

## **La doble problemática del Área Metropolitana**

*Por Nicolás Gallo*

¿Por qué doble? Porque por un lado arrastra un conjunto de problemas propios, “internos” diría, irresueltos. El transporte y su falta de organización; los cortes de luz; la falta de agua potable y cloacas; la inseguridad; la pobreza estructural urbana; el abuso de los espacios públicos; el desequilibrio en la distribución de las facilidades hospitalarias, las villas miseria, las inundaciones, la desigualdad en la infraestructura y servicios educativos, las calles sin luz y sin pavimento, la contaminación hídrica y ambiental ejemplificados por el Riachuelo y los basurales, son, como muchos otros, muestras elocuentes de un glosario de problemas propios del Área Metropolitana, para los que no se avizora ninguna solución realista. No me voy a referir a ellos específicamente. Son los que vivimos cotidianamente.

Me voy a referir en cambio a la otra problemática que es el conjunto de los problemas, que llamaría “externos”. Forman parte de lo que visualizó el Dr. Leandro N. Alem en ocasión de discutir la ley que convirtió a Buenos Aires en capital de la República en 1880. Allí dijo, con visión profética, que “esa decisión iba a constituir un escollo quizás insalvable para la consolidación del propio sistema constitucional vinculado fundamentalmente con el federalismo”.

Sus profecías, lamentablemente, se han cumplido. Hoy, la megalópolis constituida por el Área Metropolitana absorbe con voracidad insaciable las energías del país, aboliendo fácticamente el desarrollo federal.

### **1 Megalópolis versus federalismo**

Nuestra Constitución Nacional establece en su primer artículo que la forma de Gobierno de la Nación Argentina es representativa, republicana y federal.

Con el transcurrir del tiempo, en el plano de lo representativo, se mejoró cualitativamente. Voto femenino y senador por la minoría son expresiones de ello.

No ha mejorado en cambio el ejercicio republicano, tal como se observa hoy con la irrupción del Ejecutivo en los otros poderes, sea para lograr aprobaciones de leyes a ciegas o, lo que es más grave aún, influir por cualquier medio posible para lograr sentencias favorables e impedir las desfavorables en la Justicia.

Pero donde ha habido un franco retroceso que pareciera no tener fin ha sido en el contenido federal de la Constitución. Se ha violado el Artículo 128 que establece el rol de los Gobernadores, convirtiéndolos en meros empleados, y avasallando la voluntad democrática de los pueblos de las provincias. Como contratara resultante se ha dotado de un inmenso y desequilibrante poder económico y cultural a la ciudad de Buenos Aires. El territorio nacional se ha transformado así en un monstruo donde mal conviven el megacefalismo y el raquitismo. Aparecen como consecuencia dos espacios. El área metropolitana es uno. El otro es el que comúnmente llamamos el “interior”. Ambos son dos grandes “antirregiones”.

## **2 El Concepto de Región**

El concepto de región tiene diferentes orígenes: Puede ser una comunidad productiva; una historia común que se origina en hechos heroicos; perfiles socioculturales homogéneos; la pertenencia a una cuenca hidrológica o a un escenario ecológico distintivo; o una simple agregación urbana.

El caso del Área Metropolitana responde a la última clase.

Está conformada por 23 municipios (aunque algunos estudios le incorporan los municipios del tercer cordón llevando así el número a 44). Representa apenas el 3% de la superficie del país, alberga el 46% de toda la población y su producto bruto representa el 52% del PBI nacional.

Simplificando las cifras, surge entonces que una infinitesimal porción del territorio alberga la mitad de la población y produce la mitad de la riqueza, aunque en el Área Metropolitana, el componente de gasto público en el PBI tiene una alta incidencia, Hoy es muy difícil medir esa incidencia pero, seguramente la producción de riqueza en el Área Metropolitana requiere un gasto mayor que en el resto del país.

Finalmente, es bueno recordar un fenómeno demográfico interno del área metropolitana. La población en la parte más densa de la misma que es la Capital Federal, ha decrecido, se ha mantenido en la de los municipios vecinos y aumentó con tasas vertiginosas en los municipios que pertenecen al segundo y tercer cordón. Esto lleva a pensar que los problemas que hemos denominado “internos” se agrandarán con el correr del tiempo

Los excesos de escala en la geoeconomía, cuando las inversiones se agolpan a los latigazos de una demanda anárquica e imperiosa, mientras en los espacios que quedan vacíos, se desinvierte y se desatiende el básico mantenimiento, representan a la larga costosas ineficiencias. Ya no se discute ello frente a la macrocefalia que representa el Área Metropolitana. Pero es difícil coincidir en la forma de medirla, ya que incluye no solo costos económicos sino también sociales, culturales y políticos que ahogan la libertad de crecer con armonía e igualdad de oportunidades a todos los habitantes de la Nación. Esta falta de igualdad ahoga posibilidades potenciales.

Cualquier estudio sobre la distribución geoeconómica y geoespacial en los grandes países muestran al equilibrio como patrón de conducta.

Véase a EEUU con Washington, Nueva York, Chicago, Los Angeles y San Francisco, Houston y Texas, Miami y New Orleans, todos enhebrados por la mítica autopista 66 y sus convergentes. También Francia con París, Marsella y Lyon. Italia con Roma, Milán Turín y Nápoles. Australia con Sydney, Melbourne y Perth. Brasil con Brasilia, Río de Janeiro, San Pablo y Belo Horizonte. Alemania, con Berlín, Munich, Hamburgo y Bonn y numerosos otros ejemplos similares.

Esta distribución ha sido el resultado de la planificación territorial, que no es otra cosa que el desarrollo planificado con visión de estadistas. De este modo la integración es el producto de un plan orientado a ocupar el territorio. Y todo lo que sigue a ello son consecuencias naturales y no forzadas. Así las regiones se van conformando como piezas de un gran conjunto, donde todas interactúan, demostrando la eficacia distributiva del desarrollo cuando es geográficamente equilibrado.

### **3 Descentralización versus centralización.**

En el mundo se discuten los beneficios de la descentralización versus los de la centralización. Las economías de escala no dan una única respuesta. Todo depende de la actividad, de la organización de ventas, de los mercados, de la mano de obra especializada, de las leyes laborales, de los insumos y su origen, de las perspectivas, de la infraestructura y servicios disponibles y de la estabilidad institucional y jurídica, entre otros factores. Pero no caben dudas en cuanto a la eficiencia de la descentralización en materia de administración pública. La complejidad de los temas, las facilidades de la comunicación a distancia, las exigencias de la democracia que obliga a que la gestión esté lo más cerca posible de la gente y las necesidades cada vez más crecientes de la participación comprometida de la comunidad en las cuestiones públicas, concluyen en la conveniencia unívoca de la descentralización administrativa, funcional y política.

Se podría expresar con cifras contundentes la múltiple incidencia negativa de esta enorme cabeza territorial que desequilibra a la Argentina. Muchas veces se trató de ordenarla, o domesticar su anarquía, pero poco o nada se ha logrado, a pesar de los esfuerzos voluntariosos de distintos gobiernos.

En 1984, la Provincia y la Ciudad firmaron el acuerdo constitutivo del AMBA, orientado a mejorar la habitabilidad y funcionalidad regional. El Gobierno Nacional se adhirió luego al mismo por decreto. En 1987, se fortaleció la idea, constituyendo la Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA) Los objetivos de la CONAMBA abarcaban todas las posibilidades de una acción conjunta. Lamentablemente, a partir de 1989 se extinguió por desgano y desinterés político. Hoy, se reúnen bajo el paraguas de los temas del transporte, pero sin ningún avance concreto mientras se observa en el horizonte muy próximo la espada de Damócles de la colmatación de los espacios receptores de la basura bajo jurisdicción del único organismo mixto que subsiste, el Ceamse.

Muchos años antes, en 1966, se crea el CONADE, ya iniciado por el gobierno de Illia, y se produce un documento básico denominado “Esquema Director del Area Metropolitana”. Años más tarde, en 1975, se constituye el SIMEB (Sistema Metropolitano para el Gran Buenos Aires)

donde se desarrollaron interesantes ideas de descentralización para enfrentar los procesos de hiperconcentración que conducían cada vez más a una costosa ineficiencia del Área, con evidentes superposiciones de esfuerzos públicos y duplicación de problemas habitacionales tristemente ejemplificado por el incesante crecimiento de las villas miseria y el déficit de servicios concurrente.

Nuestro país se enfrenta a un serio problema que afecta su crecimiento como Nación, que consta de dos caras. Por un lado, la inmanejabilidad del Área Metropolitana. Los distintos ensayos realizados fracasaron por diferentes motivos y es bueno reconocer que esos obstáculos, políticos, económicos, y geosociales siguen hoy más vigentes que antes. Por otro, está la ausencia de nuevos atractivos en el espacio del gran interior argentino que neutralicen, al menos, la persistente migración hacia el Área Metropolitana que solo produce más problemas y más ineficiencias..

Este es uno de los problemas centrales de las megalópolis; su interminable e incesante voracidad, cuya intensidad y aceleración impide la reflexión planificadora para lograr eficiencia en el uso de los recursos públicos. A ello nos referíamos también cuando mencionamos los temas de escala. De allí la necesidad de descentralizar. Y la descentralización requiere desconcentración, que solo se logra con una enorme voluntad política consensuada.

#### **4 La descentralización posible basada en la necesidad de desconcentrar.**

Si pusiéramos al territorio argentino sobre una balanza con su fiel en Rio Cuarto, éste se escoraría abruptamente como el ya tristemente famoso crucero Costa Concordia, hundiéndose en las aguas que nos rodean.

La tecnología ha permitido volver a colocarlo en equilibrio, pero solo para llevarlo a desguace en los próximos meses. No es esa clase de tecnología que pretendemos aplicar en nuestro país y, desde luego, tampoco avizoramos ese desgraciado futuro.

La tecnología a aplicar es puramente política. Surge de una masiva voluntad de cambio, a sabiendas que si nos mantenemos en este rumbo de crecimiento macrocefálico, corremos el riesgo de un desmembramiento, donde las regiones periféricas y vaciadas van a empezar a entenderse mejor con los países vecinos, que las cortejarán sin vergüenza ni timidez. Puede entonces presentarse una situación de desguace cultural y económico, antesala de algo más profundo.

Esa voluntad para torcer el rumbo de la historia, requiere acciones de fondo. No se logra con maquillajes ni frases hechas que suenan bien para todos.

Hace casi dos décadas, cuando ya se habían cumplido 200 años de la institución de Buenos Aires como Capital Federal, el Gobierno del Dr. Alfonsín diseñó una política de profundo reordenamiento territorial, que se iniciaba en el traslado de la Capital del país a Viedma. Con el tiempo se esfumó esa trascendente iniciativa y la ley que la instituyó quedó durmiendo entre los sueños incumplidos de los argentinos. El ex Presidente Menem, con un simple decreto resolvió en 1989 dejar sin efectos ese traslado. Cuando Alfonsín presentó su proyecto en la ciudad de La Plata, dijo: “ha habido una

macrocefalia en el país, se ha conspirado contra el desarrollo del interior, y el traslado de la Capital Federal aparece así como una medida de carácter fundamental, si realmente queremos cambiar un sistema que se consolide sobre la base de estas afirmaciones primigenias de las luchas políticas de la Argentina por su organización nacional, pero también el traslado de la capital tiene que estar orientado hacia lo que llamamos la integración de la Republica. Nosotros tenemos en la Patagonia uno de los espacios vacíos más dilatados del planeta y esto hace, en cierta forma, vulnerable a nuestro país. Y la paradoja es que tenemos en la Patagonia riquezas sin fin.”, finalizaba diciendo en aquel discurso.

Para volver a repasar esa iniciativa trascendental que se convirtió en la ley 23.512 de mayo de 1987, y fue dejada sin efecto por decreto 1256 de noviembre de 1989, vamos hacer un ejercicio de futurología, imaginando como se presentaría y proyectaría nuestro país si se hubiera concretado el traslado de la capital a Viedma. A lo largo de la gran cuenca del Rio Negro, desde la cordillera hasta el océano, se producirían decenas de miles de gigavatios hora de origen hidroeléctrico para alimentar industrias de alta demanda energética; el millón de hectáreas bajo riego como consecuencia de los ríos regulados, tendría una producción equivalente al 10% de la pampa húmeda e incorporaría millones de personas a las actividades agroindustriales y servicios conexos; poseería un puerto natural de aguas profundas superior en eficiencia operativa a todos los otros puertos del país; se desempeñaría como un eje pivotante entre el árido sur patagónico y el centro del país, derramando así sus beneficios hacia arriba y hacia abajo y sería el foco irradiador de un nuevo polo de desarrollo junto con el sur de la provincia de Buenos Aires. Viedma, junto con Carmen de Patagones, tendría el orgullo de ser el centro político del país, con todo el potencial de influencia que ello significa y, además sería una de los hitos del corredor de transporte bioceánico meridional que une el Atlántico con el Pacífico.

Si al imaginarnos ese escenario, que he simplificado en pocas líneas, nos atrapa la idea de repensar el tema van a surgir muchas preguntas para responder. Pero, por sobre las preguntas, será necesario vencer los prejuicios naturales, el temor reverencial al cambio, los intereses económicos de todo tipo y orden y esa malsana conducta nacional de estudiar y estudiar para que triunfe el tiempo de no hacer.

¿Qué se gana? ¿Quién gana y quién pierde?

¿Perdería Buenos Aires?

¿Perdería el Área Metropolitana?

¿Ganaría la Patagonia?

¿Ganaría la ocupación física, social y económica del territorio nacional?

¿Perderíamos los habitantes de este gran conglomerado metropolitano por quedar físicamente lejos del poder?

¿Quedarían muchos espacios vacíos en las escuelas, hospitales, viviendas, instituciones de bien público y privado?

¿No sería posible pensar que serían pronta y eficazmente reemplazados?

¿Cuán costoso sería el cambio? ¿Puede afrontarlo el país?

¿Los beneficios a obtener son cuantificables también?

¿Perdió Río de Janeiro frente a la creación de Brasilia?

¿Es Nueva York inferior en potencial real y de futuro a Washington DC, donde residen las tres ramas del poder norteamericano?

Y tantos otros ejemplos similares en Alemania, Australia, Canadá, Francia, España, Ecuador, China, India, Israel, Italia, Reino Unido, ¿no nos alimentan argumentos para el estudio?

Desde este lugar que generosamente nos ha brindado el Instituto General Mosconi para celebrar sus bien ganados y afamados 30 años, queremos integrarnos a una metodología impuesta por sus autoridades, a través de una convocatoria a volver a pensar el país; nuestro país. Yo lo he hecho ahora en términos de ocupación territorial, en términos de desarrollo equilibrado, en términos de eficiencia político- administrativa más consustanciada con la democracia moderna, como quizás lo hicieron los padres fundadores cuando decidieron poblar el desierto, como quizás lo hizo aquel brillante estadista que fue Frondizi con el desarrollo impregnado en cada uno de sus pensamientos y como quizás también estaba claramente incorporado en el sueño aún no concretado de Alfonsín cuando señaló al sur como el destino para un nuevo concepto de equilibrio territorial y repotenciación nacional.

Todos los que estamos participando de estas jornadas compartimos un diagnóstico. Argentina tiene que cambiar para encontrar su destino. Seguramente vamos a diferir en las características, los contenidos y los modos del cambio, pero debemos asegurarnos que es nuestro deber y vocación escucharnos, sopesar argumentos e ir construyendo así una única agenda que nos permita salir de la mediocridad del presente. Todos los que estamos aquí, tenemos algo más en común; una clara vocación por lo público, por el bien común, por cambiar la realidad y porque tenemos la certeza que los grandes países se construyen con grandes políticas discutidas y aceptadas por la sociedad que los habita y las transforma en paradigmas de convivencia. Los enfrentamientos paralizan y la parálisis en un mundo que avanza es retroceso

A través de esta presentación exhorto a pensar Argentina futura con un destino donde se potencie el desarrollo equilibrado de nuestro espacio territorial, ocupándolo con todos los ámbitos y escenarios posibles que la actividad humana facilite.

Muchas Gracias.

Nicolás Gallo

1/10/2013