerarquía relativa y a los altos niveles de participación en el despliegue de roles que desempeñaron históricamente, que tienden a preservar, aunque en general no a profundizar, ni en términos cuali ni cuantitativos, sometidos a tendencias de desconcentración, resultan también asociados a niveles crónicos

de congestión circulatoria y a perturbación ambiental generalizada. Por lo demás, la importancia de sus niveles relativos de accesibilidad a través de servicios de transporte público, así como el alto nivel de sus intensidades edificatorias, contribuyen a una alta valorización de sus recursos inmobiliarios.

Resultan también característicos los altos niveles de estratificación de los valores de los recursos inmobiliarios, particularmente del suelo, en la escala global de las aglomeraciones, es decir, en niveles tanto intra como peri-urbanos.

Explicando en su dimensión funcional la tendencia general a la desconcentración espacial de las actividades urbanas, y de manera prevalente como consecuencia tanto del desarrollo de los recursos de gestión de la información como de las comunicaciones y del transporte, la sensibilidad de buena parte de las actividades centrales a las incidencias de las economías internas y externas tiende de manera general a desvalorizarse, o al menos a relativizarse.

Así, los condicionamientos de escala, de condiciones asociativas de localización y de accesibilidad urbana han venido adquiriendo, en general, el carácter de factores relativamente subsidiarios de localización, o, más francamente, de incentivos a la *desconcentración* en torno de pautas de mínima selectividad locacional: la mayor parte de las actividades urbanas tienden a comportarse de manera creciente en términos de relativa indeterminación, o de indiferencia, frente a sus modalidades de localización. Las consecuencias generales de estas circunstancias son las de estimular generalizados procesos de desconcentración de las actividades urbanas, y resultan en escenarios de al menos un doble carácter: por una parte, el creciente nivel de hibridez de las actividades localizadas en cada uno de los sectores urbanos en cuanto a sus características funcionales y ambientales; por otra, el significativo incremento en el nivel de diferenciación del universo de sectores de que resultan constituidas las G.A.

Por lo demás, tienen vigencia generalizada los procesos de profundización de las condiciones de estratificación social urbana. Tal profundización articula de manera sistémica un conjunto crecientemente variado de tipos de rasgos de significación: a nivel hegemónico, la problemática relativa a condición socio-económica, articulada con las de carácter étnico, cultural, étnico, de género, etc. Pero además, y precisamente en base a tal diferenciación, tienden a verificarse de manera generalizada homólogos procesos de profundización de las condiciones de segregación socio-territorial. Una de las modalidades según las cuales se implementa tal diferenciación es la de la concreción de procesos de transición -gentrificación- desplazando a sectores sociales medios y bajos por parte de otros de mayor capacidad económica y política; otra, en casos extremos, aunque crecientemente vigentes, que tiende a concretarse según modalidades de enclaves autocontenidos, al menos en relación a sus entornos inmediatos. Tales enclaves residenciales pueden diferenciarse en tres tipos mayores: por una parte, los de localización urbana central o cuasi-central que, incorporando algún conjunto de servicios comunes -prevalentemente de esparcimiento- resultan constituidos en 'clubes urbanos verticales'; por otra, los de localización suburbana, con carácter de 'clubes campestres' más o menos extensos, que de manera creciente se constituyen en sedes de residencia permanente; por fin, los de naturaleza peri-urbana, o más nítidamente segregada en la escala sub-regional, configurando 'chacras' o clubes náuticos. El caso límite del último tipo mencionado es el constituido por configuraciones urbanas 'autónomas' -'edge cities'- (Garreau, J.1991), manifiestamente incompletas desde el punto de vista del universo de funciones que resultan llamadas a desplegar, y dependientes, por tanto, de las configuraciones urbanas pre-existentes, más convencionales, en cuyos ámbitos sub-regionales de polarización se localizan, y que utilizan, pero en cuyo sostenimiento no participan, al menos de forma directa. De manera ostensible, este último tipo de configuración urbana constituye el grado extremo de segregación social y simbólica, dado su carácter esencialmente homogéneo, consecuente con la aplicación de los criterios, fuertemente excluyentes que, más allá de sus contenidos monetarios, aunque incluyéndolos, resultan utilizados en cada caso para condicionar el acceso y la pertenencia a cada una de las mismas.

Como consecuencia emergente de la articulación del conjunto de circunstancias y factores mencionados, las pautas de estructuración interna urbana en el escenario internacional durante las últimas décadas, en particular en cuanto se refiere a las G.A., han venido atravesando procesos intensivos de transformación.

El 'tono' general según el cual pueden caracterizarse tales transformaciones resulta asociado al de una sostenida profundización de los procesos de 'difusión urbana'. Difusión en el sentido de pérdida de continuidad física de los tejidos urbanos, al menos en el nivel agregado, así como en los niveles globales de extensión involucrados, resultantes tanto de aquélla, como también de la disminución de las intensidades edificatorias medias. Difusión en cuanto a los modos de movilidad material, cada vez menos guiados y masivos, para devenir en cambio automotrices y privados. Y por fin, lo que resulta de inmensa trascendencia en cuanto a su potencialidad causal en relación a cada una de las circunstancias mencionadas, difusión institucional a través de la profundización de la desintegración de los sistemas gestionarios responsables de la planificación y gestión *global* de tales aglomeraciones.

Es decir, se trata de procesos de manifiesta *regionalización*, a diferencia de *metropolización*, de las aglomeraciones urbanas.

De hecho, la noción misma de aglomeración urbana tiende a dejar de tener sentido a nivel estrictamente local, para conservarlo en cambio en términos regionales.

De manera más específica, la noción de *ciudad* como forma característica dominante de las configuraciones urbanas adquiere de manera progresiva un carácter meramente histórico y referencial.

Se trata, por fin, del progresivo debilitamiento, o la ruptura, de la operación de las redes urbanas en términos christallerianos convencionales, a favor de la creciente autonomía -en cuanto a las relaciones globales- de cada uno de los sectores constitutivos de las G.A.

La situación prevalente previa a la de la vigencia de las circunstancias mencionadas, por el contrario, resultaba signada por pautas bien distintas: la modalidad convencional de crecimiento urbano consistía en la expansión por los bordes -es decir, en la ampliación de las fronteras de los núcleos a través de la creciente suburbanización-, y en el enaltecimiento de las jerarquías de centralidad al interior de las redes de ese carácter, asociados a intensidades edilicias acordes y bien significativas. Desde el punto de vista institucional, por su parte, durante las etapas iniciales de los procesos de expansión, al menos, resultaban frecuentes los 'ensanches jurisdiccionales' de las ciudades centrales que se constituían en los núcleos de expansión de tal tipo de aglomeraciones, a expensas de la incorporación lisa y llana a las mismas de las localidades colindantes involucradas.

Aunque tales circunstancias no garantizaban necesariamente, de hecho, prácticas gestionarias urbanas de carácter integrado y global, ni para limitar la expansión física desmesurada de los aglomerados, resultaban muy oportunas para, al menos, abrir la potencialidad más inmediata de tal tipo de deseables circunstancias.

Aún aceptando que las mayores de entre las G.A. hayan perdido el liderazgo en el desarrollo demográfico (que en tiempos presentes, y en relación a ese tipo de aglomeraciones, es de origen prevalentemente migratorio) y económico *relativos* durante las últimas décadas, a favor de las que les suceden inmediatamente en jerarquía en sus redes urbanas nacionales y regionales, resulta habitual sin embargo que aquéllas sigan concentrando los mayores volúmenes *absolutos* de tales dinámicas. Pero, por lo demás, y para dar apropiada cuenta de los crecientes procesos de difusión urbana, resulta cada vez más habitual que las pautas de delimitación de las aglomeraciones, y por tanto de las detecciones censales relativas a las mismas, involucren como criterios asociados tanto el relativo a la continuidad de sus tejidos físicos como el del carácter de las relaciones funcionales residencia / trabajo. La consideración integrada de los comportamientos relativos a los dos indicadores mencionados permite confirmar que el tipo de proceso que se encuentra en curso de manera dominante es, como ha quedado señalado más arriba, el de la profundización simultánea de los niveles de *concentración sub-regional de la población*

urbana, por una parte, y por otra, que ello se concreta en el marco de procesos de *desintegración* -pérdida de continuidad de los tejidos físicos constitutivos de cada uno de los aglomerados 'originarios', que en su conjunto constituyen los contextos antes nombrados. Es decir, de la vigencia de pautas globales de urbanización difusa, involucrando sectores urbanos de la gama completa de complejidad y tamaño, incluyendo los mayores aglomerados pre-existentes.

La mencionada modalidad de configuración no excluye totalmente la sostenida vigencia de casos ajustados a las pautas históricas de suburbanización con expansión de bordes a través de tejidos continuos, ajustados a la noción de 'ciudad compacta'. Ello involucra de manera prevalente, sin embargo, solamente a los aglomerados de menor tamaño y jerarquía relativos.

2. Las modalidades prevalentes de organización institucional de las Grandes Aglomeraciones y las características dominantes de los procesos de planificación y gestión urbanas

Descentralización / privatización / desregulación / segmentación institucional de las G.A.

De manera simultánea con el desarrollo de los procesos mencionados en el Punto 1., y aún a pesar de las crecientes complejidades y problemáticas asociadas a los mismos, las pautas de operación de las organizaciones gubernamentales centradas en la planificación y gestión urbanas han resultado largamente insuficientes frente al carácter y la magnitud de los desafíos emergentes.

En realidad, puede postularse que las políticas públicas en que se sintetizan de manera generalizada tales procesos gestionarios se han demostrado claramente desajustadas frente a la necesidad de promover la consecución de escenarios *integrados* y *globales* de eficacia, eficiencia, equidad y sustentabilidad urbanas.

Debe señalarse también que el cometido general al cual han estado dirigidas las políticas públicas ha sido el de la deconstrucción de los Estados de Bienestar adoptados en relación a los procesos de reconstrucción y desarrollo posteriores a la 2ª. Posguerra.

Tres son los ejes principales en torno de los cuales se han venido articulando los instrumentos de actuación gubernamental: *-descentralización, privatización y desregulación-*.

En relación a lo primero se han implementado generalizadas políticas de ese carácter, involucrando tanto a los gobiernos nacionales cuanto a los regionales y locales. En general, se trata de constituir a los últimos en destinatarios prevalentes y autónomos de los roles gestionarios involucrados en cada caso.

El objeto central de las intervenciones de ese carácter ha sido el de los servicios sociales urbanos principales, implicando al menos los de vivienda social, educación y salud.

A nivel discursivo, los objetivos a los cuales tales políticas han estado dirigidas han sido, por una parte, los de estimular y hacer viable una más intensiva participación comunitaria directa, a partir de la mayor proximidad entre las incumbencias gestionarias y las circunstancias locales; por otra, otorgar a las prácticas gestionarias un mejor nivel de ajuste con las necesidades y demandas específicas vigentes en cada caso; también, se trataría de articular y ponderar de manera más apropiada las condiciones de ajuste relativo entre los diversos dominios temáticos de actuación pública; por fin, y no menos central, se ha tendido a dar por supuesto que la eficiencia administrativa y económica de la gestión tiende a maximizarse en contextos descentralizados de menor escala. En relación a lo último, tales serían las razones por las cuales no resultaron infrecuentes los desfinanciamientos totales o parciales en coincidencia con las instancias en que se han concretado los procesos de descentralización.

Frente a tales circunstancias, deben señalarse los siguientes elementos críticos: i. que las modalidades de participación comunitaria local, aunque formalmente más asequibles que las relativas a contextos más abarcativos, involucran de todas maneras en el caso de las G.A. a

poblaciones de formato masivo, y que, por tanto, no difieren de manera sustantiva -ni en términos de representatividad, ni de operatividad-, frente a universos poblacionales más extensos; ii. que aunque deben valorarse como significativas y valorables la promoción de las especificidades locales que pudiesen existir, no menos pertinente resultan, en términos de eficiencia y equidad globales, la promoción de niveles de identidad o equivalencia de lo local frente a lo global. Porque, lo que debe resaltarse enfáticamente, es que los cometidos de optimización *local* frente a aquellos de carácter *global* no resultan necesariamente de intervenciones de carácter mutuamente congruente, o, peor aún, compatible, y que, como consecuencia, pareciera que, en general, en función de sus impactos de carácter más generalizado, habrían de privilegiarse los segundos frente a los primeros; iii. en relación a las calidades de ajuste entre las políticas relativas a cada uno de los dominios temáticos de actuación local, debe señalarse que una problemática característica que se maximiza en torno de las unidades administrativas menores, es decir locales, es la de la carencia de recursos humanos con niveles adecuados de formación que tiendan a garantizar modalidades gestionarias apropiadas, incluyendo como rasgo crucial de las mismas su carácter pluridimensional. Por lo demás, resulta de carácter generalizado que las unidades administrativas responsables de las incumbencias de planificación y gestión urbanas no tengan siquiera identidad jerárquica en los organigramas de cada uno de los niveles gubernamentales, sino que se encuentren subsumidas en las de las áreas relativas a Obras Públicas, así como también que, nuevamente, en todos los niveles de gobierno, de manera generalizada, las tradiciones de articulación intersectorial, y en general de coordinación inter-áreas, tienden a resultar ausentes; iv. en relación a los niveles relativos de eficiencia de los gobiernos locales, no existe razón alguna que sustente, ni su mejor tradición de desempeño, ni, en relación a lo señalado en iii., una mayor potencialidad para que así suceda.

En relación a los procesos de *privatización* de roles históricamente gubernamentales, debe señalarse que han resultado de carácter generalizado, particularmente en los países de menor nivel relativo de desarrollo.

En estos casos, resultan involucrados como objetos de intervención todos los tipos de servicios infraestructurales, de circulación y transporte, y de comunicación. La mayor parte de estos servicios, al menos en términos de la densidad relativa de sus redes, son de localización urbana, implicando de manera preferente a las G.A.. El carácter general de tales servicios, particularmente en medio urbano, es el de constituirse en *imprescindibles*. Más allá de su alta significación en la calidad de vida de todos los sectores sociales, sus carencias se manifiestan en externalidades gravísimas que trascienden tanto en problemáticas comunitarias como sobre el medio ambiente.

Se trata, nuevamente, de un desinvolucramiento de los gobiernos nacionales, en cuya órbita de actuación tendían a desplegarse los servicios mencionados. Las consecuencias más notorias de tales políticas han sido las del cambio esencial del carácter de las prestaciones, pasando de modalidades de asignación de servicios con recupero de gastos, sin incluir en general la percepción de beneficios que los excediesen, y con cobertura tentativamente universal, a las de operación característicamente empresarial, dirigidas a maximizar su propia rentabilidad y, en contextos de menor nivel de desarrollo relativo, dada su inestabilidad crónica, a que tales circunstancias de concreten en el corto plazo, y como consecuencia, que resulten crecientemente inaccesibles para sectores comunitarios extensos. En cuanto al carácter del vínculo entre demandantes y empresas, se encuentra el de involucrar, entre los primeros, a comunidades cautivas frente a oferentes unívocos que, como consecuencia, adquieren el carácter de prestadores monopólicos. Como consecuencia, las organizaciones estatales quedan necesariamente constituidas en calidad de tutores de tales vínculos, pero, dado el encuadramiento ideológico que ha venido resultando prevalente, han resultado habituales los escenarios de rupturas críticas de los vínculos contractuales establecidos, de manera prevalente a través de reivindicaciones sociales directas. Por lo demás, por tratarse de unidades empresarias de gran calibre, con actuación en el escenario globalizado, y prevalentemente extranjeras, despliegan muy

fuertes capacidades de negociación y presión frente a las entidades gubernamentales en cuya órbita de actuación se desempeñan. Como consecuencia del origen de los vínculos contractuales -que involucran en general a los gobiernos nacionales-, y a que los organismos de control se inscriben en esa misma órbita, las relaciones entre empresas y gobiernos locales tienden a resultar inexistentes, o, en el caso, de jerarquía subsidiaria. En esas circunstancias, como veremos, las políticas de desregulación, articuladas con las de privatización, constituyen una asociación extremadamente crítica en relación a las necesidades e intereses locales. Como consecuencia de las características señaladas, resultan altamente problemáticas un conjunto de circunstancias relativas en particular a las G.A.: i. el desempeño de cada una de las empresas se concreta en términos de completa autonomía frente a sus homólogas, tanto en términos operativos como, mucho más trascendente, en relación a las implicancias urbanas globales de su accionar; ii. en la ponderación de las estrategias empresarias alternativas de actuación, resultan centrales, no los niveles relativos de necesidad que caracterizan a cada uno de los sectores de la demanda, sino su efectiva capacidad contributiva; iii. las condiciones de preservación de los recursos naturales que resultan involucrados y las consecuencias ambientales originadas en el desarrollo de las prestaciones, *así como de las de su carencia*, resultan desvalorizadas; iv. resulta generalizada la inexistencia de subsidios cruzados de tarifas que benefician a los sectores sociales menos pudientes.

Por fin, en relación a las políticas de *desregulación*, resultan significativas, no solamente las que involucran a la prestación de servicios urbanos esenciales -comentadas en el párrafo que antecede-, sino, más en general, las que caracterizan las relaciones entre los estamentos gubernamentales, de la sociedad civil, y de orden empresario, así como, de manera global, al conjunto de los mismos.

De manera general, debe postularse que el carácter que ha signado tales relaciones durante las últimas décadas, *subsidiario de un proceso político neo-conservador comprehensivo*, ha sido en general el de anteponer los intereses empresarios -particularmente los de jerarquía global, ya fuesen locales o extranjeros-, a los que se asigna un carácter de dinamizadores de carácter generalizado, a través del establecimiento de 'apropiados ambientes de negocios', constituyendo a los estamentos gubernamentales en instrumentos operativos, legalizadores y legitimizadores de aquéllos, y relegando a la sociedad civil, y en particular a sus sectores más vulnerables, en internalizadores forzados de las ineficiencias resultantes de la operativa global.

En términos urbanos, y en particular en relación a las G.A., las manifestaciones más nítidas de tales modalidades de actuación han resultado relacionadas, por una parte, con las pautas de regulación del Uso del Suelo; por otra, con el estímulo de los procesos de gentrificación; y por fin, con la promoción de la expansión tanto suburbana como peri-urbana.

En relación a lo primero cabe señalar una generalizada inclinación por restringir niveles convenientes de 'selectividad locacional' en los sistema de regulación. Resultan generalizadas las alusiones críticas a los criterios de segregación espacial propugnados por la Carta de Atenas, que tuvieron predicamento durante el primer período de la Posguerra.

En el límite contrario, resulta prevalente al presente la promoción de tejidos híbridos en términos de las actividades que albergan, involucrando, no solamente la presencia de residencia intensiva en coincidencia con áreas centrales, sino también en aquellas de carácter manufacturero. Pero, y merced a la creciente tendencia a la descentralización y desconcentración locacionales de toda clase de actividades señalada en el Punto 1., las modalidades de regulación reseñadas resultan plenamente funcionales a los intereses unilaterales -más que a las necesidades- de los emprendedores empresarios e inmobiliarios. Y, lo que resulta de importancia crucial, las condiciones en que se concreta la residencia de los diversos sectores sociales resulta en sedes especializadas y diferenciadas, si no a través de regulaciones urbanísticas, *de las condiciones de valorización diferencial establecidas por el mercado en relación a cada una de tales localizaciones*. Intervienen en tales condiciones de valorización diferencial cuestiones relativas a accesibilidad material, de calidad ambiental, así como de carácter simbólico. Como consecuencia, tienden a verificarse niveles

‘apropiados’ de ajuste entre las cualidades estructurales de cada sector urbano y las de quienes los habitan. Niveles ‘apropiados’ en términos de coherencia, aunque bien lejos de nivel alguno de equidad.

En relación a los procesos de gentrificación, constituyen una modalidad que evidencia de manera nítida los niveles relativos de capacidad de decisión en términos locacionales por parte de los diversos sectores sociales, así como de la inactividad compensadora, o correctiva, de los sectores gubernamentales. Se trata del desplazamiento de sectores menos pudientes por parte de aquellos otros con mayor capacidad de disposición, a través de la elevación del valor económico de los inmuebles involucrados. Es decir, de la aplicación de mecanismos de mercado, en el marco de la carencia de intervención gubernamental alguna que tienda a preservar los derechos -siquiera históricos- de los residentes preexistentes. La alta diversidad de las potencialidades de uso del suelo señaladas más arriba, consecuencia, nuevamente, del comportamiento autocentrado de los actores económicos, y de la permisividad regulatoria, se constituyen en factores de incentivación de los valores inmobiliarios. Como consecuencia, de manera característica, los sectores desplazados se constituyen en emigrantes forzados a las periferias de las G.A., incentivando el proceso general de desconcentración locacional, así como la profundización de las condiciones de ineficiencia e inequidad globales.

En relación a los procesos de expansión suburbana y peri-urbana, resultan consecuencia del conjunto de factores señalados, más de algunos otros de carácter nítidamente político. En efecto, la casi completa inexistencia de contextos siquiera de coordinación interjurisdiccional, ya que no, obviamente, de gobierno integrado de las diversas unidades gubernamentales que configuran en su conjunto las G.A. -que tienen vigencia, de manera prevalente, aunque no exclusiva, en los contextos de países de menor nivel relativo de desarrollo-, estimulan las apetencias de urbanización de jurisdicciones cada vez más alejadas de los ámbitos de mayor centralidad. En relación a los sectores empresarios, se trata de la apertura de nuevos ámbitos de negocios, internalizando casi completamente los diferenciales originados en el emergente multiplicador de valor urbano, que constituye uno de los dominios de maximización de la generación de rentas inmobiliarias. Desde el punto de vista de los sectores políticos locales, también, se trata del interés de constituir a las jurisdicciones en las que operan en áreas urbanas, y en el incremento del ‘patrimonio político’, y económico, asociados a la representación de sectores significativos de volumen poblacional y de actividades de mayor rentabilidad por unidad de suelo. En tal contexto, los sectores gubernamentales de las administraciones de las periferias devienen miembros privilegiados del escenario político de los niveles gubernamentales intermedios -provincias, prefecturas o departamentos-, y aún de los de orden nacional. En tal contexto, el carácter de las relaciones interjurisdiccionales, por excelencia entre unidades del mismo nivel gubernamental -en el caso, gobiernos locales-, son las de mutua competencia, a través de la disputa de las instancias, y las modalidades, de desarrollo urbano que cada una de las mismas aspira o logra concretar.

Debe señalarse que las condiciones para que tales circunstancias tengan visos de concreción resultan, por excelencia, las de la falta de articulación entre el universo de jurisdicciones constitutivas de las G.A., en cuya consecución resultan involucrados, como ha quedado señalado, no solamente los sectores empresarios, sino el universo completo de niveles y ramas gubernamentales.

En tal tipo de contexto, entonces, pueden comprenderse las circunstancias que caracterizan la genética formativa y, en particular, las condiciones gestionarias de las G.A., signadas por la segmentación institucional y la descoordinación operativa. Las consecuencias, como no podría resultar de otra forma, resultan en la maximización de las ineficacias, ineficiencias, inequidades y faltas de sustentabilidad integradas y globales en que las mismas resultan involucradas de manera característica, comprometiendo las calidades de su desempeño prospectivo.

3. El caso Buenos Aires

La Aglomeración Buenos Aires constituye un ejemplo nítido y significativo del conjunto de tipos de circunstancias generales mencionadas en los puntos 1. y 2. que anteceden.

A partir de fines del S.XVI, cuando fue fundada por segunda vez, resultó constituida en cabecera del Virreinato del Río de la Plata, y tiempo después pasó a encabezar la red urbana del Cono Sur atlántico e hispánico.

A fines del S.XIX le fue asignado el rol de capital nacional, comenzando un desarrollo poblacional vertiginoso, nutrido por migraciones masivas de origen ultramarino, primero, y nacional y macro-regional, más tarde. El grado de primacía de la Aglomeración se ha ido profundizando desde entonces, a partir de un distanciamiento de alrededor de diez veces en relación a los aglomerados que le suceden en rango en el escenario nacional. Al presente, con una población de casi 13 millones de personas, representa alrededor de un tercio de la del total del país.

Sobre un escenario sin barreras físicas significativas en términos de potencialidad de urbanización, durante el tramo inicial de su período como distrito federal, su desarrollo excedió apenas, por sectores, aunque sin agotar, la jurisdicción territorial que le fuese asignada. Prontamente, sin embargo, el proceso de expansión física fue involucrando a decenas de jurisdicciones conurbadas, constituyendo una urbanización de tipo compacto extensivo, con densidades medias restringidas.

En términos generales, la pauta dominante de su configuración territorial resulta ajustada a un esquema radio-concéntrico parcial, dado su posicionamiento originario a la vera del Río de la Plata. Tal configuración se concreta en torno de un conjunto de 'corredores' que, desde el punto de vista de su conectividad, incluyen las principales infraestructuras viales y ferroviarias. Las mismas resultan polarizadas en torno del área originaria de mayor centralidad, sobre la que se concentra además la red de transporte subterráneo. Resultan escasos los componentes viales jerárquicos de carácter transversal, particularmente en los sectores conurbados, así como, casi por completo, los del modo ferroviario. El sistema subterráneo posee apenas un esbozo de tal tipo de conectividad, que se encuentra al presente en proceso de ampliación.

Como consecuencia de tales circunstancias, la jerarquía relativa interna del área de mayor centralidad de la Aglomeración resulta también, por su parte, de 'carácter primático', aún a pesar de haberse concretado a lo largo del tiempo una extensa red de ese carácter, constituida por miembros que, aún en el caso de los de mayor volumen especializados en torno de actividades relativas a los consumos masivos, no lograron desarrollar jerarquías de significación en términos de sus componentes de carácter productivo.

En relación a las condiciones de movilidad, y en el marco de un crecimiento sostenido de la tasa de motorización, la diferenciación modal del transporte ha reconocido una creciente participación del automóvil privado, que se ha duplicado en un plazo de 40 años, para alcanzar al presente un nivel del orden del 50% del total de viajes personales.

En consonancia con tal evolución, en el marco de una muy significativa expansión de los sistemas viales de accesibilidad regional, así como de una inédita profundización de las condiciones de estratificación social, centrada en torno de la desocupación y subocupación laborales (Ainstein, L. 1996), durante las últimas décadas se ha iniciado la concreción de un proceso generalizado de desconcentración de actividades, involucrando, por excelencia, a las de naturaleza residencial y manufacturera, aunque incluyendo también a las de carácter central.

Más allá de un conjunto de sucesivas instancias de suburbanización, extendiendo los corredores radiales así como, sobre todo, ocupando sus mutuos intersticios, resultan crecientemente vigentes los procesos de peri-urbanización, que involucran al menos a los dos extremos de la pirámide socioeconómica.

Tales procesos resultan asociados con una creciente profundización de las condiciones globales de diferenciación en las cualidades funcionales, ambientales y sociales vigentes en

el Aglomerado, y en una equivalente estratificación en los niveles de calidad de vida de sus diversos sectores poblacionales (Ainstein, L. et alii. 2005. Cap.2,2.2.1.,p.88).

El sistema institucional del Aglomerado resulta absolutamente arcaico, incluyendo a las siguientes entidades: i. el Gobierno Nacional, que ha mantenido sus incumbencias exclusivas en relación a una serie de grandes equipamientos regionales -puerto, aeropuertos, etc.-, así como en relación al conjunto de Entes de regulación de las concesiones de servicios públicos; ii. el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, relativo a la 'jurisdicción central' originaria, que desde hace solamente menos de una década tiene carácter autónomo respecto del Gobierno Nacional, del que hasta entonces dependía. Se ha otorgado al mismo, aunque de manera implícita e incompleta -en función de su significativo volumen poblacional, del orden de 3 millones de personas, de la jerarquía de las actividades que alberga, y de ser sede del gobierno nacional-, el status, no de municipio, sino de provincia; iii. el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en la que se encuentra localizado el conjunto de 24 municipios conurbados; iv. el conjunto de 24 gobiernos municipales, que gozan de un régimen de autonomía sólo relativa; v. un conjunto de jurisdicciones locales peri-urbanas; vi. un conjunto extremadamente restringido de organizaciones interjurisdiccionales, con incumbencias acotadas a las temáticas que les son específicas en cada caso -gestión de residuos sólidos, autoridades de cuencas hídricas, por ejemplo- y que, en general, no involucran a la totalidad de las jurisdicciones necesariamente implicadas, ni según modalidades 'equilibradas' de participación institucional.

Aunque los sistemas normativos más jerárquicos de cada uno de los niveles gubernamentales involucrados -sus cartas constitucionales, en el caso de las de mayor jerarquía, y las cartas orgánicas municipales, en el de las de carácter local- lo han dejado previsto, la coordinación de sus prácticas gestionarias han resultado extraordinariamente restringidas, de carácter temático selectivo, y efímeras. De hecho, el mencionado conjunto de ámbitos gubernamentales relativos al Aglomerado no reconoce, ni lo hecho antes, pauta sistemática y global alguna de mutua asociación en términos de consulta o coordinación gestionarias. Múltiples han sido, sin embargo, las instancias en las cuales se han considerado opciones de tal carácter (Ainstein, L. et alii. 2005. Cap.4, 4.1.1.,p.211). Dos de las mismas resultan de particular relevancia, dadas las circunstancias en las cuales han resultado desplegadas, por una parte, y lo reciente de su consideración, por otra.

La primera de las circunstancias aludidas se remite a mediados de la década de 1980, cuando el Gobierno Nacional adoptó la decisión de constituir una nueva sede -patagónica- como capital del país. De manera colateral a la de aquel emprendimiento, entonces, se consideró la conveniencia, y se identificó un conjunto de formatos alternativos, relativos a la integración de las modalidades gestionarias del Aglomerado. Una situación política particular -la de la coincidencia del signo partidario de los gobiernos de las órbitas nacional, provincial y de la Ciudad de Buenos Aires, de carácter absolutamente inédito- alentaba tal expectativa. En ninguna de las opciones consideradas se vislumbraba la posibilidad de una *integración gubernamental* en la escala global del Aglomerado, sino meramente la de constituir *instancias de coordinación* entre el universo de jurisdicciones intervinientes. Sin embargo, la falta de concreción de una nueva capital nacional desactivó también tal posibilidad.

La segunda de las circunstancias particularmente propicias, que se remite a fines de la década de 1990, tiene relación con la transformación del régimen institucional del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que incorporó en su denominación el sugerente título de 'autónomo'. Tal mención, referida a la nueva relación del gobierno local con el nacional, resultó generalizada de hecho, en cambio, una vez más, en relación al universo de jurisdicciones implicadas en el Aglomerado, sin vocación alguna de coordinación gestonaria.

Por el contrario, han comenzado a concretarse únicamente *segmentaciones* jurisdiccionales de las unidades administrativas vigentes: en el caso de las de carácter conurbado, varias han resultado subdivididas -según criterios que estuvieron dirigidos más a la consecución de mayores niveles de homogeneidad estructural de las unidades resultantes que al logro de

mejores capacidades gestionarias-, en tanto que en el de la Ciudad de Buenos Aires se encuentra en curso un proceso denominado de *descentralización*, aunque se trate realmente de uno de *desconcentración* administrativa.

Frente a tales circunstancias, una exploración académica relativa a las condiciones de institucionalidad del Aglomerado Buenos Aires (Ainstein, L. et alii. 2005. Cap 5, 5.3., p.529) ha permitido identificar, caracterizar y valorar un conjunto de diez alternativas de re-configuración de tales condiciones (ver Gráfico 1).

Como puede verse, una primera diferenciación alude a la existencia, o no, de una organización *gubernamental* relativa a la totalidad de la Aglomeración.

En segundo lugar, en el primer caso, se consideran opciones relativas a la existencia, o no, de entidades de *coordinación* de carácter global, y en el segundo caso, si se trata de opciones que mantienen el universo de jurisdicciones vigentes al presente, o, en cambio, que consideran la modificación de tal universo.

En tercer lugar, se trata de la consideración, en relación a cada una de las opciones, de pautas alternativas de reconfiguración del universo de jurisdicciones vigentes al presente.

4. Conclusiones

Las consecuencias del proceso de globalización desarrollado a partir de la década de 1970, asociadas a la creciente generalización de políticas de carácter neo-conservador, se han constituido en la base de transformaciones sustantivas relativas a las pautas de reconfiguración del subsector urbano. En coincidencia con la profundización de los procesos de urbanización, se han generalizado las pautas de concentración poblacional en torno de las G.A.. Pero, a diferencia del carácter según el cual se concretaron las pautas seculares de configuración urbana -expansiones de bordes resultantes de sucesivos estadios de suburbanización-, dando lugar a la configuración de aglomeraciones metropolitanas, al presente, en cambio, en escenarios signados por la profundización de las condiciones de diferenciación social y por la creciente autonomía en las condiciones de localización de toda clase de actividades urbanas, han comenzado a generalizarse los procesos de 'urbanización difusa', caracterizados por la discontinuidad de los tejidos, las densidades prevalentemente bajas, las centralidades segmentadas, y la movilidad automotor privada. Es decir, adquieren generalidad las *configuraciones urbanas de carácter regional*, con lo que la noción histórica de *ciudad* adquiere un carácter meramente referencial.

Las pautas de estructuración y de actuación de las organizaciones gubernamentales con incumbencias sobre las G.A., implicadas asimismo en equivalentes procesos de difusión, ofrecen una muy alta capacidad explicativa frente a las mencionadas circunstancias. Tales pautas resultan asimismo signadas por características de creciente segmentación y de pérdida de roles, a favor de la actuación legalizada y legitimada de sectores empresarios globalizados y concentrados.

Aunque las circunstancias mencionadas implican de manera más intensiva a los países de menores niveles de desarrollo relativo, involucran también de manera creciente a la generalidad de los contextos urbanos.

El Aglomerado Buenos Aires, de carácter crecientemente globalizado, constituye un caso significativo en el escenario mundial que permite verificar el conjunto de circunstancias aludidas.

5. Referencias bibliográficas

Ainstein, Luis. 1996. "Buenos Aires: a case of deepening social polarization" en *The Mega-City in Latin America*. Editado por Alan Gilbert. United Nations University Press. Tokyo, Japón.

Luis Ainstein. Institutional organization of Large Agglomerates. 42nd IsoCaRP Congress 2006

Ainstein, Luis, Jorge Karol, Ernesto Pastrana y Beatriz Rajland. 2005. *Estructuración Institucional para la Planificación y Gestión Integradas del Aglomerado Urbano de Buenos Aires*. Versión en CD.
www.fadu.uba.ar/isu

Garreau, Joel. 1991. *Edge City. Life on the New Frontier*. New York, Doubleday.

1. Sin organización gubernamental específica que abarque a la totalidad del Aglomerado Metropolitano	1.1. Sin entidad coordinadora de las jurisdicciones implicadas	1.1.1. Sin 'entidades embrionarias' de coordinación sectorial o local	
	1.2. Con entidad coordinadora de las jurisdicciones implicadas	1.1.2. Con 'entidades embrionarias' de coordinación sectorial o local [situación actual]	
		1.2.1. Preservando los formatos jurisdiccionales existentes	
		1.2.2. Modificando los formatos jurisdiccionales existentes	1.2.2.a Concentrando las modificaciones en la integración de jurisdicciones
			1.2.2.b Concentrando las modificaciones en la segmentación de jurisdicciones
1.2.2.c Operando simultáneamente en la integración y segmentación de jurisdicciones			
2. Con organización gubernamental específica que abarque a la totalidad del Aglomerado Metropolitano	2.1. Manteniendo en general las jurisdicciones existentes		
	2.2. Modificando estructuralmente las jurisdicciones existentes	2.2.1. Concentrando las modificaciones en la integración de jurisdicciones	
		2.2.2. Concentrando las modificaciones en la segmentación de jurisdicciones	
		2.2.3. Operando simultáneamente en la integración y segmentación de jurisdicciones	

Figura 1. Grandes Opciones de Configuración o Reconfiguración Institucional Relativas al Aglomerado Buenos Aires
Fuente: Ainstein, Luis et alii. 2005. Cap.5, 5.3., página 529