

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN Y DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS. AGLOMERADOS URBANOS Y GOBERNABILIDAD EN ARGENTINA*

Pedro Pérez^ψ
Leonardo Fernández^ω

Resumen

Este artículo revisa el desarrollo de los principales aglomerados urbanos de la República Argentina y su relación con el sistema federal argentino, vinculándolos con la gobernabilidad del territorio metropolitano. Recorre sintéticamente la distribución poblacional (total, urbana y metropolitana) y la configuración productiva en sus dimensiones temporal y regional. Cuestiona la estructura urbano-metropolitana del país y sobre el efecto de la pauta poblacional y económica, en relación a factores de construcción de poder. La revisión de estadísticas censales de los principales aglomerados urbanos y su relación con la representación política electoral recortan ciertos circuitos de acumulación política dentro de las áreas metropolitanas. Esto permite la elaboración de propuestas acerca de las posibilidades y limitaciones de ensayos gubernamentales para una gobernabilidad metropolitana.

Palabras clave

Población, aglomeración, gobernabilidad.

Abstract

This article reviews the development of major urban areas of Argentina and its relationship with the Argentinian federal system, linking the metropolis governance. It explores synthetically population distribution (total, urban and metropolitan) and productive setting in their temporal and regional dimensions. Challenges the country-metropolitan urban structure and the effect of population and economic pattern in relation to construction of power factors. Review of census statistics of the main urban areas and their relationship to political representation electoral circuits cut certain political accumulation within metropolitan areas. This allows the preparation of proposals about the possibilities and limitations of government tests for metropolitan governance.

Key words

Population, agglomeration, governance.

Clasificación J.E.L: R11, R23.

* Este artículo fue recibido el 04-02-14 y aprobado el 26-03-14.

^ψ Investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Universidad de Buenos Aires. Correo – e: ptpirez@gmail.com.

^ω Investigador Instituto del Conurbano - Universidad Nacional de General Sarmiento. Incluir cargo, estudios y correo electrónico. Correo – e: lfdez75@gmail.com.

Introducción

La República Argentina es un estado federal compuesto por veinticuatro unidades constitucionales federadas: veintitrés de ellas son provincias y la restante es una Ciudad Autónoma (Buenos Aires, Capital Federal, asiento del gobierno nacional). El último censo nacional de población (2010) indica que un poco menos de la mitad de la población del país se asienta en la Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (46,2%); que un 16%, aproximadamente, en dos provincias habitadas por un poco más de tres millones de habitantes (Santa Fe y Córdoba); y el resto, en veinte provincias de las cuales, seis tienen más de un millón, otras ocho un poco más de medio millón y las seis restantes no alcanzan el medio millón de habitantes cada una.

Resulta evidente que un rasgo sobresaliente de la federación¹ es la desigual distribución poblacional y configuración económica de sus unidades constituyentes: el 62,3% de los habitantes se encuentran radicados en cuatro de las veinticuatro unidades que la integran,

representando en términos económicos 72,8% del Producto Bruto Geográfico (PBG) a nivel nacional. Más aún: si se considera a la unidad Gran Buenos Aires (INDEC, 2003), es decir, la Ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos² del Conurbano Bonaerense representa un poco más del 30% de la población y casi el 50 % del Producto Bruto Interno (PBI) (MacKinsey, 2011), conformando el principal ámbito metropolitano del país, siendo la segunda mayor área urbana de Sudamérica y una de las veinte mayores del mundo (Figura 1). Un fenómeno de alta primacía demográfica y económica del Gran Buenos Aires.

Históricamente se fue gestando una cierta desproporción poblacional en relación al vasto territorio nacional a favor de cuatro unidades constitucionales, en especial la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires (representando en la actualidad 38,9% y 7,2%, respectivamente). Las explicaciones de dicho proceso de concentración demográfica y económica son ya bien conocidas en la literatura de geografía e historia económica³. En este sentido, se puede señalar que el

¹ Se toma como base Escolar y Pírez (2004). Ese trabajo alude a las ideas de Guillermo O'Donnell (1999) sobre el subdesarrollo territorial de la democracia en Latinoamérica y las implicancias de la política nacional, derivado de la ampliación artificial del poder político periférico.

² En la institucionalidad de la Provincia de Buenos Aires se denomina *partido* a lo que en casi todo el país se llama "departamento". El partido-departamento es, además, el territorio correspondiente al gobierno municipal. De allí que en esa provincia, junto con otras tres (Mendoza, San Juan y La Rioja) puede identificarse departamento con territorio municipal.

³ La estructura radial de la red de transporte ferrocarril (convergente en el puerto), es un factor independiente de concentración al hacer asimétrico el costo de transporte para la época. Así, desde Buenos Aires se llega en forma directa a todas las ciudades importantes del interior, mientras que la conexión entre las ciudades del interior es inexistente o dificultosa (Donato, 2007).

enorme proceso de urbanización de la Ciudad de Buenos Aires, inserta en un contexto pampeano y rioplatense, se desarrolla -desde su federalización⁴- cuando el estado promueve un gran flujo de población migratoria, sobre todo de ultramar.

La ciudad pasa a ser un polo de atracción y de inserción en la economía mundial, por su marco geográfico, por el proceso de industrialización, por el tipo de desarrollo de su infraestructura portuaria y de comunicación. A ello se suman las dificultades que hay en ese entonces para acceder a la tierra rural, para configurar algunas de las razones explicativas de un grado de implantación urbana impresionante.

Precisamente, las ventajas de localización industrial de Buenos Aires se derivan, al principio, de su posición geográfica junto al entonces único puerto, y la existencia de nodos de transporte marítimo, fluvial y terrestre entorno a él, determinantes durante los primeros años del siglo, antes de la primera guerra mundial. La construcción de importantes infraestructuras de

servicios (hospitales, escuelas, transportes urbanos, energía eléctrica), genera un sucesivo asentamiento de población también inmigrante, abundancia relativa de técnicos y mano de obra especializada. Esta ventaja geográfica de concentración es consecuencia de la gran dependencia en la economía Argentina de las importaciones (bienes intermedios, bienes finales y hasta mano de obra técnica y especializada), así como de los altos costos del transporte entre el puerto y el resto del país.

Hacia 1914, época de gran esplendor del comercio internacional de Argentina, e inmediatamente antes del inicio de la Primera Guerra Mundial y la consecuente temporaria interrupción de los flujos de comercio internacional, la Capital Federal del país -un punto del territorio argentino que representa el 0,007% del total del territorio nacional- concentra casi el 20% de la población total. Ese impulso a la urbanización, aglutinada en la interfase continental y fluvial, supone una transformación del entorno natural y rural que alcanza un marco poblacional extraordinario⁵.

⁴ El problema de la capital, que en la segunda mitad del siglo XIX signa dramáticamente al país, en tanto configuración del actual federalismo argentino, tiene como condición la limitación del poder de la Provincia de Buenos Aires con la federalización de la que, por entonces, es su ciudad capital. En 1880, el país le impone a esa provincia la federalización de la ciudad: la Ciudad de Buenos Aires es de todos, es de la Nación. En ese entramado se dota de mayor poder al Gobierno Nacional, quedando algo de preponderancia a la Provincia de Buenos Aires. A partir de la misma, se consolida el poder nacional (Pírez, 1996).

⁵ Se trata de los territorios alrededor del puerto de Rosario, sobre el río Paraná, y sus conexiones ferroviarias con las ciudades de San Francisco (Córdoba) y Rafaela (Santa Fe). Este grupo de territorios conectados entre sí y relativamente cercanos al principal centro del país, tuvieron a favor otra ventaja inicial propia de la significativa concentración de población originada en la alta difusión de la pequeña y mediana propiedad agrícola: la inexistencia de grandes latifundios (Donato, 2007).

Desde fines de la década de 1920 se da otro flujo migratorio que viene del interior argentino, especialmente encarnado por los *migrantes internos*, quienes llegan desde los *quebrachales*, desde las zafras, desde los ingenios, desde los campos agrícolas, como consecuencia de la crisis de las economías regionales, por efecto derivado de su inserción económica internacional en la llamada *Gran Depresión* de 1929.

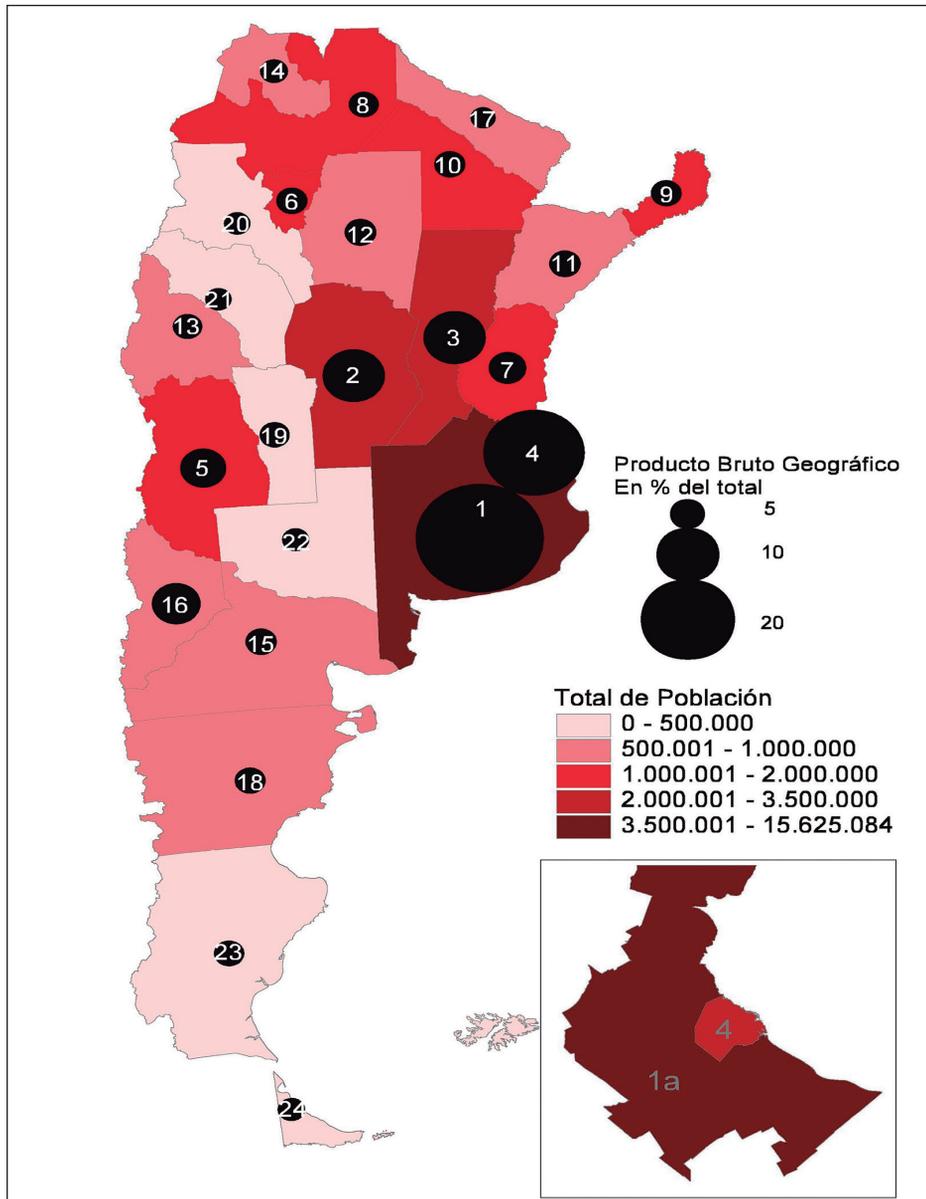
Buenos Aires, pasa a estar inmersa en una *industrialización sustitutiva de importaciones* en torno al puerto, en frigoríficos, en las fábricas, en playones ferroviarios. Ya el censo de 1947, treinta años después del anterior, indica que la ciudad representa el 18,8 % del total de la población nacional. Aunque siendo esa cantidad muy considerable, refleja una leve desconcentración poblacional de la Ciudad de Buenos Aires, dado por el importante crecimiento demográfico del conurbano bonaerense y el nivel de concentración territorial de la actividad económica alrededor del puerto de la capital argentina. Así, el aglomerado urbano conformado por la Ciudad de Buenos Aires y su

conurbación, representa solo el 0,14 % del territorio nacional, albergando en 1947 casi el 30% de la población total del país.

Años después, para mediados del siglo XX, en la segunda postguerra, se consolida el proceso de sustitución de importaciones. Aunque la cercanía del puerto de Buenos Aires comienza a perder importancia estratégica, la capacidad de demanda acumulada en el período anterior y la buena red de servicios públicos localizada en las inmediaciones de puerto, continúan atrayendo la localización de nuevas empresas.

En 1960, su participación relativa aumenta hasta el 33,7%, y en 1970 llega al 35,8%. De manera que la concentración de la actividad económica -fundamentalmente industrial- determina allí la concentración de la población. La política estatal no hace mucho más que acompañar esa tendencia, sin contrarrestar esos factores de radicación industrial (y congestivos), contribuyendo a la gestación y consolidación de un importante mercado regional de consumo.

Mapa 1. Distribución de la población (2010) y PBG por provincia (2004)



Fuente: INDEC: Censos Nacionales de Población y Vivienda 2010 y Censo Nacional Económico 2004. Nota: 1. Buenos Aires (1a. Partidos del Gran Buenos Aires), 2. Córdoba, 3. Santa Fe, 4. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 5. Mendoza, 6. Tucumán, 7. Entre Ríos, 8. Salta, 9. Misiones, 10. Chaco, 11. Corrientes, 12. Santiago del Estero, 13. San Juan, 14. Jujuy, 15. Río Negro, 16. Neuquén, 17. Formosa, 18. Chubut, 19. San Luis, 20. Catamarca, 21. La Rioja, 22. La Pampa, 23. Santa Cruz, 24. Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

El crecimiento de la población en la aglomeración urbana y su importancia relativa sobre el total del país, sigue hasta inicios de los años setenta, extendiéndose territorialmente hacia todos los partidos de la gran Buenos Aires y los departamentos que bordean el Río de la Plata, así como hacia el norte, a la desembocadura del río Paraná. De manera que alcanza su punto más álgido en 1970 (35,9%) y, sostenido, en la actualidad (31,9%).

En este orden de ideas, la Ciudad de Buenos Aires sostiene hoy la tendencia histórica de perder su participación relativa (7,2%) -ya estancado en su cénit de población en torno a los tres millones de habitantes- con respecto a la población total del país, tal como

indica el Cuadro 1. Si se considera al conjunto del Gran Buenos Aires durante el período 1970-2010 revierte -levemente y con cierta fluctuación- la tendencia histórica de reducir la participación con respecto al conjunto nacional, en virtud de su máximo histórico de 35,8%, en 1970, como ya se mencionó.

Sin embargo, al considerar a la Provincia de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense, se verifica una tendencia incremental de la participación relativa (38,9% y 24,7%, respectivamente), alimentada por los Partidos del Gran Buenos Aires, aunque con cierta variación durante las últimas décadas, logrando e incluso superando el máximo del período de 1980 (38,9% y 24,5%, respectivamente).

Cuadro 1. Participación relativa respecto a la población total del país, en %. 1869-2010

Provincia	Población									
	1869	1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991	2001	2010
Total del país (en millones)	1,8	4,0	7,9	15,8	20,0	23,3	27,9	32,6	36,2	40,0
En %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Ciudad de Buenos Aires (1)	-	16,4	19,9	18,8	14,8	12,7	10,5	9,1	7,7	7,2
Buenos Aires (1)	27,1	22,8	26,2	26,9	33,8	37,6	38,9	38,6	38,1	38,9
Partidos del Gran Buenos Aires (2)	-	2,9	5,8	11,0	18,8	23,0	24,5	24,4	24,0	24,7
Resto de Buenos Aires (2)	-	19,9	20,4	15,9	15,0	14,5	14,4	14,2	14,2	14,2
Gran Buenos Aires	-	19,3	25,7	29,7	33,7	35,8	34,9	33,5	31,6	31,9

Fuente: INDEC: Censos Nacionales de Población. Notas: (1): En 1880, la Ciudad de Buenos Aires se designa como Capital Federal de la Nación, al tiempo que se establecen nuevos límites años después. Por su parte, la Gobernación de Buenos Aires, desprovista de su ciudad capital, segrega territorio y población provincial. (2): Algunos componentes de estas dos jurisdicciones modificaron sus límites, por lo cual los datos de 2010 y 2001 no son estrictamente comparables con los de los censos anteriores.

Actualmente, si se considera la denominada Región Metropolitana de Buenos Aires, habitan cerca de 15 millones de habitantes, lo cual representa el 37% de la población del país que se extiende en una superficie urbanizada alrededor de 2.500 Km² (Fernández, 2010). En este sentido, estos datos demográficos y productivos ¿hasta qué punto ponen de relieve una tensión en el sistema de representación política?

Sobrerrepresentación política periférica y redistribución económica del centro

La configuración del actual federalismo argentino tiene como condición esencial la limitación del poder de la Provincia de Buenos Aires por medio de la federalización de la que entonces (1880) es su ciudad capital y que concentraba la riqueza y el poder nacional. Esa decisión -al precio de la sangre derramada y pendiente desde la primera constitución de 1853- implica varias guerras civiles, permitiendo que se consolide la alianza entre las oligarquías del interior con la de la Provincia de Buenos Aires y se conforme, bajo forma federal, el Estado Nacional (Pírez, 1996).

En la actualidad, el peso de la Región Metropolitana de Buenos Aires, si se la

compara con el resto del país, puede hacer suponer que su división en dos jurisdicciones (la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires) es lo que impide que se genere una nueva cuestión federal. Parece difícil pensar en alguna forma de gobernabilidad metropolitana que no tenga en cuenta esos hechos y que considere unir constitucionalmente esos dos territorios separados federativamente hace más de un siglo.

Debe considerarse que la articulación institucional plasmada en el pacto federativo argentino desde su génesis, difícilmente podría haber sido la misma si se tuviese en cuenta el escenario poblacional y económico contemporáneo. No solo las relaciones de magnitud entre los estados han cambiado⁶, sino que en los últimos cincuenta años se han profundizado algunas tendencias que involucran la primacía de la región pampeana y, en particular, de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires, esto es, la preponderancia del *centro*.

El reparto de poderes por mandato de la Constitución Nacional, en la forma de organización representativa y federal (Rinaldi & Garay, 2007; Calvo & Abal Medina, 2001), garantiza la universalidad y el principio de la

⁶ Provincias como Santiago del Estero, Corrientes o Entre Ríos, en la actualidad, con 2,2%, 2,5% y 3,1%, respectivamente, de la población total del país (2010), un siglo atrás tuvieron un peso mucho más significativo en la Federación (7,2%, 7 y 7,3%, de la población total del país en 1869, respectivamente). Provincias como Córdoba, Santa Fe y Mendoza, invirtieron esta relación, manteniendo actualmente un peso significativo (8,2%, 7,9% y 4,3 %, respectivamente).

igualdad del sufragio (artículo 37), sustentado en el concepto de “un hombre un voto”⁷. Precisamente, la proporcionalidad en la asignación de bancas para la Cámara de Diputados, dada por la base poblacional de cada distrito, sería entonces el eje central para proteger ese principio constitucional. Sin embargo, en el país existen algunas distorsiones que afectan la igualdad del sufragio, dando lugar a formas de sobre y subrepresentación territorial.

La última dictadura (1976-1983) se propuso importantes y costosas iniciativas para revertir el escenario demográfico y productivo –y, en consecuencia, político-, impulsando una serie de proyectos infraestructurales, iniciativas legislativas y resortes represivos. Lanzadas bajo argumentos de una *congestión urbana e industrial* del conurbano bonaerense, *desequilibrios regionales* con respecto al interior del país, y *ecológicos* relacionados con el hacinamiento poblacional y fabril, se alienta más bien bajo imperativos

de la denominada Doctrina de la Seguridad Nacional⁸.

La preocupación de la dictadura por reducir la presencia de sectores populares en la vida metropolitana, fundamentalmente representados por los grupos de obreros fabriles, de población con inserciones informales (*marginal*) y de quienes son perseguidos en la llamada lucha *antisubversiva*, se considera como una condición para llegar a una organización política *estable y equilibrada*. Eso es planteado por distintos personajes del *establishment*, apoyado en modelos teóricos con objetivos similares.

Entre las numerosas propuestas del período, se destaca una reforma constitucional tendiente -entre otros objetivos- a reducir la representación de Buenos Aires en un futuro gobierno formalmente electo, reforzando la representación de las provincias que ofrecen mayor posibilidad de gobiernos más o menos *conservadores*⁹. Entre ella, cabe mencionar la creación de la *Provincia del Río de la Plata* (1980),

⁷ La República Argentina, como forma de organización representativa y federal que viene de la revolución norteamericana, concibe dos niveles de representación: los estados miembros de la federación (Senado o Cámara Alta) y el pueblo de la nación (diputados o Cámara Baja). La elección de los representantes del pueblo de las provincias, de la Ciudad de Buenos Aires y de la capital en caso de traslado se efectúa conforme al artículo 45 de la Constitución, en relación con la cantidad de habitantes de cada distrito. Ello ha de ajustarse después de cada censo nacional, pudiendo el Congreso aumentar, pero no disminuir la base expresada para cada diputado.

⁸ Especialmente en las Fuerzas Armadas comenzó a primar a partir de la década del sesenta la Doctrina de la Seguridad Nacional alentadas por fuerzas norteamericanas que las difundieron como hipótesis de conflicto durante la denominada Guerra Fría. La versión para América Latina fijaba la prioridad en la defensa interna, a través de una tarea policíaca y de inteligencia para las Fuerzas Armadas, ante las supuestas intenciones del mundo comunista.

⁹ La Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (ADEBA) lanzó una propuesta en ese sentido. (Schvarzer, 1982: 94-95).

unificando toda el área urbana de la metrópoli en un solo distrito¹⁰.

Aunque fallido el proyecto, esta idea se adopta en la ley de representación para la Cámara de Diputados que rige en las elecciones de salida de la dictadura, en 1983, provocando la incorporación de 76 diputados adicionales a los 180 que correspondían, hasta aquel entonces, por un criterio estrictamente proporcional a la población; la inclusión de criterios distintos a la proporcionalidad posibilita, por ejemplo, que los diputados representantes de la Provincia de Buenos Aires pasen del 37,2% que les corresponde de acuerdo con la población del distrito, en esa época, a 27,5% en virtud del nuevo instrumento legal, con el consiguiente efecto de subrepresentación política, sobre la base del principio de igualdad del sufragio fijado por mandato constitucional¹¹.

La persistencia de esa concepción de reparto del poder resulta patente cuando se estiman los valores de desigual-

dad en la representación política actual entre las unidades constitucionales (Provincias argentinas y Capital Federal). En la Figura 2, el eje de ordenadas al origen indica si cada una de ellas recibe o entrega escaños, cuando los valores son respectivamente positivos o negativos (línea azul). Incluso, es posible vincular la curva de desigualdad electoral con las barras que indican la desigualdad en el PBG (barra verde), como una forma de relacionar la distribución productiva y poblacional. Este cruce de variables permite reconocer divergencias entre participación en la generación de riqueza y poblacional, comparando el acervo de recursos políticos y económicos disponibles en cada caso, y las diferentes situaciones de compensación, adición o déficit, reflejando de alguna manera, ciertos rasgos de la naturaleza del federalismo argentino. No hay duda que la Provincia de Buenos Aires está subrepresentada, contribuyendo con el gran porcentaje de los escaños distribuidos a las sobrerrepresentadas provincias de la *periferia*. Al tiempo

¹⁰ A pesar de que en los hechos no paso de un estudio, pone de relieve un tipo de pensamiento de figuras de alto rango de estamentos estatales que se ocuparon de los asuntos metropolitanos, ya que sus autores eran los abogados Guillermo Laura y Jaime Smart (entonces Secretario de Obras Públicas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, respectivamente) (Laura & Smart, 1980).

¹¹ La actual composición de la cámara de diputados está regida por el art. 45 y 46 de la C. N. que fijó un piso mínimo de dos diputados por provincia, y la ley 22847. Esta ley de la dictadura estableció un módulo de 161.000 habitantes o fracción mayor de 80.500 para cada diputado conforme al censo poblacional de 1980, y dispuso que ninguna provincia tendría menos diputados de los que mandaba al Congreso cuando éste fue disuelto en marzo de 1976. Así se ratificó la dotación de tres diputados "extra" para todos los distritos que había otorgado la ley 19.862, dictada por el anterior gobierno militar para las elecciones de 1973. Con la vuelta a la democracia en el año 1983, la cámara se constituyó con 257 diputados nacionales y quedó establecido un "piso" mínimo de cinco diputados por provincia, independientemente de su población, composición que luego de 30 años de democracia y tres censos poblacionales no fue revisada hasta ahora, tal como lo establece el art. 45 de la C.N.

que Córdoba y Santa Fe, en menor medida, también ceden algunos escaños (todas integrantes del grupo de provincias más desarrolladas). Ello muestra que la asignación de los escaños, desigualmente distribuidos en el centro, se efectúa sobre las unidades constitucionales federadas, en relación inversamente proporcional a la magnitud relativa de su población¹².

En este punto, la Figura 2 también refleja la inversión de las posiciones relativas en cada distribución productiva, existiendo un excedente de PBI básicamente localizado en las unidades constitucionales de región *centro*, incluso algunas provincias extractivas o beneficiadas por regímenes especiales de promoción (Catamarca, La Rioja, Santa Cruz y Tierra del Fuego). Esta es una situación tendencialmente invertida entre PBG en las provincias intermedias del gráfico (de Tucumán a Formosa), la cual concuerda con la adecuación entre recursos políticos adicionales (distribuidos positivamente), superior a la proporción de PBG provincial en el PBI del país -a excepción de Neuquén. Y hacia la izquierda, las provincias atrasadas y de baja densidad, pero dotadas de mayores recursos políticos relativos (por efecto de la sobrerepresentación) conservan

una cuota significativa de los mismos y, en muchos casos, le adicionan una buena *performance* económica, aun cuando ésta sea marginal en relación al total nacional. El índice de desigual del PBG muestra que la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires, siendo las unidades más ricas del país, mantienen una *performance* diferencial. La Ciudad de Buenos Aires tiene una participación *desproporcionadamente* positiva. El carácter distintivo, al considerar al conjunto del aglomerado urbano, es la cesión de recursos políticos y económicos.

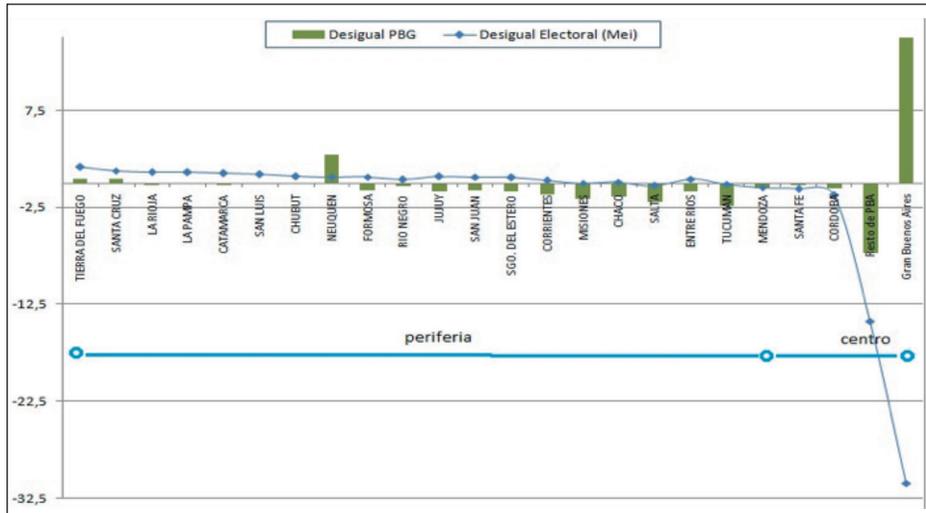
Al relacionar los dos indicadores, se percibe el límite impuesto por las instituciones del federalismo argentino, para el gobierno del principal núcleo económico, poblacional y político del país. Ese federalismo se basa en un pacto entre estados preexistentes pero desiguales, los cuales ceden y obtienen determinadas porciones de poder para constituirse como una república. Dicho rasgo limita la posibilidad de pensar la relación de la representación política a través de una función lineal, y legitima la actual distribución con pisos mínimos y máximos que no cumple con el precepto constitucional de *igualdad*. Una distribución estrictamente proporcional profundizaría aún

¹² Si bien la Ciudad de Buenos Aires ostenta una sobrerepresentación, a pesar de ser la cuarta unidad constitucional en peso poblacional, después de Córdoba y Santa Fe, contrasta notablemente con la subrepresentación de la Provincia de Buenos Aires. Más aún: si se optara por una hipotética unidad constitucional conformada por el Gran Buenos Aires (Capital Federal + partidos del Gran Buenos Aires), la asignación de escaños bajo el principio de igualdad constitucional, ese fenómeno sería más agudo. Según el principio de igualdad "una persona un voto" constitucional, al Gran Buenos Aires le correspondería más de 80 escaños sobre un total de 257.

más las disparidades, en términos del poder político y económico entre las provincias. No se trata de un problema

matemático, sino institucional, que implica nada menos que el reparto de poder, la gobernabilidad.

Figura 1. Desigualdad electoral y económica en la Federación Argentina¹³



Fuente: CFI. Los datos de PBG son para el año 2006, en base a estimaciones realizadas por CFI (Consejo Federal de Inversiones) y CEP (Centro de Estudios para Producción).

Gobierno metropolitano

La organización gubernamental distingue tres ámbitos territoriales: uno nacional, a cargo del gobierno federal; y otros dos parciales: regional (o intermedio), a cargo de gobiernos provinciales, y local, a cargo de gobiernos municipales. No contempla el gobierno de la ciudad propiamente

dicho, sino de un territorio dentro del cual puede estar localizada un área urbana. Por eso mismo, no prevé la posibilidad de que la ciudad supere el territorio original, ni menos aún, a un gobierno metropolitano (Pírez, 2012). Además de esa imposibilidad formal, se observa la inexistencia de algún tipo de acuerdo o convenio entre la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia

¹³ Se calculó 1) la Desigualdad Electoral Mei de las jurisdicciones iésimas: $Mei = \frac{M_i \cdot V_i}{M_t \cdot V_t}$, Donde: M_i = bancas de la jurisdicción i ; M_t = Sumatoria de bancas de todas las jurisdicciones; V_i = población de la jurisdicción i ; y V_t = sumatoria de población de todas las jurisdicciones.

Posteriormente se calculó (2) la Desigualdad en el PBG de las jurisdicciones iésimas: $Mgi = \frac{G_i \cdot V_i}{G_t \cdot V_t}$, Donde G_i = PBG de la jurisdicción i ; G_t = Sumatoria de PBG de todas las jurisdicciones; V_i = población de la jurisdicción i ; y V_t = Sumatoria de población de todas las jurisdicciones.

de Buenos Aires (y los municipios involucrados), el cual pueda aportar cierta unidad para el enfrentamiento de las cuestiones metropolitanas.

En definitiva, el área metropolitana de Buenos Aires es un territorio políticamente fragmentado en donde coexisten cuatro ámbitos gubernamentales: Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹⁴; varias municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, cuyo número depende del criterio de definición metropolitana, pero que incluyen entre 24 y 40 municipios; Gobierno de la Provincia de Buenos Aires; y, Gobierno Federal. Tal fragmentación implica una serie de atribuciones y funciones, así como de autoridades, que en cada uno de los territorios las ejercen y desarrollan¹⁵. Cada uno de esos territorios constituye una realidad política que configura una unidad territorial independiente de acumulación política.

Esa fragmentación adquiere una particular relevancia, dado el peso demográfico y económico del territorio metropolitano. En especial, cuando la segunda y la tercera ciudad (Córdoba y Rosario) tienen una población que representa, cada una, aproximadamente el 10% de la suya.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994 consolidó el proceso de descentralización política, al reconocer la autonomía de los gobiernos municipales. Sin embargo, esa indicación constitucional no ha sido recogida por varias constituciones provinciales, entre ellas la de Buenos Aires. Es que en rigor, en el federalismo argentino, las provincias conforman el verdadero nivel de descentralización. Esto consolida un sistema de relaciones donde el peso fundamental se encuentra en los gobiernos provinciales que son los principales *proveedores* de los recursos para los municipios. Recursos necesarios para enfrentar los problemas de las sociedades locales y, particularmente, para garantizar los procesos de acumulación política locales.

Los municipios, por su parte, aportan con recursos útiles para la acumulación política provincial: votos en la elecciones para gobernador y legisladores, apoyo para las internas partidarias y las campañas electorales, etc. Como consecuencia, se establecen relaciones, vis a vis, entre cada uno de los gobiernos municipales y el gobierno provincial que promueven, más que vínculos de cooperación entre los gobiernos locales, relaciones de competencia por los recursos

¹⁴ Desde la federalización de la Buenos Aires, y hasta la Reforma de Constitución Nacional de 1994, el gobierno de ese territorio solo tenía aquellas facultades que por Ley Orgánica del Congreso Nacional expresamente le delegaba, no siendo un gobierno autónomo sino un simple administrador de la ciudad bajo el régimen municipal. En cambio, a partir de la Reforma Constitucional, se conformó la autonomía de la ciudad. En consecuencia, Buenos Aires pasa a tener, tal como las provincias, todas las facultades, salvo aquellas que han delegado en el Gobierno Nacional.

¹⁵ Es posible ver una descripción de esas instituciones en el Atlas Ambiental de Buenos Aires: http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php?option=com_content&task=view&id=34&Itemid=30&lang=es.

provinciales. En última instancia, ese esquema impide o, al menos, dificulta las relaciones *intrametropolitanas* de coordinación y cooperación (Pérez, 2008 y 2012).

Esa debilidad política municipal se debe, también, a que los territorios municipales no coinciden con los distritos electorales de la provincia. Por lo general, los representantes ante la legislatura provincial, son elegidos en áreas que incluyen a varios municipios.

Así como en el nivel nacional las provincias con menos habitantes, en general las de menor desarrollo económico relativo, están sobrerrepresentadas en el Congreso en comparación con las de mayor cantidad población y desarrollo; los municipios urbanos también suelen tener una representación legislativa relativa menor que los rurales (Escolar & Pérez, 2004).

Si se acepta que el Gran Buenos Aires es una *unidad* urbana, debe reconocerse que políticamente esa situación no está reflejada y, por ende, es en esos términos, una pluralidad de gobiernos. Debido a ello, las municipalidades del conurbano bonaerense tienen más afinidad en los problemas de gestión urbana con la Ciudad de Buenos Aires que con las municipalidades del interior de la Provincia de Buenos Aires. Parecería que la Reforma Constitucional de 1994, al consagrar la autonomía porteña, dándole un estatus provincial, sin innovar en

el gobierno metropolitano, profundizó la fragmentación y competencia, haciendo más difícil los procesos de gobernabilidad metropolitana.

No obstante, es posible reconocer, en la actualidad, tres organizaciones de carácter metropolitano: la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), una propiedad del gobierno de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires que se encarga de la disposición final (relleno sanitario) de los residuos sólidos del área; el Mercado Central, propiedad de esos dos gobiernos más el Gobierno Federal, encargado de controlar el ingreso de alimentos perecederos vegetales; y, la Autoridad de la Cuenta de los Ríos Matanza-Riachuelo, también de esos tres gobiernos, la cual debe planificar y realizar obras en ese ámbito metropolitano.

Cabe aclarar que estas experiencias de gestión son, fundamentalmente, entes de áreas de problema para la ejecución de obras intermunicipales que han sido creados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el de la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno Federal (Pérez 2008), sin que participen con análoga importancia política los gobiernos municipales, lo cual refuerza la debilidad municipal.

Este planteamiento se sitúa en un plano analítico, en donde los problemas de gobierno para el conjunto del Gran

Buenos Aires, no se pueden concretar por cuestiones de *jurisdicción*. O que, para hacerlo, es necesario llegar a un acuerdo especial entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires –incluyendo los municipios involucrados– y el Gobierno Federal. Eso supone que el fin de esos acuerdos tiene carácter excepcional y, además, admite que no se percibe la unidad institucional del problema. Dicho aspecto hace pensar en las contradicciones políticas que subyacen en el sistema federal argentino, en lo que puede entenderse como una trama de la “descentralización política, frente a la centralización autoritaria (ajena al federalismo) para la creación de instituciones de gobierno metropolitano” (Pírez, 2008, p. 10).

Las dos primeras experiencias de gestión metropolitana (CEAMSE y Mercado Central) *indican las limitaciones de una institución creada autoritariamente (durante la dictadura militar), que en vez de superar esas diferencias y desigualdades políticas, las reprime*. Por todo eso, puede señalarse que parece *más fácil* crear de manera centralizada y autoritaria instituciones metropolitanas, pero esas creaciones son débiles en tanto que no resuelven los conflictos políticos subyacentes (Pírez, 2008). El desafío está en convertir las relaciones competitivas en relaciones cooperativas sobre un objeto particular (área metropolitana), el cual se encuentra a cargo de dos o tres de los órdenes gubernamentales y de una pluralidad de sus unidades.

Conclusiones

La configuración del actual federalismo argentino tiene como condición esencial, la limitación del poder de la Provincia de Buenos Aires, por medio de la federalización de la que entonces (1880) es su ciudad capital -que concentraba la riqueza y el poder nacional- y, más contemporáneamente, encuentra la persistencia de diversos pactos de los estados federados que ceden y obtienen determinadas porciones de poder, a través de la legislación de representación política del *gobierno del pueblo* vigente. Actualmente, el peso el Gran Buenos Aires, si se la compara con el resto del país, puede hacer suponer que su división en dos jurisdicciones (la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires), es lo que impide generar una nueva cuestión federal. Parece difícil pensar en alguna forma de gobernabilidad metropolitana que no tenga en cuenta esos hechos, y que considere volver a unir esos dos territorios separados hace más de 130 años.

La comparación entre el Gran Buenos Aires, por un lado, y el resto de las provincias argentinas, por el otro, deja como saldo una importante desigualdad entre los recursos económicos disponibles por el centro, y los políticos en manos de la periferia. De ahí, las limitaciones del federalismo argentino, o más bien de la descentralización política, frente a la centralización autoritaria (ajena al federalismo), para

la creación de instituciones de un gobierno metropolitano. Esa opción estaría asociada a las dificultades específicas de naturaleza político-institucional referidas a la ya mencionada complejidad gubernamental en esa área, y al predominio de procesos de acumulación política particularizada que consolida el carácter de unidad autónoma de municipios y provincias. Esto contribuye a la *inexistencia política* de lo metropolitano, y al predominio de la competencia política entre las unidades que forman parte de un área metropolitana, la cual desplaza a la necesidad, o conveniencia, de la cooperación. Aún más: las posibles actividades metropolitanas son percibidas como competitivas con los procesos de acumulación de poder dados en cada uno de los gobiernos particulares.

En ese contexto institucional, se consolida la tendencia a operar por medio de *centralización interjurisdiccional*: la intervención del nivel superior en cuestiones que hace a las partes (entre provincias y entre municipios) que suele combinarse con el predominio de comportamientos orientados por la acumulación política. Al mismo tiempo, esos vínculos intergubernamentales constituyen canales fundamentales para el desarrollo de los procesos de acumulación política, tanto a nivel municipal, como provincial y, aún, federal (Pírez, 2005). De allí, la tendencia a subordinar lo metropolitano,

y la dificultad para reconocer realidad (autonomía) política a la unidad socioeconómica que representa un área metropolitana. Esto explicaría, también, la negación política de la existencia de lo metropolitano.

La falta de reconocimiento social y político de la cuestión metropolitana, es una gran dificultad para iniciar un proceso que mejore la gobernabilidad. Lo metropolitano no forma parte de la agenda pública argentina. Su valoración suele quedar limitada a los ámbitos académicos y técnicos, con el riesgo de ser presentada en perspectivas predominantemente tecnocráticas, que hacen más difícil su aceptación política. De manera más inmediata, dada la actual configuración institucional, un acuerdo regional –previsto por la Constitución Nacional– entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el de la Ciudad de Buenos Aires, podría iniciar un proceso de organización metropolitana. En particular, pues los municipios del área no son realmente autónomos y el gobierno provincial cumple un rol clave. Esta estrategia, que parece muy simple, ha sido hasta ahora imposible de lograr, debido a las contradicciones políticas por una competencia que excede a esas dos jurisdicciones, y se vincula con el nivel nacional y con las dinámicas entre los partidos políticos y sus fracciones.

Una estrategia como la que se menciona tendría, por lo menos, una ventaja y

una desventaja. Podría producir efectos de coordinación de las políticas de ambas partes, unificando diagnósticos, evaluaciones y propuestas para el área. Pero, al mismo tiempo, dejaría fuera a los gobiernos municipales, con las limitaciones que ello significa para su sustentabilidad política y efectividad. Sería, seguramente, una estrategia limitada. Su existencia, sin embargo, permitiría coordinar a los dos gobiernos territoriales del área, lograría una cierta unificación en cada una de las partes. Esto disminuiría la complejidad y acercaría a los componentes metropolitanos. Luego, podría ensayarse una figura para abarcar a ambas partes, cubriendo la totalidad metropolitana.

La región constitucional, tal vez, sea la manera adecuada, con la participación del Gobierno Federal. Esta alternativa no implica ninguna modificación institucional en la Ciudad de Buenos Aires que, descentralizada en comunas, integra el área metropolitana en su totalidad. No obstante, mientras los municipios de la Provincia de Buenos Aires no tengan reconocida su autonomía, parece difícil que puedan darse convenios que los incluyan. De todas maneras, debe tenerse en cuenta que las autoridades de la ciudad, cuya naturaleza se asemeja más a una provincia que a un municipio, consideran que su interlocutor es el gobierno provincial y no los municipios. Aunque, en tal caso, la importancia relativa que tendrían esos pocos *municipios*

metropolitanos podría modificar esa valoración. El papel del gobierno provincial en este esquema puede jugar un papel clave para esa resolución. Sería preciso, también, encontrar la manera de resolver la integración del Gobierno Federal, dada la interjurisdiccionalidad del área.

Bibliografía

BADÍA, G., PEREYRA, E., LUPIS, A. & FAGÚNDEZ, P. (2004). Aproximándonos a la Región Metropolitana de Buenos Aires como sistema político. En Badía, G & Pereyra, E. (Comp.), *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires* (pp.115-160). Buenos Aires: Ediciones Al Margen – Universidad Nacional de General Sarmiento.

CALVO, E. & ABAL MEDINA, J. (2001). *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerepresentación, Reforma Política y Gobierno Dividido en la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.

DONATO, V. (2007). *Políticas públicas y localización industrial en Argentina. Serie Economía*. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/oidles/00/Donato.htm>

ESCOLAR M. & PÍREZ, P. (2004). ¿La cabeza de Goliat? Región Metropolitana y organización federal en Argentina. En Badía, G & E. Pereyra (Comp.), *Aportes a la cuestión del gobierno en la Región*

Metropolitana del Gran Buenos Aires (pp. 31-114). Buenos Aires: Ediciones Al Margen – Universidad Nacional de General Sarmiento.

FERNÁNDEZ, L..(2012). Censo 2010: Somos 14.839.026 habitantes en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/81400792/Censo-2010-Somos-14-839-026-habitantes-en-la-Region-Metropolitana-de-Buenos-Aires-Datos-Definitivos>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS - INDEC. (2003). ¿Qué es el Gran Buenos Aires? Recuperado de <http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/4/folleto%20gba.pdf>

GUILLERMO, L., SMART, J. & AZARETTO, R. (1980). *La Provincia del Río de la Plata*. Buenos Aires: Ediciones Agencias Noticiosas CID.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. (2011). *Construyendo ciudades competitivas: La clave del desarrollo de América latina*. Bogotá: McKinsey & Company.

MESYNGIER, L. (1998). *La política implícita. Instrumentos económicos y transformación social en la última dictadura*. Buenos Aires: Eudeba.

O'DONELL, G. (1999). *Conterpoints. Selected Essays on Autoritarism and Democratisation*. Notre Dame (IN): University of Notre Dame Press.

PIREZ, P. (2012). Argentina: The Political Constraints to Effective Metropolitan Governance. En Spink, P., Ward, P. & Wilson, R. (Eds.), *Metropolitan Governance in the Federalist Americas. Strategies for Equitable and Integrated Devolpment* (171-208). Notre Dame: University of Notre Dame Press.

_____. (2008). Gobernabilidad metropolitana en la Argentina. En BADÍA, G. & CARMONA, R. (Comp.), *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas* (pp. 9-10). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

_____. (2005). Descentralización demográfica y centralización económica en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Población de Buenos Aires*, (2), 29-41.

_____. (2004). Instituciones políticas y gestión urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Cuadernos PROLAM/USP*, 3(2), 73-87.

_____. (2001). Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina. En Vázquez Barquero, A. & Madoery, O. (Comp.) (257-286). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: HomoSapiens Ediciones.

_____. (1998). The management of urban services in the city of Buenos Aires. *Environment and Urbanization*, 10(2), 209-222.

- _____. (1996). La ciudad de Buenos Aires: una cuestión federal. *Revista Mexicana de Sociología*, 58(3), 193-212.
- _____. (1994). *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina – CENTRO.
- _____. (1991). *Municipio, necesidades sociales y política local*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano / IIED-AL.
- RINALDI F. & GARAY, P. (2007). ¿Un Hombre un Voto? Breves aportes para pensar la representación en la Cámara de Diputados Argentina. (Tesis de pregrado) Trabajo Final análisis matemático. Lic. en Geografía, mimeo.
- SABSAY, D., GARCÍA, M. D. C., NAPOLI, A., & RYAN, D. (1999). Hacia la construcción de una Región Metropolitana Sustentable. Documento de Diagnóstico y Recomendaciones. FARN. *Recuperado de* <http://www.farn.org.ar/docs/p23/capb2.html> (25.12. 2005).
- SCHVARZER, J. (1982). *Martínez de Hoz: la lógica política de la política económica*. Buenos Aires: CISEA.