

## **APROXIMACIONES SOBRE DERECHO A LA CIUDAD, GOBERNABILIDAD EN LA MEGALÓPOLIS BUENOS AIRES Y SUS GARANTÍAS.**

POR ISAAC AUGUSTO DAMSKY<sup>1</sup>

### **I.- REFLEXIONES INICIALES. La fragmentación de la experiencia urbana y el derecho a la ciudad.**

A través de sus progresivas expansiones conceptuales el derecho a la ciudad ha comenzado a despertar un nuevo y especial interés en la platea jurídica de América Latina en un intento de abordaje multinivel de numerosas problemáticas urbanísticas cuya complejidad traspasa los límites jurisdiccionales. Las grandes urbes se emplazan hoy sobre múltiples jurisdicciones y ya no es posible distinguir la centralidad de la periferia. Al contrario. La ciudad es hoy un fenómeno interjurisdiccional en el que se verifican multiplicidad de nuevas periferias y centralidades urbanas, en las cuales se produce una fragmentación de la experiencia urbana –afectando la legitimidad de los criterios de representación y participación política afincados en el domicilio– porque hoy, se habita en una urbanización –acaso periférica, se trabaja en otra –en la cual se verifican centralidades y, a su vez, se disfruta en otra en la cual se emplazan las áreas o espacios urbanos de esparcimiento. Y todo ello acontece al ritmo de los procesos de degradación urbana y gentrificación.

Esta fenomenología es además transnacional y global porque, entre varias razones, obedece a parámetros económicos y ratios globales del mercado en materia de desarrollo inmobiliario en las cuales los emprendimientos van dejando de ser iniciativas individuales para incardinarse dentro de proyectos de inversión complejos –en los que se aúnan construcción y comercialización con desarrollo de infraestructuras de nexos de servicios esenciales. Los desarrollos integrales de urbanizaciones suponen una significatividad económica elevada y una marcada trascendencia institucional en la cual la participación de la iniciativa privada resulta decisiva y con una capacidad de imposición tal que, muchas veces, desplaza o sustituye a los tradicionales poderes públicos en materia de planeación pública. El planeamiento urbano, el urbanismo y su ordenamiento ven erosionados su clásica potestad pública y reducida su efectividad para concurrir, en los hechos, como un actor más del sistema junto a los consorcios desarrolladores.

El poder real de normación estatal para la ordenación urbana se desplaza a los actores económicos privados revestidos de efectividad; en el mejor caso, se comparte solo parcialmente con los efectores públicos en razón de la necesidad de convertir el interés privado en norma pública y arroparse dentro de la tutela que, a ese efecto, le brinda la prerrogativa pública.

Entre varias otras cuestiones, este entramado ha complejizado el abordaje jurídico de la problemática urbanística que, claramente, excede a los tradicionales cánones que las clásicas formulaciones del derecho público le aportaron a la gobernabilidad tanto de las tradicionales formas municipales, cuanto de los entramados urbanos y ni que hablar de las grandes urbes interjurisdiccionales como Buenos Aires.

En todo ello la ciudadanía y el campo de actuación de los derechos individuales y colectivos ve al nuevo fenómeno como un mero espectador. De allí la utilidad del derecho a la ciudad. Porque nos brinda un marco a partir del cual repensar las políticas públicas más adecuadas

---

<sup>1</sup> Profesor Regular Adjunto por concurso de Derecho Administrativo, Universidad de Buenos Aires. Miembro del European Group of Public Law at European Public Law Organization. Miembro Fundador y Titular de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo y de la Asociación de Derecho Público del Mercosur. Miembro Honorario de las Asociaciones de Derecho Administrativo de México y de Nicaragua y de la Asociación Mexicana de Magistrados en lo Contencioso Administrativo.

para la inclusión de los derechos colectivos e individuales involucrados en ésta problemática. Asume así su rol integrador de derechos de civiles, económicos, sociales, políticos y culturales que toman cuerpo en los diversos tejidos humanos urbanos y suburbanos convergentes.

Sin dudas, ésta novedad atraviesa por entero a las tradicionales formulaciones del derecho municipal resignificando categorías, reconfigurando inveteradas técnicas de actuación y, con ello, incorporando a la discusión y al lenguaje jurídico determinadas formulaciones y ejes técnicos que, si bien propios de un urbanismo ideologizado de finales del siglo pasado, han desarrollado en las últimas décadas una aptitud y una virtualidad tal que habilitó su desarrollo como categorías jurídicas novedosas, al tiempo de posibilitar la percepción de ciertos derechos emergentes.

Las progresivas manifestaciones del “Derecho a la Ciudad” y su plasmación –acaso fragmentaria e inacabada- en diversos textos constitucionales e instrumentos internacionales permiten verificar la complejidad del fenómeno brevemente descrito. La originalidad del planteo de Henri Lefevre<sup>2</sup> es un buen punto de constatación del inicio de estos movimientos. Profundizando los términos de la crítica al funcionalismo -y desde una perspectiva fuertemente ideologizada- el padre del Derecho a la Ciudad planteó una crítica de la ideología urbanística partiendo del profundo entramado social acaso encriptado en la afirmación de que *es más fácil construir ciudades que vida urbana* y lo entendió como la posibilidad y la capacidad de los habitantes urbanos marginales de crear y producir la ciudad como un efector de derechos sociales y no como un mero objeto inerte de planeamiento urbano.

El planteamiento constituyó un hito –actualmente reactualizado- por múltiples razones pero, en lo que nos interesa, porque comportó una sustitución de la confrontación –y su dialéctica- por un sesgo dialógico mediado en las múltiples formas de la participación de la sociedad civil como instrumento promotor de un cambio a la vez pacífico y de mayor eficacia. Precisamente, porque Lefebvre concibió ésta formulación denominada ‘derecho a la ciudad’ como un proyecto de sociedad –allende acepciones jurídicas- para lo cual entendía que debía promoverse en la sociedad civil una finalidad de recreación de la ciudad como parte de una ‘misión’ común y colectiva<sup>3</sup> solo asequible mediante modelos participativos, de mediación social.

A través de sucesivas reapropiaciones conceptuales, la genética de una nueva estructuración de los derechos puesta en evidencia a través de las manifestaciones del derecho a la ciudad cobra singular trascendencia. Más cerca en el tiempo y dentro del contexto globalizado de los fenómenos de gentrificación<sup>4</sup>, elitización<sup>5</sup> o rehabilitación urbana, baste considerar la concepción de David Harvey<sup>6</sup> quien asumió el concepto como la posibilidad de transformar y recuperar la ciudad como bien común destinado a contribuir a restringir los efectos urbanos de la apropiación del espacio. O desde la óptica de Edward Soja<sup>7</sup> al comprender el derecho a la ciudad desde nuevas dimensiones espaciales de la diversidad y multiculturalidad, como el género, lo

---

<sup>2</sup> Lefebvre, Henri, “El derecho a la ciudad”, Barcelona, Ed. Península, 1967; “Espacio y política. El derecho a la ciudad II”, Barcelona, Península, 1976.

<sup>3</sup> Laurence, Costes, Del derecho a la Ciudad de Henri Lefebvre a la universalidad de la urbanización moderna, urban, septiembre 2011-febrero 2012, ps. 89-100.

<sup>4</sup> Glass, Ruth, “London: aspects of change”, London, Mac Gibbon & Kee, 1964; Castells, Manuel, La cuestión urbana, México, Siglo XXI Editores, cuarta reimpresión, 2014.

<sup>5</sup> García Herrera, Luz Marina, Elitización: propuesta en español para el término gentrificación, Barcelona, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, 2001.

<sup>6</sup> Harvey, David, Espacios de esperanza, Madrid, Akal, 2000; Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana, Madrid, Akal, 2012.

<sup>7</sup> Soja, E., “Posmetrópolis, estudios críticos sobre las ciudades y las regiones”, Madrid, Traficantes de Sueños, 2000; “En busca de la justicia espacial”, Valencia, Tirant Humanidades, 2010.

étnico, lo cultural que evidencian la diversidad de formas de experimentar la ciudad en la que ésta formulación se amplía al incluir a los derechos culturales. O Ana Fani Alessandri Carlos<sup>8</sup> en su propuesta de un derecho a rehacer la ciudad y la vida urbana que opere como un resorte de empoderamiento ciudadano tanto para disputar el espacio público urbano arrebatado por el desarrollo inmobiliario, cuanto para concurrir con los efectores estatales en la formulación de las políticas públicas que implementen el repertorio del derecho a la ciudad, para procurar una mayor efectividad de los derechos de petición, participación y acceso de la sociedad civil. Y su plasmación en que incluso toman cuerpo en nuestros días y postulan la evolución de los postulados del derecho a la ciudad para proyectarse como una revolución urbana.

Los distintos núcleos de derechos conformadores de la categoría acuñada por Henri Lefebvre en sus sucesivas evoluciones han merecido distintos reconocimientos en documentos e instrumentos internacionales tales como la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad propuesta a partir de las sesiones del Foro Social Mundial (ONU-Hábitat). Ésta noción resultaría de utilidad al posibilitar una perspectiva de abordaje y comprensión de la finalidad y razón de ser de las especificaciones contenidas en las distintas previsiones constitucionales de derechos y políticas especiales de los textos constitucionales locales modernos. Ésta noción pareciera, acaso, cobrar juego como instrumento modulador de los intereses públicos frente a otras formulaciones de complejidad como las contenidas en la creciente expansión de las “Megalópolis” en tanto fenómeno urbano superador, complejo y diferenciado de tradicional entramado urbano en base al cuál se acuñaron las técnicas jurídicas municipales. Precisamente, porque tal como explican los modernos urbanistas uno de los rasgos característicos de las megalópolis actuales reside en que su urbanización en las últimas décadas genera extensos espacios ocupados pero con frecuencia de baja densidad, por la fragmentación de lo urbano con intersticios expectantes aún no urbanizados y por la segregación social y la especialización funcional<sup>9</sup>.

Lo dicho se congloba bajo la idea de que el modelo de desarrollo urbano característico de la era de la globalización es el de la urbanización difusa y la discontinuidad mediante “productos urbanos” constitutivos de enclaves o parques temáticos mercantilizados y áreas degradadas o marginales<sup>10</sup>.

Es decir, las últimas décadas nos enfrentan a un fenómeno cada vez más marcado de fractura urbana conformada por dos claros estratos que se repliegan y cierran entre sí. Una brecha

---

<sup>8</sup> Carlos, Ana Fani Alessandri, “De la ‘geografía de la acumulación’ a la ‘geografía de la reproducción’: un diálogo con Harvey”. *Geocrítica*. X Coloquio Internacional de Geocrítica, Barcelona, 26-30 de mayo, Universidad de Barcelona; “La ciudad como privación y la reapropiación de lo urbano como ejercicio de la ciudadanía”, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 493.

<sup>9</sup> Borja, Jordi, “Urbanismo ciudadano o urbanismo globalizado”, en *Café de las Ciudades*, Revista Digital, Año 13/Número 141. Allí explica el autor que “El efecto de escala y la discontinuidad de lo urbano tienden a romper la vinculación entre el sistema físico y la relación social. Se crean «regiones urbanas», a veces policéntricas, otras monocéntricas pero en las que tiende a prevalecer lo urbano sobre lo ciudadano. Aumentan las desigualdades sociales y se reduce la calidad de vida: aislamiento, dificultades de movilidad y accesibilidad, costes derivados de la especulación urbana e inmobiliaria, déficit de equipamientos y servicios en las periferias, expulsión progresiva de los sectores populares y los jóvenes de las áreas centrales, etc. Es decir, se reduce el salario indirecto (bienes y servicios colectivos y universales) y se generan procesos de pauperización relativa de la ciudadanía. El habitante es reducido muchas veces a población activa, cliente de servicios, elector o excluido. Muchos autores se refieren a esta realidad como «la disolución de la ciudad y la crisis de la ciudadanía»”.

<sup>10</sup> Como explica Borja “es la urbanización que genera “espacios lacónicos” punteados por shopping malls y gasolineras, de las “áreas de excelencia” (parques empresariales o tecnológicos, barrios cerrados exclusivos), red de autopistas y estratificación social en función de la distancia-tiempo a los lugares de centralidad” (autor citado, “Revolución urbana y derechos ciudadanos”, Alianza Editorial, p. 213, Madrid, 2013).

urbana en progresivo desarrollo. Marcadamente fragmentaria. Por un lado, la urbanización de la apropiación privada que tiene a la ciudad como mercancía, como objeto de consumo que da la espalda –como si fuera una ciudad amurallada- al otro conglomerado, al asentamiento –con sus mayores o menores niveles de precariedad cuyo principal reclamo es, precisamente, el logro de condiciones mínimas de ciudadanía, hábitat y subsistencia y en el cual, de manera acuciante, cobran lugar los postulados del derecho a la ciudad que empoderan a los crecientes movimientos sociales urbanos. Ambas caras de la fractura urbana tienen en común algunos elementos que permiten advertir el fuerte trastocamiento de la fisonomía ciudadana tradicional. La progresiva pérdida de una única centralidad urbana, la desaparición de la calle como acto, la destrucción progresiva de los lugares públicos de encuentro, la extensión de una periferia cada vez más fragmentada y que estigmatiza dos claras facciones, por llamarla de alguna manera, de una población cautiva de asentamientos o barrios privados, favelas o cantones<sup>11</sup>.

A la situación descrita debe también agregarse los trastocamientos que en materia de representatividad, legitimidad e institucionalidad se operan sobre estas urbanizaciones discontinuas y extendidas que nutren a las megalópolis determinadas por la desvinculación jurisdiccional del municipio donde se asienta el lugar de trabajo, de aquél respecto del cuál se utiliza sus servicios y del otro en el que se reside o habita. Sin dudas se opera un trastocamiento de las identidades y referencias con la consecuente crisis de representación política y opacidad de las instituciones. Un ejemplo de éste último fenómeno se verifica en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que recibe a diario un flujo superior al millón de personas provenientes de la conurbación que ingresan a éste ámbito para el desarrollo de sus trabajos o actividades productivas. Sin dudas, estamos frente al desarrollo de nuevos fenómenos urbanos que exceden la dimensión puramente municipal y van prefigurando los contornos de derechos emergentes y nuevas situaciones que requieren de abocarnos a producir una nueva mirada sobre los instrumentos jurídicos tradicionales. Éste es el sentido de las reflexiones y aproximaciones de mi trabajo.

## **II.- FENÓMENO URBANO Y PROBLEMÁTICA DEL DERECHO A LA CIUDAD.**

Tal como se reconoce un sector de importancia en la doctrina urbanística es un lugar común afirmar que vivimos en un mundo urbanizado ya que más de la mitad de la población vive en ciudades, y tanto en América como en Europa se pueden considerar continentes casi totalmente urbanos ya que entre el 80 y 90% de la población puede definírsela como urbanizada. Sin embargo este tipo de afirmaciones no son muy útiles porque se constata una evidencia y a la vez se ponen en el mismo lugar de urbanización a realidades muy diversas<sup>12</sup>.

Entonces, tal como lo hacen las modernas escuelas de urbanismo, una primera distinción –perceptible para cualquier observador y que nos parece pertinente para evaluar y orientar las políticas urbanas es distinguir entre población urbana y suburbana. E inmediatamente constataremos que, en distintos grados, gran parte de la población urbana es suburbana. Lo suficiente para que pueda afirmarse como lo hacen urbanistas como Jordi Borja, que vivimos en un mundo mayoritariamente suburbano. Este señalamiento de Borja es de especial importancia porque invita a analizar de cerca estas zonas donde lo urbano y lo suburbano se mezclan, donde aparecen las fracturas –esbozadas en mis reflexiones iniciales- donde, por un lado, la ciudad

---

<sup>11</sup> Ampliar en Carlos, Ana Fani Alessandri, “La utopía de la gestión democrática de la ciudad”, Scripta Nova, REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES, Universidad de Barcelona, Vol. IX, núm. 194 (01), 1 de agosto de 2005.

<sup>12</sup> Borja, Jordi, “Ciudades metropolitanas: una herencia en cuestión”, prólogo, p. 24, en Abba, Artemio Pedro: “Metrópolis argentinas, agenda política, institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales”, Ed. Cafè de las Ciudades, BA, 2010, 1º Ed.

urbaniza e integra pero, por otra parte, donde las exclusiones suburbanizan a poblaciones aspirantes a la ciudadanía<sup>13</sup>. En este punto, a fuerza de movimientos sociales urbanos, reconocemos el embrión de ese conjunto de derechos emergentes conformadores del derecho a la ciudad.

Ésta categoría toma como punto de partida de la problemática que procura atender el hecho de que la ciudad es el territorio que oferta las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía. Ergo, lo suburbano es el territorio que no garantiza la ciudadanía: la pobreza, la precarización de la vivienda, los déficits propiamente urbanos, tales como los atinentes a equipamientos y servicios, de accesibilidad y de centralidad, de significación cultural y de visibilidad social, son a la vez causa e imagen de un déficit de ciudadanía que se procura conjurar mediante éste derecho emergente<sup>14</sup>.

Así, ésta búsqueda es la que encuentra a esta noción aún no suficientemente discutido en nuestro medio jurídico. En una primer aproximación vemos que el derecho a la ciudad es superficialmente entendido como “el derecho a la vivienda mas servicios”; una simplificación que deja de lado el tema del “hábitat” en su dimensión plena, esto porque el “derecho a la ciudad” está relacionado con lo que el Estado está dispuesto a ceder para la gestión de la ciudad, trayendo como consecuencia el entendimiento limitado de la noción. Entonces, este concepto comprende y referencia a la dimensión espacial de la vivencia, experiencia y habitar humanos; al proceso de urbanización, localización y descentralización urbana; a las dificultades de acceso al hábitat que un porcentaje notable de la población urbana enfrenta; a la aspiración de una sociedad urbana más democrática, participativa y sostenible económica y ambientalmente, es decir, cercana al paradigma del desarrollo humano. Reviste un carácter universal e integral –que tiene que ver con todas las dimensiones de la vida de manera interdependiente e indivisible<sup>15</sup>. El concepto del derecho a la ciudad supone, así una ampliación compleja del derecho a la vivienda en dos niveles:

En primer lugar en el sentido físico y geográfico, al considerar ya no solo la vivienda y el entorno próximo, sino al conjunto de la ciudad, es decir, considerando también el entorno más remoto a la vivienda, en relación con los distintos componentes que la nutren tales como el suelo, los servicios públicos, el equipamiento urbano y el desarrollo del espacio público, principalmente. Con la realidad actual de ampliación y crecimiento del perímetro urbano, esto es cada vez más sustancial.

En segundo término, conlleva una ampliación temática al considerar no solo la dimensión

---

<sup>13</sup> Borja, ob cit, ps. 24 y 25. El autor explicita: “si aceptamos la equivalencia entre población urbana, ciudad y ciudadanía, estamos afirmando implícitamente que son urbanos los que habitan la ciudad entendida como el ámbito de la ciudadanía, es decir, de personas como un status que les hace por igual poseedores de los derechos civiles, sociales y políticos, de los derechos ciudadanos”.

<sup>14</sup> Ampliar en Carlos, Ana Fani ob cit, p. 4. El autor remata su señalamiento diciendo: “Tomo el siguiente elemento: la precariedad de la vivienda y la pérdida del sentido del acto de morar provocan, a lo largo del tiempo, una crisis que genera un profundo embate al interior de la sociedad, motivando el surgimiento de movimientos urbanos que entran en conflicto directo con el Estado y que, en el mejor de los casos, dan como resultado el desarrollo de nociones vinculadas a derechos urbanos y sustentabilidad que apuntan a la función socio ambiental de la ciudad y la propiedad. Reducida la ciudad a su condición de “sujeto” consumidora de recursos urbanísticos, edilicios y naturales, la resolución de los problemas de la ciudad se reducen a la búsqueda de la sustentabilidad”.

<sup>15</sup> Al decir de Borja: “El desafío metropolitano a esta escala es a la vez económico: economía productiva versus especulación financiera e inmobiliaria; social: integración social versus exclusión y anomia; cultural: identidad a partir de la interculturalidad o individualismo (...) ambiental: sostenibilidad o depredación del territorio y de sus recursos; político: instituciones representativas, visibles y adaptadas a la escala y demandas del territorio o inflación institucional, opacidad y corrupción” (Borja, Jordi, “Ciudades metropolitanas, una herencia en cuestión”, en Abbas, Artemio Pedro, “Metrópolis argentinas”, Ed Café de las Ciudades, BA, 2010, p. 27).

física sino el conjunto de las dimensiones que hacen a la vida humana. Entonces, en esta línea se trata del derecho a la producción física, social, política y simbólica del espacio, esto es, a la producción del espacio físico donde tienen lugar las prácticas sociales.

Por ello es que se trata de una formulación compleja atinente a una integridad, en la que se involucran componentes tales como: el derecho a la vivienda, al hábitat y a la infraestructura de servicios esenciales atinentes a la centralidad destacándose el de la movilidad y accesibilidad a la centralidad, al espacio público, a la identidad colectiva dentro de la ciudad, al patrimonio cultural, a la conversión de la ciudad marginal en ciudad integrada y a la conversión del gobierno metropolitano municipal en un gobierno supramunicipal<sup>16</sup>.

De allí la célebre caracterización formulada por David Harvey al decir: “El derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad. Es, además, un derecho común antes que individual, ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización. La libertad de hacer y rehacer nuestras ciudades y a nosotros mismos es uno de nuestros derechos humanos más preciosos pero también uno de los más descuidados”<sup>17</sup>. Existe un consenso extendido en criticar ésta noción, al igual que las ensayadas por otros autores en términos similares, por su generalidad y abstracción. No obstante, se piensa –y así lo comparto plenamente- en que más allá de las dificultades de concreción, su utilidad es claramente finalista porque propende a enmarcar, orientar, brindar sentido de contexto y coadyuvar en la interpretación del sentido de cada una de las cláusulas y previsiones constitucionales –sean de niveles nacionales, subnacionales o locales- en las cuales se contienen normas relativas a políticas públicas especiales en materia de derechos ciudadanos y urbanos de sustancia colectiva e individual de índole civil, social, económica, política, cultural, enmarcando asimismo las racionalidades que debieran guiar la progresiva expansión de los procesos de participación ciudadana no vinculante y su reconversión a acciones de intervención directa vinculante.

De allí que reivindicar el derecho a la ciudad es reivindicar un espacio colectivo donde se respeten los derechos humanos en la ciudad, entendida ésta como una noción abierta: es decir se comprende tanto al espacio urbano propiamente dicho cuanto al suburbano y al rural en tanto

---

<sup>16</sup> En palabras de Alessandri, tenemos que “El “derecho a la ciudad” como categoría de análisis permite la desmitificación de los discursos posibilitando la elaboración de un proyecto que tenga sustentación real como repuesta a las carencias. De este modo, se puede entender **que la lucha por la vivienda no es la lucha por “un techo más servicios”, sino que la lucha por la vida y contra las formas de apropiación privada fundamentadas en las necesidades de la realización económica. En este sentido, se trata de pensar transformaciones que permitan la existencia humana**, que camina en la dirección contraria al mercado y a los intereses de los segmentos que sustentan el Estado.” (Autor y ob. cit. p. 7).

<sup>17</sup> Harvey, David, “Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana”, Ed AKAL, Madrid, 2013, p. 23. La importancia de la redición de la antigua noción de Henri Lefebvre de 1968, es explicada por Harvey en estos términos: “si bien la idea del derecho a la ciudad ha experimentado durante la última década cierto resurgimiento, no es al legado intelectual de Lefebvre al que debemos recurrir en busca de explicación. Lo que ha venido sucediendo en las calles, entre los movimientos sociales urbanos, es mucho más importante (...) El hecho, por ejemplo, de que la extraña confluencia entre neoliberalización y democratización en Brasil durante los años noventa diera lugar a cláusulas en la Constitución brasileña de 2001 que garantizan el derecho a la ciudad, debe atribuirse al poder e importancia de los movimientos sociales urbanos, en particular con respecto al derecho a la vivienda, en la promoción de la democratización. El hecho de que el momento constitucional contribuyera a consolidar y promover un sentido activo de ciudadanía insurgente no tiene nada que ver con el legado de Lefebvre y si en cambio con las luchas que siguen desarrollándose sobre quiénes deben configurar las cualidades de la vida urbana cotidiana (...) Así pues, podemos estar de acuerdo en que la idea del derecho a la ciudad (...) surge (...) como un grito de socorro de gente oprimida en tiempos desesperados” (obra y autor citados, ps. 6-10).

integrante de la gran conurbación nucleada en torno a la centralidad de la megalópolis. Entonces el término “ciudad” como objeto de ésta categoría se debe entender como un concepto general y amplio. Es decir, no solo como el territorio urbano donde se ubica una cierta aglomeración de personas y que se articula respecto de ciertos bienes, servicios y espacios públicos sino como un espacio colectivo de desarrollo de derechos de la población. La ciudad entendida no solo como urbe sino como *civitas* y como *polis*<sup>18</sup>. De allí que también se haya definido al derecho a la ciudad como “el derecho de toda persona a vivir en un espacio colectivo, urbano o rural, con una administración local elegida democráticamente que tenga en el centro de sus políticas públicas el respeto de los derechos humanos de todos sus habitantes, asegurando así la plena realización de su vida política, social, económica y medioambiental”<sup>19</sup>.

Así, la noción del derecho a la ciudad aparece como un término altamente ideológico, tal como se reconoce uniformemente, como muchos otros derechos humanos que aún no cuentan con un reconocimiento expreso dentro del sistema internacional de derechos humanos exteriorizado en los tratados y que engloba una serie de aspiraciones que podemos enumerar como otros derechos humanos emergentes –por su carácter novedoso y reivindicativo, al igual que por su legitimidad social- que se disfrutan en la ciudad<sup>20</sup> o que al menos se encuentran especificados individualmente dentro de los catálogos de políticas especiales.

### III.- LA MEGALÓPOLIS BUENOS AIRES Y SU UTÓPICA REGIONALIZACIÓN.-

Llegados hasta aquí corresponde abordar el ámbito dentro del cual se encuentra llamado a desenvolverse el derecho a la ciudad en lo atinente a este trabajo. Y la primer dificultad la encontramos en la consabida situación que encuentra a la Ciudad de Buenos Aires —unidad federativa conformadora de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con *status* constitucional desde 1996— compartiendo junto con la Provincia de Buenos Aires y sus municipios, una verdadera conurbación conformadora de una megalópolis en su acepción pura. Un fenómeno similar al acaecido en muchas ciudades latinoamericanas<sup>21</sup>, pero con algunos elementos distintivos, como ser, por un lado, la ciudad y su conurbación presenta una de las áreas

---

<sup>18</sup> Ampliar en Guillén Lanzarote, Aida, “¿Qué es el derecho a la Ciudad? , en VVAA, “El derecho a la ciudad”, Institut de Drets Humans de Catalunya, Barcelona, 2011, ps. 19, 20 y sgtes.

<sup>19</sup> Autor y obra citada -Guillén Lanzarote, “El derecho a la ciudad, un derecho humano emergente”- p. 22.

<sup>20</sup> Siguiendo a Guillén Lanzarote se comparte en que la dificultad del reconocimiento del derecho a la ciudad como derecho humano radica en su falta de concreción expresa en un tratado internacional de derechos humanos. Así señala la autora que “la aspiración de todo derecho humano emergente es la de formar parte del sistema de protección de los derechos humanos. En este sentido, el derecho a la ciudad es una novedad ya que no forma parte del citado sistema, ni a nivel estatal ni supraestatal. Únicamente se encuentra reconocido en textos políticos o no jurídicamente vinculantes como la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad” (autora y obra citada, p. 25). Cabe agregar al citado señalamiento las previsiones constitucionales contenidas actualmente en las constituciones de Ecuador y Brasil, y la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad (ONU-HABITAT) en su versión 2014.

<sup>21</sup> Rojas, Eduardo *et al.*, *Gobernar las metrópolis*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2005, pp. 35-37, quienes señalan: “Una de las características más destacadas del desarrollo reciente de la región de América Latina es el alto grado de urbanización de su población y el surgimiento de un gran número de ciudades con rasgos de áreas metropolitanas, en donde los aspectos demográficos y económicos de sus ciudades toma cada vez mayor importancia, dado la mayor cantidad de oportunidades de desarrollo personal y mejor calidad de vida que éstas ofrecen, provocando que esta tendencia al crecimiento continúe. A ello se suma el hecho de que constituyen aglomeraciones urbanas que ocupan territorios que superan el ámbito jurisdiccional de una autoridad local, con mercados de trabajo y servicios que cubren varios municipios, incluso en distintas provincias —en nuestro caso, la Ciudad de Buenos Aires se extiende sobre más de treinta municipios de la Provincia de Buenos Aires además de la Ciudad, concentrando una gran proporción de la capacidad productiva de los países e interconectándose con otras aglomeraciones nacionales e internacionales”.

metropolitanas más significativas del mundo; por el otro, la provincia constituye un distrito —sino el más- gravitante de Argentina. Y finalmente, el serio déficit normativo que, no obstante lo anterior, afecta a la institucionalidad del eje metropolitano por la difusa profusión de potestades yuxtapuestas de gobierno y regulación que no son susceptibles de aprehender al entramado urbanístico que se desarrolla en el área, al igual que al fenómeno metropolitano en su conjunto.

En esta especial megalópolis confluyen las supra apuntadas problemáticas urbanísticas comunes a las unidades gubernativas mencionadas, las que, por carecer de una consecuente autoridad gubernativa y deliberativa o de gestión común —no obstante las herramientas político-constitucionales existentes— deja librada la resolución de tales cuestiones a la enorme tarea de articulación permanente de todas las voluntades político-institucionales involucradas.

Por cierto que ello es así sólo en el mejor de los casos.

De allí que la pregunta por el grado de desarrollo deseable respecto de las condiciones de gobernabilidad y calidad institucional adecuadas para atender al complejo entramado de la megalópolis Buenos Aires requiera para su respuesta de la consideración —entre otros factores— de dos elementos: regionalización *vis à vis* autonomía municipal, provistos por el plexo constitucional argentino a partir de su reforma de 1994, en cuyo marco se desenvuelva un adecuado entorno de promoción del derecho a la ciudad en términos de nivelación de las inequidades urbanas afincadas en las consabidas problemáticas de fractura y brecha urbana.

Así, los elementos aludidos son: la constitucionalización de la región como instancia de implementación de políticas públicas y dotadas de consecuente poder de imperio y estructura administrativa, y la jerarquización constitucional de la tan mentada autonomía municipal. Ello a partir de los conocidos términos de los artículos 123 y 124 de la Constitución Nacional.

A fin de graficar someramente uno de los aspectos del problema baste con señalar que si bien la Constitución federal argentina jerarquizó la autonomía municipal, ello no se reflejó en la norma constitucional de la Provincia de Buenos Aires. Su reforma de 1994 no actualizó al régimen municipal, el que exhibe las mismas características que a principios del siglo XIX, en franca contradicción con la autonomía plasmada en nuestra Constitución nacional y en la mayoría de las cartas estadales. Tampoco la reforma bonaerense incluyó previsión alguna relativa al área metropolitana, no previendo modelo organizativo alguno. Así nos encontramos con la ausencia total de disposiciones sobre la misma y, asimismo, con la falta de regionalización “de” y “en” la Provincia de Buenos Aires. Tamaña problemática concurre a engendrar los inconvenientes mencionados.

Como veremos, su efectiva implementación optimizaría en gran medida las actuales condiciones de gobernabilidad sobre esta compleja trama, si bien debe advertirse que todo ello resulta impactado por el especial fenómeno de la internacionalización que ha teñido, en mayor o en menor medida, sobre la casi totalidad del contexto institucional argentino determinando el desarrollo de progresivos ámbitos de indisponibilidad normativos y gubernativos.

Así planteadas las cosas, la finalidad de mi exposición se encontrará cumplida con esta invitación a compartir una serie de reflexiones sobre la realidad contextual de la que llamo “megalópolis Buenos Aires”, como categoría superadora de la de área metropolitana y su anhelada o utópica necesidad de desarrollar un modelo de actuación institucional adecuado para atender esta especial realidad. Modelo, éste, que deberá garantizar la coordinación y compatibilización de las actividades en la megalópolis, preservando y jerarquizando la autonomía de los municipios involucrados —que paradójicamente la Constitución Nacional les reconoce— y colocando su mirada en la impostergable necesidad de avanzar hacia la vertebración de una región metropolitana.

Sentado lo expuesto, voy a referirme brevemente a los siguientes tópicos: la conformación de la denominada área metropolitana de Buenos Aires, la racionalidad de la incorporación de categorías tales como megalópolis —y los conceptos en ella implicados—, determinadas cuestiones de gobernabilidad metropolitana. Algunos de los problemas principales que plantea y el relevamiento de las alternativas institucionales que en la doctrina argentina se presentan como alternativa adecuada para atender esta problemática.

#### **IV. LA CONFORMACIÓN DE LA DENOMINADA ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES.**

El tratamiento de esta cuestión exige reconocer, en los términos señalados en la obra de Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández, que las ciudades centrales crecen más allá de sus límites originales, transformándose en complejos sistemas basados en interdependencias sociales, económicas, ambientales y político-administrativas entre las urbes que forman parte del conglomerado global<sup>22</sup>. Esta característica común hace que la definición de “área metropolitana” varíe según la perspectiva o uso particular que se haga de ella.

De allí que para el sector doctrinario comentado no resulte aconsejable aplicar la variable territorio-tamaño de la metrópoli, sino su característica principal: las intensas interdependencias y factores externos y efectos secundarios entre los territorios locales que tienen, a lo que a su vez se le agrega que este conjunto de territorios poseen características comunes funcionales socioeconómicas, políticas e históricas que le otorgan una identidad colectiva<sup>23</sup>.

Sentado lo anterior, ello implica que la gestión metropolitana y la gobernabilidad estén directamente vinculadas con los procedimientos participativos de toma de decisiones de las múltiples partes interesadas, de forma directa, en los bienes colectivos, junto con el manejo de factores externos y de efectos secundarios que afectan a esos territorios locales pertenecientes a la zona metropolitana global. Se utiliza el criterio socio político, territorial y funcional en contraposición con el criterio puramente demográfico o administrativo, de manera que los conceptos de área metropolitana y ciudad-región son utilizados como sinónimos<sup>24</sup>.

Respecto de la conformación de la denominada área metropolitana<sup>25</sup> de Buenos Aires, el primer problema que advertimos reside en el dato de la interjurisdiccionalidad dentro de la que se comprende la Megalópolis que se extiende y alcanza a su periferias rural.

Por lo tanto, el concepto área metropolitana, eje metropolitano o megalópolis Buenos Aires comprende a la ciudad capital y a la conurbación urbana, suburbana y rural que se emplaza dentro de la provincia de Buenos Aires, y que se integra por 26 municipios, constituyendo una unidad física funcional.

Para hacer una primera aproximación al problema debe repararse en que si bien el área metropolitana representa el 0.01% del territorio nacional, en él habita más del 35% de la población total del país, y el 70% de la población de la provincia de Buenos Aires. Estos datos permiten advertir la reconfiguración del área metropolitana en una verdadera megalópolis en la que se

---

<sup>22</sup> *Op. cit.*, nota 1, “Gobernar las metrópolis”, p. 127.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 128.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 129.

<sup>25</sup> Siguiendo los lineamientos expuestos en la obra de Rojas *et al.*, las áreas metropolitanas, desarrolladas durante el siglo XX, son caracterizadas por la existencia de más de un centro, límites difusos, una extensa área de influencia comercial y una elevada diversificación económica. Desde el punto de vista económico, un área metropolitana se define como “un territorio o conjunto de territorios que muestran intensas interdependencias funcionales, un mercado laboral amplio y con oferta profesional diversificada, una concentración espacial de externalidades y efectos desbordamiento, un ecosistema humano que comparte los mismos recursos naturales, y una identidad cultural distintivamente homogénea” (*ibidem*, p. 67).

evidencia la producción de un desequilibrio poblacional muy agudo, respecto al resto de la provincia y del país. Problema que tiende a agravarse día a día a falta de una planificación nacional e interno-regional tanto urbanística cuanto socioeconómica. Ello se evidencia en el proceso de evolución del área y en los consecuentes ensayos de regionalismo funcional experimentados, sobre los que bien vale hacer una mención. Como antecedentes de intentos por instalar ordenamientos funcionales pueden citarse:

— El Acuerdo de Coordinación Ecológica para el Área Metropolitana, creado por la empresa pública nacional CEAMSE, a través de un convenio formalizado en 1977 entre el gobierno provincial y la Ciudad de Buenos Aires, y que inicialmente fue configurada como un dispositivo para garantizar un sistema de parques regionales, evolucionando hacia un organismo que procura la articulación y coordinación de las políticas de recolección de residuos y de dirección de temas ambientales de Buenos Aires y 22 municipalidades aledañas;

— La Sociedad Mercado Central de Buenos Aires, creada en 1967 mediante un acuerdo entre los gobiernos central, provincial y local, y destinada a la distribución de productos agroalimentarios;

— El extinto Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, creado en 1992 por el gobierno central, la provincia bonaerense y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con objeto de controlar y evaluar la provisión de servicios después de la privatización de las principales redes de agua y servicios sanitarios básicos;

— El Comité Ejecutivo para el Saneamiento de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo, creado por decreto en 1993 en el ámbito nacional, involucrando a varios ministerios y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el propósito de coordinar las iniciativas nacionales, provinciales y de la ciudad dirigidas a la gestión ambiental integrada de la cuenca hídrica que comprendía a la ciudad y 12 jurisdicciones aledañas<sup>26</sup>.

Una vez presentados tales ejemplos, corresponde ahora señalar que lo actualmente conocido como área metropolitana, al principio era La Gran Buenos Aires, que abarcaba a la ciudad capital, y a sólo 9 partidos de la provincia. Después el Gran Buenos Aires se amplió integrando a 19 partidos de la provincia. La denominación área metropolitana pasó a integrarse en la actualidad con 26 municipios del conurbano (emplazados en la Provincia de Buenos Aires), y forman parte de una realidad de alta complejidad, constituyendo una unidad funcional. Asimismo, hoy tenemos que este fenómeno también puede ser estudiado como región metropolitana (RMBA), porque se integran a ella municipios del área rural en el contorno, si bien se insiste en que este fenómeno tampoco existe como cuerpo político y administrativo<sup>27</sup>, aunque bien puede aclararse que se integra por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y el denominado “conurbano bonaerense”, conformado por los 32 municipios de la provincia<sup>28</sup>.

Como señalamos, con la autonomización político-constitucional de la Ciudad de Buenos Aires se torno aún más complejo el entramado institucional de la RMBA, la que es en la actualidad el escenario central de varias relaciones complejas entre distintos actores, tales como los 32 gobiernos locales con un grado de autonomía relativamente limitado que se regula de acuerdo con las disposiciones de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires; la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y, finalmente, los gobiernos centrales a través de la

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 165.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 163.

<sup>28</sup> *Idem*, agregándose en cuanto a datos ilustrativos, que hasta 1999 la región concentraba 11 millones de habitantes, el 32% de la población nacional y genera aproximadamente el 52% del PBI del país.

yuxtaposición de potestades con las dos provincias<sup>29</sup>.

Y de la misma manera surge ante nosotros una nueva realidad, que es la que nos verifica —también— la presencia de una megalópolis: la conformación del denominado eje metropolitano, que se extiende desde el gran La Plata (ciudad capital de la provincia de Buenos Aires) hasta la localidad interna de la provincia de Buenos Aires llamada San Nicolás.

De esta manera este eje metropolitano incluye a 51 municipios junto con la ciudad capital.

El eje metropolitano forma una megalópolis por la continuidad de su urbanización, y ocupa el 12.7% de la superficie de la provincia, comprendiendo como límites los bordes de municipios rurales internos.

#### **IV. LOS PROCESOS DE DESARROLLO URBANO CONFORMADORES DE MEGALÓPOLIS.**

Este impresionante crecimiento del área unida a la consecuente semblanza de los problemas de concentración urbana que la aquejan nos enfrenta al tema de la megalópolis como una inaplazable singularidad. Y el énfasis en estudiar al fenómeno Buenos Aires como una megalópolis no resulta ocioso. Es impensable detenerse hoy en el desarrollo urbanístico como si estas conformaciones fueran islotes acotados. Muy por el contrario, los índices más concluyentes demuestran que la tendencia urbana tiende a generar una fuerza centrípeta, donde estas áreas no pierden su criterio de atracción, constituyendo ejes en sí mismos.

Tal relevamiento demuestra que a pesar de los intentos, algunas veces mínimos y coyunturales, para limitar e inhibir esta afluencia, la misma sigue una proporción progresiva que paradójicamente se agudiza en los países que como la Argentina pertenecen a economías postergadas, exhibiendo subsecuentes consecuencias políticas, sociales, económicas e institucionales de mayor gravedad e influencia en el contexto.

Siguiendo una línea doctrinaria que compartimos, se evidencia un proceso de urbanización, caracterizado, por un lado, por el desplazamiento de la población, industrias y servicios desde la ciudad central hacia la periferia, extendiendo el área urbanizada más allá de los límites de los términos municipales, dando origen a un espacio urbano que se caracteriza por una escasa densidad, obligando a extender las redes de infraestructura, aumentando los costos de desplazamiento de la población y mercaderías, y los costos de producción y mantenimiento de los servicios públicos; y, por otro lado, a ello se le agrega la creación de nuevos centros con dinámica económica y social propias en diversos puntos de territorio. Acompañando al vaciamiento de las antiguas áreas residenciales, industriales y de servicios, junto con el abandono de los centros tradicionales de acopio e intercambio, se destacan los grandes centros comerciales localizados en la periferia y ligados a las grandes avenidas o carreteras urbanas, los parques tecnológicos o logísticos ubicados en las afueras y barrios cerrados, tendiendo al surgimiento de una ciudad extremadamente segregada y dividida<sup>30</sup>.

Este proceso de urbanización posibilitó otrora un aumento de la calidad de vida de los habitantes de la región, al permitir el abastecimiento de servicios básicos a menor costo, mejorando la cobertura de servicios de saneamiento, salud y educación, entre otros. Como contrapartida, se evidencia un fenómeno de “urbanización de la pobreza”<sup>31</sup>, en donde la población bajo necesidad urbana superan ampliamente en número a población bajo necesidad rural. La

---

<sup>29</sup> Compartimos con Rojas *et al.*, en que respecto de estos cuatro actores político-institucionales del RMBA, existen responsabilidades superpuestas, hasta confusas en algunas oportunidades, respecto del papel que ejercen éstos en la región.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 39.

mayoría obtienen sus ingresos en el sector informal y subsidiado y sus hogares son generalmente extendidos (esto es, hogares que incluyen individuos de varias generaciones) y compuestos (que constan de miembros no pertenecientes al núcleo familiar). La mayoría de los padres de familia o responsables de los hogares en línea de pobreza presentan un nivel cultural notoriamente inferior a los diez años de educación que se consideran necesarios para minimizar el riesgo de transmisión de la pobreza entre generaciones.

Ello evidencia la incapacidad que poseen las economías latinoamericanas para generar empleos en el sector formal, lo que explica la importante presencia del desempleo, subempleo y empleo informal. Las tasas de desempleo llegan a tener dos dígitos, y la diferencia de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados sigue en aumento, a punto tal que las perspectivas de erradicar la pobreza se ven seriamente limitadas dada la desigualdad existente entre los ingresos del salario más alto y el más bajo<sup>32</sup>.

Se establece así una dualidad en los grandes núcleos urbanos, dado que coexisten en la ciudad, por un lado, la parte que cuenta con una buena dotación de infraestructura y servicios en donde se asienta la población de mayores ingresos y, por el otro, la parte generalmente mayoritaria, que posee un menor número de servicios y se ubica más alejada de los centros de empleo, pudiendo presentar problemas ambientales, y siendo la que concentra los hogares de ingresos más bajos. De allí la importancia de estudiarla desde esta especial categoría urbanística. Sobre ella quiero detenerme muy brevemente.

#### **V. CUESTIONES IMPLICADAS EN LA CATEGORÍA MEGALÓPOLIS.**

El término “megalópolis” se aplica al conjunto de áreas metropolitanas, cuyo crecimiento urbano acelerado lleva al contacto del área de influencia de una con las otras. En definitiva, las megalópolis suelen estar formadas por conurbaciones de grandes ciudades. El término “megalópolis” fue introducido por el geógrafo Jean Gottmann en la década de 1960, haciendo referencia a aquel sistema urbano que contase con una población igual o superior a los 10 millones de habitantes. En nuestra lengua, el término más usado es el de “corona regional” o “ciudad-región”.

De allí que la presentación de esta categoría nos ilustra sobre el fenómeno que compartimos hoy, ya que las uniones de las conurbaciones del área metropolitana Buenos Aires —junto con el denominado Gran La Plata (conurbación de la capital de la provincia argentina de Buenos Aires), sumado a la integración de los municipios rurales del primer sector—, verifique con certeza la presencia de una megalópolis con todos los perfiles sociales, económicos y de hábitat urbano de una región.

Creo necesario destacar, al respecto, que las razones que han impulsado la génesis urbana han sido históricamente muy variadas<sup>33</sup>. El fenómeno de la urbanización se entiende como una consecuencia de las economías de aglomeración, en donde se contempla a la ciudad como un conglomerado de actividades, cuyo rendimiento creciente se debe a la diversificación de la actividad urbana y la especialización de las unidades económicas, la concentración de bienes públicos y el capital fijo social, una alta densidad de contactos y una reducción de los costos de transacción debidos ambos a la proximidad espacial.

---

32 Según el Banco Mundial (2001), América Latina se configura como la más alta del mundo en lo que concierne al grado de tal desigualdad: el más bajo nivel de ingresos de la población recibe el 5% del ingreso nacional, mientras que en el más alto concentra el 50% (p. 40).

33 Destacan Rojas *et al.*, p. 66, quienes demuestran que las razones que concurren a operar este fenómeno tienen larga raíz histórica, destacándose motivos defensivos, industriales, institucionales y religiosos.

Las economías de aglomeración benefician claramente a las actividades relacionadas con el conocimiento, como lo demuestra el trabajo citado, la innovación tecnológica, los servicios avanzados y el comercio, constituyendo las mayores concentraciones espaciales de actividades productivas, en donde se perciben y se producen los cambios efectivos del sistema económico y social, al proporcionar economías de aglomeración y proximidad, estimular la creatividad y la innovación, facilitar la accesibilidad e interacción social, e integrarse en red con el mundo exterior y alcanzar un máximo bienestar colectivo. A ello se le agrega una situación de creciente profundización en la globalización, en cuanto constituyen el espacio en el que se localizan las funciones, actividades y servicios que estructuran el sistema económico internacional.

Según lo anterior, puede remarcarse que en la actualidad no es difícil encontrar ejemplos de megalópolis, pues cualquier ciudad grande se amplía con ciudades satélites, que pueden ser a su vez satélites de otras ciudades grandes, que dan como resultado un entramado complejo susceptible de ser conceptualizado como tal.

Por ejemplo, presentemos un caso español. El área que va desde las ciudades españolas de Segovia de Guadalajara y de Toledo con Madrid como ciudad central puede considerarse como una megalópolis, y como un área metropolitana más restringida: El Escorial, Alcalá de Henares y Aranjuez. Estas demarcaciones son útiles para planificación regional en transportes y comunicaciones.

Existe una crítica a las estimaciones de estos núcleos, dada su excesiva superficie y a la inclusión de grandes zonas vacías. Tal lo que acontece con el anejamiento del primer cordón rural al eje metropolitano Buenos Aires. Sin embargo, apreciamos que en el especial proceso de urbanización del área metropolitana de Buenos Aires, al encontrarnos con la unión de dos metrópolis (una la capital de la nación y otra la capital de la provincia), verificamos que se forma una gran conurbación o megalópolis, que es un concepto diferente de ciudad con nuevas soluciones y nuevos problemas.

#### **VI. EL ENTRAMADO CONFLICTIVO DE LA MEGALÓPOLIS BUENOS AIRES.**

Según lo expuesto, en este orden, cabe también reparar en la crítica que se suscita a la gobernabilidad de las megalópolis con asentamientos en varios estados o provincias, lo que provoca que sus dimensiones sean difícilmente cuantificables, al no existir una administración centralizada. Tal es el caso de la megalopolis Buenos Aires, que recaba de una urgente resignificación de las potestades de intervención urbanística y económica, integralmente consideradas, de los municipios comprendidos, coronados por su consecuente integración en el marco de una institución jurídico-política, específicamente prevista por la Constitución argentina, como lo es la región. Veamos seguidamente los principales problemas que aquejan a la megalópolis Buenos Aires. En un rápido relevamiento encontramos que los problemas típicamente metropolitanos que afectan al área bajo estudio son:

1. La profunda crisis social determinada por la intensa concentración de grupos humanos con necesidades básicas insatisfechas, en condiciones de hacinamiento, aislamiento estructural y privación de acceso adecuado a las infraestructuras de servicios esenciales, en razón de encontrarse concentrados en asentamientos marginales, es decir, los barrios y aldeas que se encuentran lisa y llanamente al margen de la sociedad. Verdadera situación que requiere de asistencia humanitaria.

A lo anterior podrían agregarse otros condicionamientos, tales como las fuertes desigualdades entre los medios rurales y urbanos, unido a las excesivas concentraciones poblacionales y de actividades industriales que conspiran contra la fluidez de las comunicaciones, obstruyendo la rápida relación de los agentes económicos.

2. A consecuencia de lo anterior, encontramos la pronta saturación de la infraestructura y servicios de equipamiento urbano, unido al deterioro acelerado de los bienes inmobiliarios y el envejecimiento prematuro de extensas zonas centrales que requieren de consecuentes programas de reestructuración.

3. La congestión, deterioro y agotamiento de los recursos naturales, con la consecuente amplificación de una problemática ambiental ya existente.

4. La incapacidad de las actuales estructuras institucionales y administrativas para resolver estos conflictos. Esto último no es menor. Y en el cuadro de situación expuesto, determina la caducidad o cuanto menos la crisis del modelo de Estado decimonónico sobre el cual se erigieron las estructuras obsoletas a las que actualmente se encomienda esta problemática.

A lo que se agrega la consecuente presencia de un soberano privado transnacional difuso, cuyos poderes de imposición —imperceptibles, pero eficaces y deshumanizantes— sobre estados locales débiles y poblaciones extremadamente empobrecidas, es necesario atender. Se agrega, la verificación de los consabidos problemas compartidos con las restantes áreas metropolitanas contemporáneas que enfrentan retos fundamentales, como la reciente complejidad e integración en el escenario global de la problemática metropolitana, la diversidad en los perfiles e intereses de los agentes que intervienen en las decisiones sobre política metropolitana y la comprensión del rol económico desempeñado por las ciudades en el nuevo escenario globalizado<sup>34</sup>

## **V.2. QUID DE LA GOBERNABILIDAD Y REGIONALIZACIÓN EN EL CASO BUENOS AIRES.**

Ahora bien, tal como vimos hasta aquí y respecto de la última cuestión propuesta, cabe apuntar un dato de singular importancia: analizando las interdependencias entre la organización federal y metropolitana junto con las finanzas en el país, pueden combinarse tres niveles territoriales de comparación: metropolitano *versus* federal, metropolitano *versus* interior de la Provincia de Buenos Aires y ciudad central *versus* periferia del área metropolitana. Entre estos niveles existe una gran disparidad, dado que, por citar algunos ejemplos, si bien el AMBA está relativamente mejor en cuanto a ingresos, comparándola con el resto del país su capacidad para influir sobre la redistribución es relativamente débil, teniendo en cuenta su inferior representación política dentro de la federación. En cuanto a la relación entre la región metropolitana y el interior de la provincia, se produce lo contrario: mientras que la primera posee niveles de ingreso relativamente menores, su reducida representación política en el ámbito provincial y federal implica una capacidad limitada para redistribuir ingresos a su favor.

Asimismo, también puede mencionarse que los gobiernos locales de la periferia de la región metropolitana, que tienen un gobierno frágil, se encuentran ubicados en una posición vulnerable en relación con la Provincia, dependiendo del poder de negociación. Por último, y no por eso menos importante, también puede evidenciarse que en la periferia de la Ciudad de Buenos Aires los niveles de ingresos y ocupación son más bajos, y las deficiencias de infraestructura son más altas, mientras que la capacidad fiscal de los gobiernos locales es relativamente reducida<sup>35</sup>.

En síntesis, una problemática compleja en términos de gobernabilidad que precisa de una articulada gestión gubernamental y una consecuente contextualizada vertebración de un ordenamiento jurídico urbanístico adecuado e integral que recepte los postulados y contenidos del derecho a la ciudad, que contemple la actuación conjunta e integrada de sus unidades nodales de gestión municipal, bajo un planeamiento integrado en el marco de una región, entendida ésta en toda la amplitud que los términos constitucionales nos proveen. Con ello quiere significarse que

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 73.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 167.

para lograr la estructuración de una región dotada de órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, tal como reza el texto constitucional argentino, debe previamente comprenderse que para conformar un buen gobierno local se requiere de un sistema de reglas e incentivos diseñados de manera tal que induzca a sus administradores a hacer un uso eficiente y transparente de los recursos disponibles, consiguiendo satisfacer las necesidades de la mayoría de la población. Para ello es crucial un sistema de relaciones intergubernamentales tensado en el marco de la región, que les proporcione a los gobiernos locales los incentivos necesarios para asignar los recursos disponibles a los usos más rentables. A su vez, enmarcado en el proceso de autonomización municipal del cual da cuenta el texto constitucional argentino, no cabe dudas respecto de la necesidad de realzar el rol de los gobiernos locales. Éstos deben tener responsabilidades bien definidas y suficientes recursos para cumplir con las responsabilidades asignadas, enfrentando restricciones presupuestarias estrictas que obliguen a los mandatarios a soportar las difíciles opciones inherentes a la asignación de un conjunto limitado de recursos entre múltiples demandas competitivas.

A lo anterior se agrega la necesidad de contar con mecanismos suficientes que favorezcan la participación de la comunidad en las decisiones que le afectan y de ejercer una supervisión efectiva, de manera que se responsabilice a los mandatarios ante sus electores y se logre la transparencia en la gestión urbana. Consecuentemente, se requiere también de capacidad institucional para desarrollar las complejas funciones que les corresponden, debiendo contener bases legales y operativas sólidas para la dirección de personal, la administración financiera y la gestión creativa del desarrollo local. Y de la misma manera, el otro factor importante es la estructura de financiación de los gobiernos locales, debiendo los mandatarios actuar con la debida cautela al momento de comprometer a los gobiernos locales en endeudamientos, centrándose, de esa manera en proyectos con clara rentabilidad social y sólidos beneficios<sup>36</sup>.

Según lo expuesto, en materia de gobernabilidad de este tipo de megalópolis cabe advertir que en la mayoría de los países, el Estado posee una organización territorial, en donde se reflejan las herramientas que éste posee para controlar su territorio. Todo lo cual, como vimos, no ocurre en el caso estudiado. Históricamente, las áreas metropolitanas no fueron tenidas en cuenta, ya que no eran consideradas (y en muchos casos actualmente no lo son) unidades de gobiernos locales. Aunque algunos Estados iniciaron luego una reestructuración espacial de su aparato técnico y administrativo —dado el fracaso acaecido en la búsqueda de respuestas adecuadas a los problemas locales bajo la organización territorial existente a esa época—, buscando nuevas referencias territoriales para sus políticas, entre las cuales, bajo esta perspectiva, las áreas metropolitanas pueden considerarse una de ellas<sup>37</sup>, y en donde en la mayoría de los casos los países optaron por reestructurarse en el ámbito de la región, incluso dándole a ésta más poder, traspasándole competencias<sup>38</sup>.

Partiendo de una tipología esquemática de las áreas metropolitanas con respecto al grado de desarrollo de los acuerdos de gobernabilidad, entendida ésta como “el proceso permanente de equilibrio entre las necesidades de gobierno y las capacidades de gobierno”<sup>39</sup> —en cuyo territorio es posible ejecutar políticas públicas y acciones colectivas capaces de resolver problemas y

---

<sup>36</sup> Lo sostienen los autores citados, op. cit., nota 1, p. 52.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 249.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 250.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 195.

desarrollar su propio territorio—, y vinculando esta tipología con las principales cuestiones que dichas situaciones urbanas deben tratar, es posible distinguir tres tipos de situación urbana:

La primera, conformada por aquellas áreas metropolitanas que no tienen un ordenamiento de gobernabilidad. Luego, se encuentran aquellas áreas metropolitanas que tienen alguna organización, ya sea a escala sectorial o inframetropolitana. Finalmente, se ubican aquellas áreas que poseen acuerdos de gobernabilidad urbana, como puede ser una autoridad metropolitana.

Todas estas zonas urbanas deben afrontar tres cuestiones importantes con respecto a su gobernabilidad: i) la identidad de área metropolitana; ii) la responsabilidad de sus acuerdos de gobernabilidad, y iii) la legitimidad de sus acuerdos de gobernabilidad<sup>40</sup>.

#### **VI. A MODO DE CONCLUSIÓN.**

La atención de la problemática urbanística que hemos compartido requiere del desarrollo de aquellos cauces institucionales adecuados, los cuales —paradójicamente— están previstos en nuestro plexo constitucional. Así encontramos, por un lado, el reconocimiento y jerarquización del municipio como unidad nodal de la descentralización de la gestión urbanística; y por el otro, tenemos a la región, si bien ésta, en estado embrionario.

Ahora bien, tamaña ingeniería institucional para ser eficaz deberá contar con la aptitud necesaria para satisfacer las especiales necesidades que presenta la megalópolis Buenos Aires. Éstas se determinan principalmente en su complejidad demográfica, sus consecuentes déficit de infraestructura y transporte, los condicionamientos económico-financieros, la problemática medioambiental y el especial entramado político-institucional, que requiere de la acción integrada de las cuatro esferas de gobierno que confluyen en la megalópolis: la nacional, la provincial, la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la municipal.

Este especial cuadro de situación requiere para su atención de un sistema de planeamiento que ubique la tipología de la megalópolis en el marco de una determinada estrategia de crecimiento, la que deberá sentar las bases para orientar la inversión privada, generar alternativas de localización, atender los parámetros ambientales para evitar o neutralizar la radicación de industrias nocivas, establecer precisos indicadores urbanísticos, impidiendo la transformación indiscriminada del uso del suelo urbano. En definitiva, una política de planeamiento que integre y contenga el fenómeno metropolitano, encauzándolo hacia un determinado proceso de desarrollo.

Para ello, vuelvo sobre la necesidad de que comencemos por reconocer a las regiones junto con la reivindicación de la aptitud de un régimen municipal con aptitud suficiente para implementar políticas públicas de protección y promoción del derecho a la ciudad. Ello, ciertamente, en términos de técnicas de actuación y resguardo de derechos humanos emergentes. Y esto, para favorecer el desarrollo de mecanismos que comporten protección efectiva del conjunto de derechos que nutren e informan a esa especial conceptualización finalista conglobada en la categoría derecho a la ciudad.

No se trata solamente de propiciar la creación de regiones ni de bregar por una autonomía municipal carente de orientación en términos de políticas públicas de nivelación de las enormes desigualdades provenientes de las situaciones de fractura urbana y social tratada. La preocupación por desarrollar mayores instrumentos de participación y de resguardo del conjunto de derechos humanos conglobados en el derecho a la ciudad debe canalizarse en acciones de protección efectiva por intermedio de efectores institucionales con real capacidad de resolución de la problemática social, económica o urbanística específica de manera autónoma y eficiente. Y pienso que, finalmente, ello es así porque sólo una entidad local fuertemente arraigada en sus competencias puede compartir y delegar parte de las mismas, en reconocimiento de un problema

---

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 252.

común.

Para concluir, quiero evocar las palabras de aquel gran iuspublicista argentino –a modo de breve pero entrañable recuerdo de temprana juventud a quien supo aconsejarme con paternal afecto- que fuera el entrañable Miguel Ángel Bercaitz, notable urbanista, quien a fuer de anhelo, hace más de cuatro décadas atrás nos advertía la importancia de reparar en el urbanismo y sus impactos en el derecho público. Decía: “La aparición del urbanismo como fenómeno técnico, económico, social y jurídico, ha transformado el gobierno local de ‘propios y arbitrios’ en uno de trascendencia regional y nacional, comprensivo de todos los problemas que atañen al vivir urbano”. A ello cabría agregarle su dimensión transnacional y global vis a vis la fragmentación de la cotidianeidad que imponen las nuevas realidades de multiplicación de centralidades y periferias. Pues bien, inscriptos en el Siglo XXI, ese urbanismo humanista debiera movernos a producir un debate cultural<sup>41</sup> en el cuál se centren las discusiones más que en cuestiones de perímetros, normas autorizativas y pujas de autonomías abstractas, en la búsqueda participativa e integradora de los mejores métodos para el desarrollo humano en la ciudad. En aquello de que todos los habitantes puedan acceder a definir y elegir un modo de vivir urbano equitativo. En el afianzamiento de un derecho a la ciudad efectivo, inclusivo y promotor de los derechos humanos. Ese es mi anhelo. Que así sea.

---

<sup>41</sup> En este punto es ineludible la referencia al pensamiento del Profesor Alfredo Garay en sus palabras. Y complementario a lo dicho recrearé estas expresiones: “En el contexto de la ciudad autoconstruida, donde el acceso a los beneficios de la ciudad es producto del esfuerzo mancomunado de sus habitantes, tiene sentido poder prefigurar escenarios posibles y deseables. La construcción de ámbitos donde pueda desarrollarse esta discusión permite identificar metas dentro de una trayectoria de progreso” (Garay, Alfredo, “La construcción de la disciplina urbanística y el desarrollo de las áreas metropolitanas”, en Abba, Artemio, “Metrópolis Argentinas...”, ob cit, p 21).