

**X Seminario de RedMuni**  
**Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios**

**13 y 14 de agosto de 2009**

# **Gobernabilidad de la Ciudad Metropolitana**

**Algunas reflexiones sobre la  
realidad institucional del AMBA**

**Eje Temático:**  
**X. Coordinación de políticas entre niveles de gobierno**

**Autor:**  
**Dr. Miguel Angel Bruno**

**Miembro permanente del Foro sobre Régimen Municipal de la Universidad de Morón**  
**Coordinador General en la Asesoría Letrada de Municipalidad de La Matanza**

**e-mail: [agiamba@lamatanza.gov.ar](mailto:agiamba@lamatanza.gov.ar)**

## RESUMEN

El presente ensayo pretende aportar algunas líneas de investigación útiles para la formulación de propuestas conducentes a avanzar en el tránsito de un equilibrado manejo institucional de la compleja realidad de la llamada Area Metropolitana Buenos Aires. El estado actual de la cuestión es representativo y un claro ejemplo de las dificultades que han impedido hasta el presente al sistema político argentino dar una razonable gobernabilidad a dicha Area, que concentra fácticamente a una inmensa mayoría de la población del país, en un territorio signado por una muy alta densidad poblacional, con compleja trama de sistemas de transporte, urbanísticos, de servicios públicos, etc. que, carente de instancias que provean visiones estratégicas y políticas públicas generales, presenta importantes, trascendentes y graves puntos críticos, los que obviamente conspiran contra una adecuada calidad de vida para la población.

Numerosos han sido los enfoques que se han expuesto hasta el presente respecto del fracaso e impotencia que han tenido las dirigencias políticas en la formulación de proyectos válidos y abarcadores para dar vida orgánica a la realidad fáctica. Desde la sociología, la economía, la geografía, etc. se han desarrollado importantes aportes que habremos de considerar y valorar en su justo término.

En nuestro caso, indagaremos por la vía del exámen del contrasentido jurídico de que los numerosos municipios del llamado “conurbano bonaerense” han sido generablemente convidados de piedra en la consideración de las políticas atinentes a la región. Políticas que siempre –en orden a ser propuestas en forma integrada– fueron excluyentes del Poder Nacional, del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y del de la Provincia de Buenos Aires. En orden a ello, nos preguntamos, ¿Qué importancia tiene, respecto de esta trascendente ausencia institucional, la circunstancia de que a los municipios de la provincia de Buenos Aires se les niega hasta el presente el reconocimiento de su autonomía institucional?

## Sumario

### **Introducción**

- I. Los grandes conglomerados poblacionales**
- II. Diversas experiencias de organización metropolitana**
- III. La realidad específica del Area Metropolitana Buenos Aires**
- IV. Las infructuosas experiencias del AMBA**
- V. La cuestión de la autonomía municipal bonaerense**
- VI. Conclusiones y propuestas**

## Introducción

El proceso de crecimiento de las grandes áreas metropolitanas tiene en todo el mundo una relevancia particular y un alto grado de dinamismo, que consolida las líneas básicas de la evolución del proceso urbanístico moderno, y determina con claridad ciertas líneas rectoras en la evolución de los actuales procesos de crecimiento de las sociedades modernas.

Se sostiene que la **condición metropolitana** esta presente en la gran mayoría de los debates y propuestas referidas a la **ciudad** contemporánea, tanto en aquéllas que refieren a sus aspectos físicos y territoriales como a los que involucran las cuestiones sociales, económicas, políticas y culturales. El aspecto político-institucional es de todos ellos el que aparece como más irresuelto. Es decir, la cuestión de cómo se gobierna a la ciudad metropolitana, cómo se articulan las distintas instancias locales, regionales, provinciales y nacionales que suelen quedar involucradas en el tema, sigue siendo en la mayoría de los casos un problema a consensuar y a resolver.

Este complejo proceso de crecimiento ciudadano ha dado lugar a numerosos ejemplos de procesos de organización subnacional que trascienden el esquema simplemente local, acudiendo tanto a los principios de la preeminencia institucional de las jurisdicciones metropolitanas como a los del asociacionismo municipal.

Nuestra investigación pretende encarar un somero estudio de la compleja realidad geográfica, social e institucional de la llamada “**Area Metropolitana Buenos Aires**”, de enorme e indiscutible trascendencia en la realidad de la República Argentina, pero que al presente no ha logrado concretar un mínimo de organización institucional, organicidad ni enfoque colectivo y asociativo de los principales y acuciantes problemas que agobian a sus millones de habitantes.

## **I. Los grandes conglomerados poblacionales**

El fenómeno metropolitano se encuentra indisolublemente identificado con el importante crecimiento de la población urbana, en detrimento de la rural; proceso que a nivel mundial ha alcanzado dimensiones de enorme importancia, representando -la población urbana- en la actualidad una proporción superior al de la mitad de la población total del planeta.

Los procesos posteriores al desarrollo industrial, ya desde la primera mitad del siglo XX, fueron constituyendo las grandes aglomeraciones urbanas, que se caracterizan –desde una simple y elemental mirada descriptiva- por la discordancia existente entre la aglomeración real de la población y las características específicas del territorio institucionalmente organizado. En las metrópolis, la urbanización y toda su problemática se extiende mas allá de distintas áreas jurisdiccionales.

En este aspecto, desde la geografía, la sociología, la demografía y la economía, colectamos criterios de valiosos para intentar comprender el complejo y apasionante mundo de los fenómenos metropolitanos.

Aglomerados que, por cierto, implican la existencia de importantes conjuntos poblacionales, diseminados en extensiones territoriales que sobrepasan los límites institucionales establecidos por las leyes, el derecho y la organización administrativa institucional.

En ellos se observan disparidades notables y complejas problemáticas específicas que pueden abarcar numerosas funcionalidades vinculadas con los servicios públicos, el transporte, las modernas cuestiones ambientales y, en fin, numerosos aspectos que gravitan definida y terminantemente en modelar la calidad de vida de los millones de seres humanos que componen tales aglomados.

Profundizando el enfoque, y siguiendo a Pirez podemos acordar que *“lo que caracteriza a la forma metropolitana es la heterogeneidad global y la homogeneidad particular. Heterogeneidad por las diversas actividades y grupos sociales que en ella se encuentran y homogeneidad por la localización de esas actividades y población en territorios diferenciados conformados por unidades relativamente homogéneas.”* (Pirez, 2001)

Agrega este autor que tres contradicciones se presentan en los espacios metropolitanos. La primera tiene que ver con los problemas y el ámbito territorial del gobierno y la gestión local. Esto significa que los problemas en las zonas metropolitanas superan los límites territoriales; la problemática metropolitana es una cuestión “transterritorial”. En segundo lugar, la contradicción entre el ámbito territorial de los problemas y el de la representación política; es decir, la mayoría de las veces no coinciden los problemas metropolitanos con las representaciones políticas. La tercera contradicción consiste en la polarización causada por la desvinculación entre el ámbito territorial de las necesidades y el ámbito territorial de los recursos. Esto implica una diferenciación social del espacio que se manifiesta en la existencia de municipios ricos con pocas necesidades y municipios pobres con muchas necesidades.

Estas contradicciones obligan a plantear la necesidad de gobiernos metropolitanos que trasciendan las demarcaciones locales. Las acciones encaminadas al logro de la **governabilidad** y **governanza** metropolitana requieren de la definición de los problemas que son de índole metropolitana, las políticas que se requieren y los servicios que exigen el funcionamiento de las metrópolis.

Governabilidad de las metrópolis o governabilidad metropolitana implica procurar un tipo específico de gobierno, que asegure el ejercicio de las funciones específicas del mismo en condiciones de legitimidad, eficiencia y apoyo ciudadano.

En este aspecto, también se ha distinguido que la governabilidad es el equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta de los gobiernos expresada en la formulación y aplicación de políticas públicas, mientras que la governanza alude a las normas, instituciones y costumbres que regulan las relaciones gobierno-sociedad. Por ello, la gobernabilidad metropolitana constituye la capacidad del gobierno de la metrópolis de orientar y conducir los procesos urbanos.

Ahora bien, lo que en realidad ocurre, en una importante cantidad de casos, es que generalmente no existe tal gobierno metropolitano sino una gran fragmentación de las instancias estatales y municipales de planeación y gestión de problemas que no conocen límites administrativos.

También debe tenerse en cuenta que la cuestión es que no sólo se trata de áreas fragmentadas en diversos gobiernos locales y estatales, sino que además son áreas que se expanden y cambian continuamente. Esto ha llevado a decir a Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo que *“las zonas metropolitanas aparecen como ingobernables, porque no están contenidas dentro de límites definidos.”* (Rodríguez y Oviedo, 2001)

Por ello, son cada vez más frecuentes los argumentos a favor de impulsar las instituciones de gobierno con alcance metropolitano. En este sentido, José Luis Lezama sugiere que *“la gobernabilidad metropolitana es una herramienta clave para incidir positivamente en el funcionamiento metropolitano y en aras de comprobar la eficiencia o inoperancia de arreglos de ese tipo se han desarrollado varias formas o mecanismos de gestión que van desde la modificación de las circunscripciones político-administrativas, pasando por el diseño de mecanismos de coordinación intergubernamental para gestión regional y la creación de entidades responsables para la prestación de servicios de carácter metropolitano, hasta la conformación de nuevos ámbitos de gobierno con atribuciones específicas para la gestión y*

*planeación metropolitana, que cuentan además con representantes populares, fuentes de ingresos propias y órganos ejecutivos para construir y dotar de infraestructura y servicios básicos a la metrópolis. (Lezama, 2006)*

Encontrar un modelo institucional idóneo para organizar equilibradamente una determinada región metropolitana no ha sido fácil, en cualquiera de las regiones que uno pretenda estudiar. Es más, en muchos casos, la organización integral de la región no ha sido posible establecer, siendo que muchas de ellas sólo atienden a aspectos funcionales determinados mediante la implementación de agencias, autoridades administrativas o entidades con facultades exclusivamente referidas a ciertos temas específicos –medio ambiente, transporte público, tratamiento de residuos, etc.-.

Téngase presente en esta materia, lo sostenido por el destacado urbanista Jordi Borja , quien expresara que *“las aglomeraciones urbanas o metrópolis, a pesar de ser fenómenos universales, no admiten un tratamiento uniforme, ya que su realidad es múltiple y compleja. Los procesos históricos, las tradiciones culturales y las formas de organización social y política difieren en los distintos puntos del planeta, así como los diferentes niveles de desarrollo económico y social que condicionan el fenómeno metropolitano”.* (Borja, 2004)

Entonces, el encontrar un modelo integral e idóneo –aceptando que no existe en el mundo un sólo modelo eficaz- supone encontrar, en cada caso, un delicado equilibrio de espacios interjurisdiccionales de distintos niveles y con diferentes grados de autoridad competencial, conforme al esquema que mejor sirva a la **ciudad metropolitana** que se estudie. En una realidad como la que pretendemos analizar, supondría relacionar eficiente y armónicamente el nivel nacional, con el provincial y los municipales afectados por las dimensiones de la región metropolitana que nos convoca.

## II. Diversas experiencias de organización metropolitana

Resulta muy interesante adentrarse en el cotejo de las diferentes realidades regionales existentes a lo largo del mundo, las numerosas dificultades que la historia de la formación y desarrollo de las regiones metropolitanas han presentado, así como las múltiples e innovadoras soluciones que las diversas sociedades han encontrado en diversos momentos y lugares, sin que ello implicara que el fenómeno –que reviste características particularmente dinámicas- haya encontrado soluciones integrales, definitivas e inmutables.

En términos muy generales, la historia y la evolución del encaramiento de la problemática bajo estudio nos remite, modernamente, a varios intentos de organización de la experiencia metropolitana, a mediados del Siglo XX, -en particular desde la post guerra hasta la década de los 70- entre las que se destacan la Autoridad del Gran Londres y la Autoridad Metropolitana de Barcelona, que luego fueron clausuradas ante su decadencia y fracaso. Estas experiencias desarrollaron, predominante en este período, un modelo de gestión coercitivo, rígido y aparatual,.

En los 90 aparecen diversos intentos de organizar gobiernos metropolitanos en base a la asociación voluntaria de municipios, sin carácter vinculante, con pocas atribuciones y presupuestos limitados. La nueva institucionalidad metropolitana se plantea como más contractual y flexible. Este modelo también ha sido pasible de críticas, toda vez que se ha caracterizado como un proceso de voluntarismo sin modelo, en el que predominan *las asociaciones o agrupaciones de municipios y los Consejos de Alcaldes*. Paralelamente, se extiende un debate entre la institucionalidad y la funcionalidad de los sistemas y dispositivos que regirán a un área metropolitana.

Sin perjuicio de ello, justo es reconocer que podemos encontrar propuestas más atractivas que otras, respuestas que han permitido avances singulares en la organización institucional de estas complejas regiones, innovaciones interesantes capaces de motivar ensayos de valiosos efectos, así como propuestas irrelevantes, fracasadas o inútiles, que parecerían negar la existencia del fenómeno social, su importancia y la necesidad de intentar pensar en aportes que permitan intentar avances positivos.

Siguiendo en esta materia a Borja, podemos concluir en que procede hacer una distinción entre las aglomeraciones que tienen o han tenido algún tipo de gobierno metropolitano, las que no lo tienen pero que están coordinadas a un nivel superior y las que no tienen ningún tipo de coordinación.

Sostiene el autor que *“el reparto de competencias entre los distintos entes que confluyen en el área metropolitana es una cuestión compleja que depende tanto del tipo de organización metropolitana adoptada como de la estructura general del Estado, las relaciones entre niveles administrativos y **el grado de autonomía de las autoridades locales** (destacado nuestro), entre otros factores”*. (Borja, 2004)

Entonces, y a manera de clasificación simplificativa, puede observarse la existencia de dos tipos básicos de gobiernos metropolitanos: el supramunicipal y el intermunicipal. El primero, es el que generalmente se entiende por “gobierno metropolitano”, que se halla en una instancia de gobierno intermedio entre los gobiernos municipales y el gobierno central, federal o regional. Este modelo se caracteriza por que las autoridades metropolitanas son electas directamente por la población, el gobierno tiene asignado recursos propios y competencias establecidas por ley. Se sostiene que es el modelo puro, por su legitimidad política directa, autonomía financiera y competencias bien definidas.

Dentro de esta categoría pueden ubicarse diversas experiencias europeas. Caso paradigmático fue el de Londres. Desde 1965 funcionó el *Greater London Council*, cuyas autoridades metropolitanas se elegían directamente por la población, estaba dotado de autonomía financiera y amplias competencias. No sin problemas el modelo ingresó en un período de decadencia luego del que cesó su funcionamiento. En 1999, se reestableció la idea del gobierno metropolitano en Inglaterra, ahora bajo la figura del *Greater London Authority*, nueva autoridad metropolitana que privilegia la participación ciudadana, pero que también agregó la intervención de actores económicos, sociales, políticos y culturales de la ciudad de Londres. (Rodríguez y Oviedo, 2001)

En Alemania se registran también formas de gobierno supramunicipal, como el caso de Stuttgart, que cuenta con una autoridad metropolitana formada por cinco jurisdicciones locales y representantes electos y se centra en la planeación y la provisión de servicios en cooperación con los gobiernos locales. Otro caso es el de Frankfurt, cuya autoridad metropolitana abarca 46 gobiernos locales, cuenta con una asamblea mixta de representantes designados por las autoridades locales y los miembros electos por la población. Se encarga de planear los usos del suelo y regular el transporte, compartiendo la dotación de algunos servicios públicos con los gobiernos locales, pudiendo incluso contratar deuda. (OECD, 2001)

Otro ejemplo de gobiernos supramunicipales fue el italiano de los “*comprensori*” que tuvo sus inicios en los años 70 y desapareció en 1980. Funcionaron como estructuras subregionales desconcentradas y sus competencias dependían de leyes regionales. Los casos más representativos fueron las áreas metropolitanas de Bolonia, Turin y Milán.

Con posterioridad, en Bolonia se generó un nuevo modelo de gobierno metropolitano, el que se basa en un acuerdo voluntario y flexible, está integrado por 48 municipios y la provincia de Bolonia. Se configura como una *Conferencia*

*Metropolitana de Alcades* que encabeza el presidente de la provincia de Bolonia. Su estructura administrativa cuenta con un Secretariado y una Unidad técnico-económica que trabaja sobre temas territoriales, administrativos, financieros, de salud y sociales.

Canadá también tienen establecidas estructuras supramunicipales para regular áreas metropolitanas de gran importancia, como Toronto. En Asia también se han constituido los llamados “*municipios metropolitanos*” por encima de los gobiernos locales, tales los casos de Ankara y Estambul en Turquía, Bombay en la India, Pekin y Shangai en China, etc. (Borja 2004)

En Latinoamérica una de las experiencias más interesantes en la materia es la del Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador, el que se constituye bajo un régimen especial desconcentrado y parcialmente descentralizado. “*Su gobierno está a cargo de un Consejo Metropolitano de 15 concejales y un Alcalde Metropolitano, todos ellos elegidos popularmente. Cuenta con Direcciones generales, generadoras de políticas públicas, empresas de servicios y administraciones zonales, que son unidades desconcentradas de gestión. El distrito metropolitano se estructura a partir de 49 parroquias: 16 urbanas, correspondientes a la ciudad central y 35 suburbanas, ubicadas en su periferia*”. (Rodríguez y Oviedo, 2001)

Por su parte, “el modelo intermunicipal corresponde a un tipo de gobierno cuya legitimidad es indirecta, ya que reside en las autoridades miembros (municipios). Generalmente implica un proceso de asociativismo municipal, que puede o no hallarse vinculado administrativamente al gobierno central, no tiene autonomía financiera, y sus competencias son definidas por los propios gobiernos de cada autoridad local”. (Rodríguez y Oviedo, 2001)

Responden a esta tipología el modelo de las “comunidades urbanas” francesas que son representativas de gobiernos intermunicipales, conformados por

estructuras de representación indirecta, sistemas de impuestos, poderes dispersos y representantes de sólo una parte de las áreas metropolitanas. Los gobiernos metropolitanos de Lille y Lyon son indicativos de esta tipología de estructuras de gobierno.

También corresponde encuadrar en ella –y bajo la subcategoría de gobiernos regionales- a la Comunidad Autónoma de Madrid en España, los gobiernos metropolitanos de Los Angeles y Miami en EEUU, el sistema actual de Bolonia, Italia –anteriormente referenciado-, y el de la Ciudad de México en México.

Cabe asimismo diferenciar dos tipos de organización: la regional y la funcional. En el primer caso, las competencias se reparten entre los municipios de la aglomeración y uno o más niveles administrativos superiores; en el segundo caso se basa en el establecimiento de mecanismos o instituciones para la prestación de servicios o funciones específicas en territorios especialmente definidos para casos particulares.

Representativos del modelo intermunicipal, pero con características funcionales –es decir, organizados básicamente en función de satisfacer la provisión de servicios a la región metropolitana- son los existentes en Barcelona en España, en Nueva York y Chicago en EEUU, los de Perth y Sydney en Australia y el de Bristol en Inglaterra. (Borja, 2004).

Debe asimismo, señalarse que existen también algunas áreas metropolitanas que no han ensayado al presente formulas de coordinación gubernamental en el sentido planteado en este ensayo. Tales los casos, por ejemplo, de Amsterdam en Holanda y Washington en EEUU.

### III. La realidad específica del Area Metropolitana Buenos Aires

El objeto específico de nuestra investigación es el Area Metropolitana Buenos Aires, una región macrocefálica que reúne a la inmensa mayoría de la población de la República Argentina

Siguiendo a Pirez, podemos describir al Area Metropolitana de Buenos Aires como integrada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 23 municipios de la provincia de Buenos Aires, constituyentes del llamado “conurbano bonaerense”, con una población total de 11.334.809 habitantes, conforme datos del censo poblacional 2001. En un sentido más amplio se puede también considerar a la Región Metropolitana de Buenos Aires, que además sumaría otros 15 municipios de aquella provincia y llega a una población total de 12.889.468 habitantes. (Pirez, 2004)

Como antes se indicara, se explica el fenómeno metropolitano por la verificación de un proceso de crecimiento y expansión urbanos, con diferenciación funcional y social del territorio, proceso que se concreta sobre varias unidades territoriales de gobierno y gestión. Es decir, los procesos metropolitanos generan un ámbito urbano diferenciado social, económica y urbanamente que ocupa distintos municipios.

El mismo Pirez sostiene que *“la ciudad no aparece como objeto específico directo del gobierno institucional, sino como parte de las atribuciones de los gobiernos de los territorios menores (municipios) e incluso, en muchos casos, de los gobiernos de los territorios intermedios (provincias).”* De alguna manera se pretende expresar que *“la ciudad (metropolitana) es un fenómeno territorial real”* el que no suele ser reconocido por la organización legal de gobierno establecida en el país.

En el fondo lo que se afirma es que el federalismo argentino ha adoptado una posición rígida frente a un problema “nuevo” introducido por la realidad: la ciudad metropolitana.

Sin perjuicio de ello, y en otro sentido, debe tenerse presente las llamadas contradicciones que plantea la existencia de la ciudad real, los problemas concretos que por superar los ámbitos restringidos de las jurisdicciones municipales, no pueden ser adecuadamente encarados, planificados ni gestionados sólo por los gobiernos locales. En este sentido, cuestiones ambientales, usos del suelo, transporte de la población, servicios públicos e infraestructura básica urbana, etc.

Coincidiendo con el criterio de Pirez, sostenemos que *“la gobernabilidad urbana es la capacidad del gobierno de la ciudad para orientar y conducir los procesos (de configuración y funcionamiento) urbanos con el afán de dar una respuesta democrática a las necesidades de la población y de las actividades económicas. Esa orientación implica la introducción de una perspectiva pública que atienda a los intereses generales. La capacidad que se menciona está asociada a tres componentes: las instituciones gubernamentales, la sociedad civil y sus relaciones. En una ciudad metropolitana la gobernabilidad está vinculada en particular a la introducción de una perspectiva global, es decir, metropolitana, que atienda a la ciudad real (unidad urbana metropolitana). Esto supone necesariamente la existencia de una función gubernamental que genere esa mirada, o dicho de otra forma, de un actor gubernamental específico”.* (Pirez, 2004)

*“La falta de un ejercicio democrático que legitime las decisiones que afectan el nivel metropolitano, en razón de la ausencia de un orden gubernamental específico –el que se produce por una parte por un proceso de centralización, y por la otra, por la mercantilización de toma de decisiones- determina que esas decisiones carecen de representación y de responsabilidad directa (accountability)*

*respecto de los ciudadanos que integran la ciudad real, con ausencia también de legitimidad”. (Pirez, 2004)*

*“Es evidente que las cuestiones metropolitanas implican varias cualidades: eficacia, equidad, eficiencia y legitimidad integran, de tal manera, la problemática de la gobernabilidad. Hasta ahora prácticamente se ha ignorado tal cuestión. Más aún, esos problemas han sido una permanente preocupación de los académicos y los técnicos, lo que desgraciadamente muchas veces ha llevado a formular proyectos basados únicamente en criterios técnicos, olvidando sus implicancias sociales y, particularmente, políticas”. (Pirez, 2004)*

Esta carencia de políticas idóneas en la materia, determina la subsistencia de formas fragmentadas de manejo de tal problemática, que suele generar dos tipos de respuestas. *“Por una parte los procesos de centralización, en los cuales las jerarquías no locales del Estado (intermedias, como las provincias o estados, o centrales, como el gobierno federal) se hacen cargo de las funciones metropolitanas que en las formas consolidadas se han asignado a los organismos metropolitanos. La centralización metropolitana es una respuesta común en casi todas las áreas metropolitanas de América Latina”.(Pirez, 2004)*

#### **IV. Las infructuosas experiencias del AMBA**

Si repasamos, aunque sea someramente, la evolución de cómo el Estado argentino ha encarado la problemática del Area metropolitana Buenos Aires, comprobaremos su imposibilidad de generar una política estratégica global que permita abarcar en el tiempo y en el espacio la compleja problemática metropolitana.

En efecto, primariamente, encontraremos la existencia de dos períodos bastante diferenciados. En particular, observamos que hasta el año 1994, -en el cual

se reformara la Constitución Nacional modificando el status jurídico de la ciudad (hasta entonces denominada) Capital Federal, que de espacio jurisdiccional controlado por el Poder Ejecutivo Nacional, en función de tener en ella asiento el Gobierno Nacional (el cual, entre otras cosas, designaba a su jefe político o intendente municipal), existía un claro control de la situación metropolitana –casi en exclusividad- por parte del Estado Nacional, sin ingerencia de otros niveles estatales.

Sin perjuicio de ello, si nos remitimos a los antecedentes históricos existentes en la materia, debemos señalar que el primer intento de planificación del Area Metropolitana surgió entre 1963 y 1966, por iniciativa del gobierno de la Municipalidad de Buenos Aires –dependiente entonces del Gobierno Nacional-, en el marco de su Plan Regulador, en el que –por primera vez- se trató de comprender la ciudad y su enorme proceso de metropolización; que se concibió abarcando hasta la ruta 41, en un gran cinturón de municipios, muchos de ellos todavía casi rurales y se empezó a hablar de tres coronas de municipios que rodean la ciudad: la primera ya totalmente conurbana; la segunda ya entonces en proceso de consolidación urbana y la tercera aún rural, aunque ya entonces sometida a presiones de vaciamiento rural a urbano, por la cercanía de la gran ciudad.

Durante el posterior proceso militar iniciado en 1966, se estructura el CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo) que divide al país en regiones, una de las cuales sería la del Gran Buenos Aires. En 1970 se produce el documento de planificación denominado “Esquema Director del Area Metropolitana” que orienta la visión de esta temática durante dos décadas, con un claro sesgo centralista, ignorando los importantes aspectos interjurisdiccionales que implica la cuestión, sometiendo el modelo de gestión a la actuación hegemónica del CONADE.

Con el restablecimiento democrático entre 1974 y 1976, y desde la entonces creada Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales de la Nación, se produce el

inicio de un proceso de planificación que no se detendría hasta 1989. A fines de 1974 se crea el Sistema Metropolitano de Buenos Aires (SIMEB), desde dicha Secretaría y con participación del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires y luego con la intervención del Programa CONHABIT (concertación del habitat) desarrollado con el apoyo del PNUD.

Sin avances significativos en la década siguiente, recién en 1984 y por iniciativa del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, se creó el AMBA (Area Metropolitana Buenos Aires), con un acuerdo inicial con la Municipalidad de Capital Federal, al que luego se sumaría la Nación en el año 1986. Pero ésta no tenía al área como cuestión prioritaria, ya que por entonces el proyecto de traslado de la Capital Federal a la región de las ciudades de Viedma y Carmen de Patagones lucía como objetivo estratégico predominante.

Sin perjuicio de ello, en 1987 se creó la Comisión Nacional del Area Metropolitana Buenos Aires (CONAMBA), en la que las tres jurisdicciones antes mencionadas intentaron congeniar sus actuaciones. En esta etapa los trabajos significativos refieren a estudios de diagnósticos para la región pero se careció de estrategias de aplicación integrales. No se pensó la metrópolis deseable ni se avanzó significativamente en la materia.

Desde 1999, el AMBA dejó de figurar en las agendas de ningunos de los niveles de gobierno, salvo alguna manifestación de voluntad planificadora generada desde la Provincia de Buenos Aires. (Pesci, Lucía y Pesci, Rubén, 2008)

No puede soslayarse, en esta instancia, el recordar que a partir de la reforma constitucional del año 1994, se determinó un nuevo estatus jurídico para la ciudad Capital Federal, la que ahora bajo la denominación de Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se constituyó en un ente autónomo, institucionalmente ajeno a la ingerencia del Estado Nacional. La Ciudad Autónoma que – podría sostenerse, ligeramente,

que es algo más que un municipio autónomo pero no alcanza a configurarse como una provincia (no pueden soslayarse la existencia de pactos preconstitucionales que obstarían en tal sentido, toda vez que el territorio de la Ciudad de Buenos Aires es un territorio originariamente perteneciente a la Provincia de Buenos Aires, cedido al Gobierno Nacional a los fines de la instalación de las autoridades del gobierno central)- tiene a partir de esta reforma un status jurídico propio, autónomo en lo institucional del Gobierno Nacional, elige sus propias autoridades y le asisten diversas incumbencias, atribuciones y facultades propias –en algunos casos, todavía bajo severas discusiones y controversias-.

A los fines de la problemática metropolitana, la Ciudad Autónoma se ha constituido en un persona jurídica diferenciada del Estado nacional, con un juego institucional específico. Agréguese a ello que, una especial característica política de este espacio institucional es el de haberse dado diversos gobiernos locales de signos generalmente opuestos al del Poder Ejecutivo Nacional, lo que no ha dejado de plantear diversos inconvenientes en orden a procurar un funcionamiento cuanto menos coordinado entre ambos en las cuestiones comunes que les atañen.

Si a este nuevo escenario, le agregamos el permanente crecimiento demográfico, económico y social del AMBA, encontraremos algunos intentos – discontinuados y con resultados diversos- de procurar soluciones parciales –bajo la perspectiva de enfoques exclusivamente funcionales- a las diversas problemáticas que en forma cada vez más acuciante plantea el desarrollo del área.

Entonces, las iniciativas suelen tener un enfoque exclusivamente temático. Es decir, se pretende la solución o el encaramiento de situaciones puntualmente conflictivas, en forma excluyente, sin pretender visualizar un encaramiento estratégico integral de la problemática metropolitana.

Ejemplo de ello, son las diversas iniciativas concretadas, como la de la creación del **CEAMSE** (Coordinación Ecológica del Área Metropolitana), de la **Corporación del Mercado Central de Buenos Aires**, y de la **ECOTAM** (Ente de Coordinación del Transporte Metropolitano) determinada por ley en el año 1998. Recientemente también –pero excepcionalmente y como consecuencia de una intimación formal efectuada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación a las tres áreas de nivel superior e intermedio, en una acción judicial derivada del grave deterioro ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, y sólo reducida a un ámbito jurisdiccional que es una parte del área metropolitana, se ha conformado la **ACUMAR** (Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo).

Todas estas instituciones se han creado bajo *“ambiciosas estructuras de gobierno cooperativo, que basan su lógica de funcionamiento en la acción conjunta por parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y el Estado federal. El resultado de estas experiencias parecería ser muy distante de lo esperado en las planificaciones previas, más allá de los matices que presentan cada uno de los casos.”* (Cicioni, Diéguez, Timerman, 2008) En tal sentido, señalan estos autores que no puede soslayarse que tanto el CEAMSE (1978) como la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires (1967) se hallan funcionando y son productos institucionales de gobiernos de facto, mientras que el ECOTAM, creado en 1998, su funcionamiento quedó supeditado a las nunca logradas adhesiones de la legislatura de la Provincia de Buenos Aires, la de la Ciudad de Buenos Aires y la de los concejos deliberantes de los 42 municipios del conurbano bonaerense, gestiones que en todos los casos resultaron infructuosas.

Asimismo, debe también consignarse que los nuevos actores que son generalmente convocados al encaramiento de cada tema suelen ser el Estado Nacional, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires., **siendo totalmente ignorados los más de veinte Gobiernos**

**Locales que conforman los llamados “municipios del conurbano bonaerense”, asiento de la mayoría de la población del área metropolitana.**

Y aquí nos preguntamos, por qué las veintitres municipios que integran el conurbano, con más de ocho millones de habitantes y un potencial demográfico, económico, social e institucional de magnitud superior al de la Ciudad Autónoma, son persistentemente ignorados en la elaboración, gestión, coordinación y participación en políticas metropolitanas. Los transforman en actores mudos, destratados e ignorados, siendo que sus Gobiernos Locales, en definitiva, representan a la mayoría de los habitantes del área metropolitana y su interacción cotidiana en ella afecta claramente sus intereses, derechos y su específica calidad de vida.

¿Es justo que ello sea así? ¿Resulta útil que así se maneje esta compleja realidad institucional? Sostenemos que no, claramente no. Es casi absurdo, y una demostración palmaria del grado de desarticulación institucional y de los desequilibrios que padece nuestro país, el hecho que los estado municipales del conurbano bonaerenses sean absolutamente ajenos a toda participación en la compleja problemática de las cuestiones metropolitanas. Y también nos preguntamos si el reiterado fracaso que han tenido los variados intentos de organizar una instancia institucional metropolitana no está vinculado con esta palmaria discriminación institucional que sufren los actores locales.

Por cierto que es evidente que la disvalorización institucional que sufren los municipios bonaerenses, la falta de reconocimiento de sus autonomías institucionales y el anacronismo constitucional de la Provincia, tienen un rol sustantivo en esta exclusión manifiesta de los Gobiernos Locales de los temas metropolitanos.

Exclusión que por cierto genera a su vez múltiples dificultades a la posibilidad de concretar soluciones eficientes para la problemática metropolitana, porque obviamente si los genuinos representantes de la mayor parte de la población involucrada son mantenidos ajenos al tratamiento de sus problemas, poco deberá esperarse de otras instancias superiores, que en principio resultan más ajenas a dicha problemática, por hallarse comprometidas con intereses de otra naturaleza.

Ahora bien, no puede soslayarse que si tales Gobiernos Locales no son reconocidos en sus atribuciones mas elementales, en su autonomía institucional y el poder que coherentemente deviene de tal régimen autonómico, esto tiene una implicancia evidente en su extrañamiento en la consideración de las cuestiones metropolitanas, que por cierto les debiera preocupar substancialmente.

Ante tal estado de cosas, la organización metropolitana del AMBA reviste una característica de gran fragmentación, se registra la carencia de una autoridad única y de representación genuina de los actores y sectores involucrados en la cuestión. Coincidimos con el diagnóstico que nos plantea Pirez cuando sostiene que *“En la ciudad metropolitana ocurren procesos políticos que corresponden con otras unidades (municipales, provinciales o federales). Es por esa razón que se trata de una ciudad con muchos gobiernos, esto es, una ciudad sin gobierno.”* (Pirez, 2001)

Esto, a su vez, plantea las negativas conclusiones a que arribaran los investigadores del CIPPEC, al sostener que *“Otra consecuencia relevante de la institucionalidad política vigente, es que le corresponde al Estado nacional ser responsable políticamente en la RMBA frente al desempeño de áreas esenciales de las políticas públicas. Sin embargo, en un contexto democrático nada hace más débil a la **accountability** que una realidad donde **el beneficiario de la acción del gobierno no es plenamente conciente de sus capacidades de control, o donde no puede priorizarlas dado el costo de oportunidad.** De hecho, la fragmentación*

*hace más difícil para los ciudadanos de Buenos Aires identificar con claridad al responsable de la calidad de las políticas públicas en ciertas áreas de gobierno. Pero, mas aún, incluso en aquellos casos donde el beneficiario es conciente de a quienes debe hacer **accountable** por un servicio brindado o regulado por el Estado, ve disminuído el poder de su principal instrumento de control, el voto. Esto porque si un ciudadano debe exigir simultáneamente a una misma autoridad política responsabilidad por el desempeño de la economía y, por ejemplo, por la calidad del servicio público de transporte público, no habrá mucho lugar a la duda sobre el aspecto a priorizar. Así, al desatenderse el principio nuclear de la descentralización –reforzar la capacidad de control a la sociedad civil- la ciudadanía de la RMBA pierde un instrumento esencial de la interacción democrática. (Cicioni, Diéguez, Timerman, 2008)*

## **V. La cuestión de la autonomía municipal bonaerense**

Ha quedado ya sugerido que, en nuestro entendimiento, **la cuestión de la falta de reconocimiento de la autonomía municipal por parte de la Provincia de Buenos Aires, no puede dejar de considerarse como uno de los hechos generadores del criterio que determina la exclusión de los municipios bonaerenses en la cuestión metropolitana.**

En anteriores ocasiones hemos abordado la trascendente cuestión de la falta de reconocimiento institucional de la autonomía de los municipios de la provincia de Buenos Aires. (Bruno y Schettino, 2004)

Cabe reiterar aquí que, no obstante la expresa manda constitucional que emerge de los nuevos textos de los artículos 5° y 123 de la Constitución Nacional, sancionados en la reforma del año 1994, la que importa una expresa consagración de dicho reconocimiento institucional respecto de todos los municipios de la Nación,

la Provincia de Buenos Aires, que tuviera su Convención Constituyente provincial en forma inmediata –y no obstante existir diversos antecedentes de proyectos reformistas que sancionaban dicho reconocimiento- soslayó encarar dicho principio, y ratificó la vigencia de la Sección Séptima (artículos 190 a 197) del texto constitucional sancionado en 1938, que recepta el anacrónico criterio de la autarquía institucional, privando a los municipios que integran su jurisdicción del reconocimiento a que obliga la Suprema Constitución Nacional, desde el año 1994.

Es decir, para el Estado de la Provincia de Buenos Aires, los municipios que lo integran no son autónomos, teniendo una regimentación claramente autárquica; los reconoce como dependientes del Poder provincial en todos aquellos aspectos substanciales del ejercicio del poder territorial.

Esta caracterización actualmente sólo es seguida por muy escasas provincias argentinas, toda vez que la inmensa mayoría ha adoptado el criterio autonómico, consagrándolo en diversas e importantes reformas que se han venido concretando desde el año 1960 en adelante. Sin embargo, la provincia de Buenos Aires persistió en el mantenimiento de este arcaico criterio, que implica una clara limitación para el ejercicio de poderes, atribuciones y facultades propias por parte de los municipios que la integran.

Esta anacrónica situación jurídica tiene obviamente numerosos efectos y consecuencias en distintos aspectos de la vida institucional de los municipios provinciales. En el caso de los Municipios del Conurbano Bonaerense, estimamos que la materia que es objeto de este ensayo ilustra muy claramente sobre tales nefastas limitaciones y discriminaciones a las que quedan sometidos los mismos.

Entonces, entendemos que, sin perjuicio de otros aspectos que no dejamos de ponderar, las serias dificultades que ha presentado la posibilidad de concretar un armado institucional que contemple la problemática del Área

**Metropolitana Buenos Aires no resultaría ajeno al desconocimiento de la autonomía de los municipios bonaerenses**, toda vez que la ausencia de ellos en cualquier intento de esquema institucional resulta –así lo hemos experimentado– nefasto a los fines de potenciar soluciones institucionales útiles.

## **VI. Conclusiones y propuestas**

En síntesis, y sin la pretensión de abarcar todas las cuestiones que integran esta apasionante problemática, sugerimos las siguientes conclusiones:

- La moderna complejidad de las cuestiones metropolitanas exige, cada vez con mayor premura, que –al menos– cuestiones básicas de la cotidianeidad urbana sean objeto de un manejo unificado, coordinado o consensuado mediante Entes institucionalmente establecidos, con atribuciones y facultades suficiente para poder establecer y ejecutar políticas adecuadas de carácter estratégico, que encaren y resuelvan los problemas metropolitanos, evitando la superposición y conflicto de las jurisdicciones estatales que coexisten en tales territorios.

- Condición indispensable para el éxito de tales institutos metropolitanos es que los mismos tengan una integración múltiple que contemple la participación de los Gobiernos Locales integrantes –en nuestro caso– del conurbano bonaerense, en los que habita la mayoría de la población involucrada en las cuestiones que se pretende abordar. Ello porque resulta necesario que se pueda diseñar una real visión metropolitana para el encaramiento de los múltiples problemas que debe abordarse en forma urgente, prioritaria y asociada.<sup>(1)</sup>

---

<sup>1</sup> *En este aspecto, coincidimos con quienes sostienen que es más probable que una auténtica visión metropolitana emerja de la sociedad en su conjunto y de los gobiernos locales antes que de los partidos políticos nacionales y el gobierno federal (Iracheta Cenecorta, Alfonso, 2006)*

- La ausencia de tales municipios en los armados institucionales metropolitanos del AMBA que puedan intentarse, habría de suponer claras perspectivas de fracaso de las iniciativas que se encaren, en razón de la ajenidad manifiesta de los funcionariatos nacionales o provinciales, que suelen involucrarse en aquéllos, respecto de la transcendencia de dichas problemáticas.

- Dicha ausencia, verificada en la infructuosa historia que registra la materia en nuestro país, debe suponerse notoriamente vinculada con la subsistencia de las anacrónicas concepciones políticas vigentes en la Provincia de Buenos Aires que niegan a los municipios su carácter de entes autónomos, desplazándolos a un rol secundario y dependiente en el plano institucional.

- Si bien no puede reputarse como única causa de los aludidos fracasos, el criterio de ignorar a los municipios del conurbano al proyectarse respuestas metropolitanas, el mismo ha jugado un rol relevante, por cuanto discrimina la participación de actores que son muy importantes en la conformación y dinámica del territorio metropolitano real, en beneficio de otras instancias superiores que, como se dijera antes, no tienen como prioritarias estas políticas.

- El reconocimiento del criterio autonómico de los municipios bonaerenses contribuiría seriamente a que los Gobiernos Locales del conurbano se constituyan en actores genuinos y necesarios en el tratamiento de las cuestiones atinentes al Área Metropolitana de la que forman parte. Supondría un avance cierto en la necesaria idea de procurar establecer instituciones metropolitanas sólidas, eficientes y representativas que superen el caótico panorama actual, en el que las problemáticas de la zona carece de un adecuado tratamiento.

- Ciertamente es que la cuestión jurídico-constitucional reviste también cierta complejidad, y obliga a armonizar diversas cuestiones, que no debieran tratarse sin la suficiente precisión. Ello es consecuencia de la complejidad que presenta el

AMBA -análoga a la del Área Metropolitana de la Ciudad de México-. En términos institucionales, el AMBA incluye a varios gobiernos municipales que son parte del territorio de la Provincia de Buenos Aires, al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (análogo a un gobierno provincial), al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y al Gobierno Federal. *“Esto tiene dos inconvenientes inmediatos: no es aplicable una forma institucional dentro de un régimen municipal provincial, y existe un conjunto heterogéneo de situaciones e intereses políticos e institucionales que es muy difícil articular con procesos de acumulación política muchas veces competitivos”.*(Pirez, 2004)

- Los investigadores no han dejado de advertir respecto de la complejidad institucional que implica la inclusión de los Gobiernos Locales en tales institutos de tipo regional, observando que –sin perjuicio de ello- existen posibilidades jurídicas de implementar soluciones constitucionalmente aptas <sup>(2)</sup>. En tal sentido, varios son los enfoques que podrían ayudar a encontrar las respuestas necesarias <sup>(3)</sup>.

- Al margen de ello, tampoco puede soslayarse la importancia extrajurídica que tiene la región, tal como la describe acertadamente Pirez, quien dice que

---

<sup>2</sup> *“Ante todo se debe partir de admitir una limitación constitucional: la organización territorial del estado no reconoce al gobierno de la ciudad como tal sino al de territorios particulares. En tal sentido, existen solamente dos niveles, el local o municipal y el intermedio o provincial” sosteniendo el autor que “la instancia regional incluida en la reforma constitucional de 1994 no responde a este caso, pues da lugar a una institución interprovincial que no incluye a los municipios como elementos de decisión.” (Pirez, 2004) “Pero como la Constitución Nacional deja al régimen municipal para ser resuelto en las constituciones provinciales, éstas podrían diferenciar entre el gobierno municipal consolidado (o central) y su descentralización –nos referimos a la conformación de una organización municipal de dos niveles- para atender a la realidad metropolitana. El caso del Area Metropolitana de Buenos Aires es diferente.” (Pirez, 2004)*

<sup>3</sup> *“Vale aclarar que considerar instancias de gobierno metropolitanos no implican necesariamente modificar el mapa jurídico-político del país. De hecho, la experiencia londinense demuestra que es posible crear una instancia de gobierno que no modifique, sino que complemente, los estamentos preexistentes. En este sentido, el art. 124 de la Constitución Nacional, introducido por la reforma de 1994, parece dejar un espacio de innovación institucional abierto, a partir de la generación de regiones supra-provinciales. ... tarde o temprano deberá (la sociedad) encontrar soluciones estructurales frente a la realidad de cobijar en un mismo núcleo a una metrópolis inmensa y profundamente dividida, cuyas perspectivas de estabilidad social no parecerían ser demasiado alentadoras.” (Cicioni, Diéguez, Timerman, 2008)*

*“Además de lo institucional, debe tenerse en cuenta el peso demográfico, económico y político del AMBA dentro del país. Una tercera parte de la población, la mitad de las actividades económicas y los votos decisivos para elegir a los tres ejecutivos principales del país (el presidente, el gobernador de la Provincia de Buenos Aires y el jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) definen a esa área como una cuestión nacional en la que están en juego intereses extrarregionales que agregan una gran cantidad de problemas de muy difícil resolución.” (Pirez, 2004).* Aun más, también se sostiene que otra de las razones que explica la falta de respuesta adecuada en la materia es *“la apropiación simultánea que el Estado federal y el Estado bonaerense hacen de una parte significativa del producto generado en la RMBA y su posterior reasignación a la periferia nacional y provincial respectivamente” (Escolar y Pirez, 2001)*

- Los esbozados son aspectos que suelen trabar y hacer fracasar iniciativas y proyectos en esta importante materia. Sin perjuicio de ello, y justamente para superar el presente estado de anarquía, coincidimos con Pirez en el sentido de que *“A partir de la situación metropolitana de Buenos Aires no puede sino aceptarse que **es necesario emprender un proceso amplio y serio para incluir en la agenda pública la cuestión metropolitana** y las posibilidades de enfrentar los problemas que implica elegir algún procedimiento.” (Pirez, 2004).* La gravedad y trascendencia de los problemas que involucran a la región no admiten nuevas ni excesivas demoras.

- Incluso, ciertas tendencias que se esbozan en el mundo, a consecuencia de la crisis global desatada en los últimos tiempos; como ciertos cambios de paradigmas, que otorgan jerarquía y preponderancia a la multilateralidad, al rol que cabe desempeñar a los países y sectores más débiles y al desempeño de los estamentos locales en el encaramiento de las respuestas que la sociedad moderna

requiere con urgencia <sup>(4)</sup>, son de una riqueza y valor insoslayable para afrontar la problemática que nos preocupa y generar nuevos criterios superadores en busca de una institucionalidad útil y eficiente. Criterios que, aplicados adecuadamente a estas realidades megaurbanas, ilustrarían nuevos escenarios y mejores perspectivas para procurar las respuestas sociales que millones de ciudadanos están esperando.

- Todo esto nos lleva, una vez más a señalar **la importancia de que la cuestión metropolitana de Buenos Aires sea prontamente asumida en la agenda pública, garantizando la necesaria y, seguramente provechosa, inclusión de los actores municipales del conurbano**; porque ello, apreciamos, nos permitiría obtener resultados más eficientes para encarar y solucionar –con una visión estratégica e integral– los numerosos problemas que abruman a los millones de argentinos que son hoy rehenes de la falta de respuestas de gobiernos en los que actualmente se fractura la cohesión institucional del Área Metropolitana.

La Matanza, agosto 2009.

---

<sup>4</sup> Vale la pena reflexionar *–en forma analógica–* en el mensaje que hace muy pocos días el Papa Benedicto XVI transmitió en su última encíclica, cuando sostuvo que “Se necesita una nueva y verdadera autoridad política mundial, que pueda crear un nuevo orden político, jurídico y económico global, capaz de conducir hacia una cooperación internacional para el desarrollo solidario de los pueblos. Sin el establecimiento de esta nueva autoridad política, no se puede conducir la globalización. ... El papel central de los países emergentes en el proceso de globalización permite enfrentar mejor la crisis global, y orientarse hacia una nueva civilización y una sociedad más humana.” (Veritas in Caritate, capítulo 6, punto 67.)

## Bibliografía utilizada

**Borja, Jordi**, "Informe sobre gobernabilidad en las áreas metropolitanas en el mundo actual" en Borja y Warío, "Desafío metropolitano", UNAM-Asamblea de Representantes del Distrito Federal, II Legislatura, México, 2004

**Borja, Jordi y Castells, Manuel**, "Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información." Taurus. 2000.

**Bruno Miguel y Schettino Angel**, "Bases para una reforma política gradual de las instituciones del Estado bonaerense. Jerarquización de la institución municipal" Ed. Dunken, Buenos Aires, 2004.

**Cicioni Antonio, Diéguez Gonzalo y Timerman Jordana**, "Superposición de jurisdicciones y debil accountability. Consecuencias para la calidad de las políticas públicas en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Documento de Trabajo N° 15 de CIPPEC, Buenos Aires, 2008.

**Escolar, M y Pirez P.**, "La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en Argentina.", XXIII Congreso de la Asociación de Estudio Latinoamericanos, 2001.

**Iracheta Cenecorta, Alfonso**, "Zonas metropolitanas y Gobernanza democrática: crisis y oportunidad." , El Colegio Mexiquense y Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad, Ciudad de Mexico, 2006.

**Iturburu, Mónica Silvana**. "Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local." INAP, Instituto Nacional de la Administración Pública. Argentina, Buenos Aires, 1999.

**Lezama, José Luis**, Medio ambiente, sociedad y gobierno: la cuestión institucional." El Colegio de México, México, 2006

**OECD**, "Cities for citizenz. Improving metropolitan governance". París. 2001

**Pesci, Lucía, y Pesci, Ruben**, “La región urbana de Buenos Aires, hacia la conformación de una metápolis”, en “Argentina. Una visión actual y Prospectiva desde la dimensión territorial”. Emecé, 2008.

**Pirez Pedro**, Cuestion metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina, Homo Sapiens, Bs.As., 2001

**Pirez Pedro**, “Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad”, ponencia 2004.

**Roccatagliata, Juan Alberto** (coord.), “Argentina. Una visión y prospectiva desde la dimensión territorial”, Emecé, 2008.

**Rodriguez Alfredo y Oviedo Enrique**, “Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas”, CEPAL, Naciones Unidas, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Santiago de Chile, 2001

**Tenaglia, Ivan Darío**, “Elementos de Derecho Municipal Argentino” Tomo I, Ed. Universitaria de La Plata, 1997.