

EL ARTÍCULO 124 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL Y LA DEMORADA INTEGRACIÓN DE LA CABA Y LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES¹.

Por Juan Sebastián De Stéfano²

Estas líneas tienen por objeto hacer una reflexión vinculada a aquellas cuestiones que se debería plantear la política pública para atender la mejora en la calidad de vida de un porcentaje considerable de la población argentina. En efecto, entre la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se concentra más del 40% de la población total nacional; y en el Área Metropolitana, integrada por la Ciudad y los dos primeros cordones del Conurbano Bonaerense, residen más de 13.000.000 de personas. Estas personas que claro está, no dependen de límites trazados en los mapas políticos para desarrollar sus actividades y se mueven diariamente por miles, trasladándose entre distintas jurisdicciones, encontrando en ello muchas veces, graves dificultades que requieren acciones coordinadas entre los distintos niveles de gobierno estatal.

I. LOS MOTIVOS PARA LAS REGIONES.

Todo esquema asociativo parte de buscar fortalecer en conjunto las potencialidades de cada uno de los integrantes, reduciendo costos y mejorando la eficiencia frente a otros competidores territoriales; asimismo, procura deshacerse o cuanto menos limitar, los efectos que toda decisión política puede implicar sobre el territorio vecino (externalidad). De este modo, su objetivo parte de la idea de corregir asimetrías y distorsiones entre jurisdicciones, fortaleciendo aquellos aspectos que permiten mejorar

¹ Ponencia presentada en las “V Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo: Federalismo, Gobierno y Administración”, organizadas por la Universidad Católica de La Plata los días 4 y 5 de julio de 2013.

² Consejero del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.-

las políticas públicas y la calidad de vida de los habitantes y reduciendo las consecuencias distorsivas que pueden provocar las decisiones unilaterales de quienes resultan vecinos.

Así las cosas, se pueden enunciar como razones para la asociación territorial:

1. Integrar capacidades mutuas y potenciarlas.

Existen numerosas experiencias que indican que en la unidad regional, se puede: a) propender al logro de una mayor competitividad y a un crecimiento armónico que lleven al equilibrio de las distintas propuestas productivas e industriales regionales que se instalen, b) Facilitar a los productores y demás actores del sistema la información y/o capacitación necesaria para llevar a cabo con éxito los proyectos productivos, posibilitándoles el acceso a mercados internos y externos para la venta de sus productos, c) Fomentar y arbitrar los medios que permitan a industriales, productores y comerciantes un fácil acceso a nuevas tecnologías y su uso idóneo para alcanzar los niveles de costos y excelencias que exigen los mercados nacionales e internacionales, d) Generar un compromiso solidario entre los integrantes de la Región que coadyuve a un crecimiento armónico, que evite la concentración de riqueza y población en algunos distritos en detrimento de otros, sin que esto implique el cercenamiento de las autonomías municipales, ni su derecho a implementar sus propias políticas de desarrollo.

2. Evitar asimetrías y el efecto de externalidad.

Toda decisión que toma un Gobierno, puede producir efectos sobre otro, en particular cuando los límites políticos transitan sobre una realidad geográfica unificada, resultando lógico que lo que decida una jurisdicción opere sobre la otra. Tal es el caso que en particular nos ocupa, entre la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma, que histórica, cultural y sociológicamente han estado socialmente integradas y físicamente se encuentran separadas por una Avenida (Gral. Paz) y un curso de agua (el Riachuelo), que son la única frontera visible³.

Existen numerosos ejemplos que ilustran la influencia de decisiones que se toman en una jurisdicción que influyen sobre la otra como por ejemplo: el uso de los servicios de

³ Conf. Pulvirenti, Orlando Daniel, El Rol del Concejal, La Plata, Publicación oficial Provincia de Buenos Aires, 2008.

salud o educación en distintas jurisdicciones; el desplazamiento de agentes policiales de la fuerza bonaerense a la Metropolitana atraída por las mejores condiciones laborales; la disposición final de residuos sólidos urbanos de la ciudad en los rellenos sanitarios del conurbano⁴; en materia judicial, la elección de la prórroga jurisdiccional a favor de los tribunales porteños en detrimento de los provinciales⁵; y lo mismo ocurre en materia impositiva, con empresas que se han radicado en la jurisdicción que poseía beneficios fiscales o menores tasas de contribución en ingresos brutos o impuesto de sellos.

Como se ha expuesto, aquello que puede constituir una solución para una de las jurisdicciones, puede acarrear un problema no contemplado en la otra. Por ejemplo, una política de seguridad efectiva implementada en un distrito, no hace “desaparecer” la delincuencia; sino que la traslada a la otra, que ve así agravado un inconveniente que tenía otra dimensión⁶.

Otro aspecto a ser abordado se encuentra vinculado a la cuestión poblacional, en particular la residencia. Charles M. Tiebout sostuvo desde la teoría económica que “la gente vota con sus pies”⁷; esto es, las diferencias entre los disímiles servicios prestados dentro de una misma región pero con administraciones públicas diferenciadas influyen en la radicación de población, haciendo que los habitantes modifiquen su residencia en busca de mejor calidad de bienes públicos o menor carga tributaria.

En este sentido la CABA ha permanecido con una población prácticamente estable en los últimos cuatro censos, en tanto los municipios del conurbano han visto incrementada notablemente la misma. Este incremento se ha dado en los dos extremos de las escalas económicas, aquellos sectores con un poder adquisitivo más alto, entendieron que podían optimizar sus condiciones de vida en cuestiones como seguridad

⁴Ainstein Luis, *Asimetrías urbanas: ineficiencia e inequidad en las condiciones sociales para el acceso a servicios de saneamiento y transporte en el conglomerado urbano*, Buenos Aires, Nobuko, 2007. Puede verse para las décadas 1970/1990,

⁵En el fuero laboral, la Justicia porteña reconoce para el cálculo de intereses la Tasa Activa del Banco Nación – aproximadamente el 19% anual – y la Provincia, la Tasa Pasiva del Banco Provincia – aproximadamente el 8% anual -, dando lugar a que la mayoría de los trabajadores y abogados, prefieran demandar en la Capital Federal

<http://www.diariojudicial.com/reportajes/Los-problemas-de-la-economia-no-hay-que-buscarlos-en-el-derecho-del-trabajo-20130225-0007.html>.

⁶Igarzabal De Nistal y Borthagaray, *mapa del delito*, Buenos Aires, Nobuko, 2007, Pp. 105-107.

⁷En “A pure theory of local expenditures”, de Charles M. Tiebout, se expone, analiza y fundamenta el sustento teórico de la mencionada frase.

y ecología y se trasladaron a barrios cerrados que proliferaron en municipios como Pilar, Tigre, San Fernando, Malvinas Argentinas, Ezeiza, Berazategui, por mencionar algunas municipalidades. Por otro lado aquellos sectores más vulnerables se instalaron en sectores con menores condiciones de infraestructura como es el caso de los asentamientos precarios emplazados en municipios como Moreno, La Matanza, Lomas de Zamora, San Martín, Florencio Varela, Quilmes o Avellaneda. Una consecuencia paradójica de ello, es que quienes tienen mayores capacidades tributarias, dejan de financiar a las gestiones que prestan servicios, por ejemplo las prestaciones de salud, que son utilizados por habitantes de municipios más vulnerables.

Todos éstos y muchos otros casos, sirven para ejemplificar de qué manera, lo que opera una jurisdicción, o las decisiones políticas que toma en pos del pedido de su población, provocan una externalidad sobre la otra jurisdicción. Así, la falta de coordinación, los celos y la competencia, alienta problemas que deben ser superados mediante un ámbito de comunión de esas diferencias.

II. BREVE HISTORIA DE LO HECHO.

En cuanto a la asociación por regiones, la Constitución de la Nación reformada en el año 1994 en su artículo 124 ha establecido una instancia novedosa, en términos de la asociatividad entre Provincias, al estipular que éstas *“podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”*.

El Dr. Rossati ha definido las regiones como un *“área territorial caracterizada por elementos que le confieren cierta homogeneidad”*. Estos elementos pueden ser el geográfico, el económico sociológico o jurídico, sin que cada uno, por sí solo resulte idóneo para su definición.”⁸

Al presente, se han constituido cuatro regiones en la Argentina, las que cubren la totalidad de las Provincias, con excepción de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ellas son las siguientes:

⁸ Conf. Sabsay, Daniel; Onaindia; José M.: La Constitución de los Argentinos comentada 3° Edición p. 397

- Norte Grande: comprende las Provincias de Tucumán, Salta, Jujuy, Catamarca, Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones. Fue creada en 1999.
- Centro: incluye Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba. Fue creada en 1999
- Nuevo Cuyo: Mendoza, San Juan, La Rioja, San Luis. Su creación data de 1988, siendo la primera región en constituirse, siendo previa a la reforma constitucional del 94.
- Patagónica: La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego. Se creó en 1996.

Estas regiones son el fruto de decisiones voluntarias de los Gobiernos Provinciales, y en algunos casos agrupan Provincias de gran heterogeneidad entre si. El caso más visible es el del Norte Grande, que articula Provincias de áreas disímiles, tanto en términos geográficos como históricos, además de lejanas entre sí; pero también en el caso de las otras regiones, caben observaciones similares.

Estas asociaciones han tenido relativo impacto en términos de acciones concretas. En tal sentido se pueden mencionar como hechos más relevantes las inversiones de recursos desde el Gobierno Nacional para el desarrollo de la Región del Norte Grande, área que abarca a las Provincias menos favorecidas de la Argentina. Se trata de operaciones referidas a la provisión de infraestructura vial, hídrica y eléctrica, que han contado con financiamiento de la banca multilateral, tal es el caso del Programa de Infraestructura de Agua Potable y Saneamiento y el Programa de Infraestructura Vial Norte Grande.⁹

Más allá de estos hechos puntuales, la presencia de las regiones no se ha materializado en otros eventos relevantes, ni tampoco ha cristalizado en organismos interprovinciales de significatividad. La regionalización es entonces un ensayo en ciernes, pese a que las regiones existen desde hace más de 10 años. Fuera de esta instancia, se ha producido desde ya una gran cantidad de acuerdos puntuales entre Provincias para la ejecución de determinadas acciones, principalmente proyectos de inversión. Lamentablemente no existen análisis oficiales ni relevamientos sistemáticos que permitan evaluar el impacto real de los proyectos enunciados.

⁹<http://www.mecon.gov.ar/wp-content/uploads/2013/03/Gacetilla-Declaraciones-Lorenzino-Convenio-BID.pdf>

III. LA SITUACIÓN CONURBANO – CIUDAD DE BUENOS AIRES.

No es casual que del repaso anterior respecto de los antecedentes existentes en nuestro País, se desprenda que todas las Provincias Argentinas, con la sola excepción de la Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hayan constituido regiones.

Ello deja dos datos a la vista:

1. Que el resto de las jurisdicciones del País, entiende que naturalmente no pueden, no corresponde o no resulta conveniente integrarse en una región con las dos últimas mencionadas, y

2. Que naturalmente no puede escindirse la realidad de la Ciudad de aquella Provincia que le diera origen luego de la Federalización de la Primera. Y de ello deriva, un tercer factor siempre oscilante y muchas veces en detrimento de la conformación de una región, que es la decisiva participación del Estado Federal.

En efecto, si se repasan los ejes que hemos anticipado con anterioridad y que llevan a que dos o más jurisdicciones, acuerden en constituir una región, no caben dudas de que todos ellos coinciden en el entramado de relaciones existentes entre Ciudad y Provincia. No es necesario mencionar, que a diario millones de personas se trasladan de un Estado a otro para cumplir sus más diversas tareas, desde el consumo hasta la salud, pasando por el trabajo, la educación, la cultura, y las más diversas y completas actividades humanas. Para hacer ello, se utilizan servicios públicos, infraestructura y obras de ambas jurisdicciones. En tal sentido, lo que resulta inexplicable, sino fuese por interferencias de índole estrictamente político partidaria, es precisamente que no se hayan alcanzado mayores niveles de integración.

Definidas las necesidades comunes, el requisito inexorable de la confluencia de ambas partes para solucionar desde la diversidad de realidades económicas y políticas¹⁰, el problema de millones de habitantes. Analizando desde la experiencia, de lo fáctico, cuando se observan aquellas áreas en las que se encuentran trabajos conjuntos entre ambas esferas territoriales, que aparece el Estado Federal involucrado. A esta altura surge con meridiana claridad que un tercer actor involucrado en esta problemática es el

¹⁰Diversidad que surge desde el propio dato económico, siendo que el PBI por habitante es 3 a 1, comparando Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, y llega a ser 7 a 1, comparado con algunos municipios del conurbano bonaerense.

Estado Nacional, quien bajo el pretexto de resguardar los intereses del gobierno federal se encuentra íntimamente involucrado en la relación entre la ciudad y la provincia. Desde el proyecto del CEAMSE, hasta la cuenca del ACUMAR¹¹ pasando por la Autoridad Federal de Transporte, este último actúa ejerciendo una especie de tutelaje continuo que impide la consolidación de la Región. No podemos dejar de mencionar por su importancia histórica y desarrollo actual, el tema puertos. Allí La Ciudad Autónoma de Buenos Aires CABA viene sosteniendo ante el Gobierno Nacional el reclamo de una transferencia de la autoridad sobre el Puerto, entendiendo que la historia de interdependencia, la localización y las relaciones funcionales y territoriales existentes justifican ampliamente esta medida. Por otro lado, la Provincia de Buenos Aires tiene bajo su jurisdicción a los puertos de La Plata, mientras que los de Zárate y Campana son puertos de propiedad y gestión privada regulados por la Autoridad Portuaria Nacional. El diagnóstico es entonces de fragmentación de competencias por un lado, y de superposición y conflicto en casos como el Puerto de Buenos Aires por su extrema interdependencia con la Ciudad. Probablemente, convendría pensar en una Autoridad Portuaria conjunta, orientando las actividades más molestas hacia puertos con mejor accesibilidad y localizados fuera de zonas urbanas densas. Todo ello supondrá, también, replantearse los accesos en ferrocarril y carretera a cada uno de los puertos.

Nunca se pasó en lo que refiere a una potencial región de una serie de estudios. Durante la década del '90 y los primeros años del nuevo siglo, se encomendó el desarrollo de una primera caracterización a los mismos investigadores que previamente habían desarrollado los estudios encomendados por la CONAMBA y el CFI, titulado "El Conurbano Bonaerense, Relevamiento y Análisis". Se contaba también con una serie de documentos de trabajo, como los desarrollados por la Fundación Metropolitana, la Fundación Ciudad, las Universidades de General Sarmiento, Luján, Lanús, San Martín, Buenos Aires y La Plata. Existen asimismo trabajos desarrollados por diferentes organismos sectoriales, algunos de gran calidad técnica, como los desarrollados por el CEAMSE, por la Secretaría de Transportes, por la subsecretaría de Servicios Públicos del MIVSP de la Prov. de Bs. As sobre la problemática sanitaria, por el Banco Mundial sobre el tema puertos, entre otros, y los trabajos elaborados por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el contexto del Plan Urbano Ambiental PUA¹².

¹¹http://www.acumar.gov.ar/institucional_elOrganismo.php.

¹²http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/urbanoter/planurbana/Lineamientos_RMBA.pdf.

IV. ¿QUÉ NOS ENSEÑAN LAS REALIDADES COMPARADAS?

En los Estados Unidos desde la década de 1970, por Ley Federal se exige la formación de una “Organización de Planificación Metropolitana” (M.P.O., según sus siglas en inglés) para cualquier área urbanizada (UA), con una población superior a 50.000 habitantes. Su tarea es garantizar que los gastos actuales y futuros de los proyectos y programas de transporte se basen en un proceso de planificación continua, cooperativa e integral (3-C).

Las funciones de toda MPO, son: 1) Establecer y administrar un entorno transparente e imparcial para la toma de decisiones regional efectiva en el área metropolitana. 2) Identificar y evaluar opciones alternativas de mejora de transporte: uso de datos y métodos de planificación para generar y evaluar alternativas. 3) Elaborar y mantener un Plan de Transporte Metropolitano (MTP): 4) Elaborar y actualizar un plan de transporte a largo plazo para el área metropolitana que abarque un horizonte de planificación de por lo menos veinte años vista; que fomente (a) La movilidad y el acceso de personas y bienes, (b) eficientizar el rendimiento del sistema y la conservación, y (c) mejorar la calidad de vida y 5) Desarrollar un Programa de Mejoramiento del Transporte (TIP) Desarrollar un programa de corto alcance (cuatrienal) de las mejoras de transporte basado en el plan de transporte de largo alcance, siendo diseñado para alcanzar los objetivos de la zona, con el gasto, la regulación, el funcionamiento, gestión y herramientas financieras.

La mayoría de las MPO no toman la iniciativa en la aplicación de los proyectos de transporte, pero tienen un papel de coordinación general en la planificación y programación de los fondos para proyectos y operaciones. La MPO debe involucrar a los proveedores locales de transporte en el proceso de planificación mediante la inclusión de las agencias de transporte, el estado y los departamentos locales de carreteras, autoridades aeroportuarias, operadores marítimos, operadores de transporte ferroviario de mercancías, Amtrak, operadores portuarios, proveedores privados de transporte público, y otros dentro de la región MPO¹³.

¹³CAAAmendments de 1990 y, posteriormente rebautizado con objeto de alcanzar el requisito de desarrollar un plan de mantenimiento bajo la sección 175A de la CAA.

La planificación del transporte exige la cooperación inter jurisdiccional, porque ninguna organización tiene la responsabilidad por el total del sistema de transporte. Por ejemplo, algunos caminos que forman parte del sistema de autopistas interestatales (IHS) están sujetos a ciertas normas y por lo general son mantenidos por autoridades estadales.

Situaciones de similares características se reproducen, con distintos marcos, en las grandes ciudades del mundo, como Barcelona, Madrid, París, Roma, Moscú, o mucho más recientemente, Londres.

V. CONCLUSIONES.

Las Regiones, lejos de suponer una imposición federal, deben ser consideradas como un esfuerzo de las Provincias por establecer mecanismos inter-jurisdiccionales que permitan mejorar las sinergias, en búsqueda de mejores condiciones para sus habitantes.

El rápido repaso permite indicar aquellas visibles asimetrías existentes entre dos jurisdicciones, geográficamente vecinas y podríamos afirmar, inescindibles, y la necesidad de emprender acciones tendientes a su corrección.

La creación de regiones que regula expresamente el artículo 124 de la Constitución Nacional, es un formidable mecanismo que permitiría establecer un medio permanente de consulta, participación, asesoramiento y decisión conjunta entre la Provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se procura así buscar un modo “asociativo”, “colaborativo” o de “integración descentralizada”, fundado en la articulación de redes de cooperación, acuerdos y pactos entre actores interdependientes. Se pretende así combinar estructuras formales y jerárquicas, dotadas de poder normativo, con mercados y relaciones competitivas, y con estructuras más informales y flexibles, que operan mediante acuerdos voluntarios y relaciones de mutua confianza en un contexto de interdependencia

La construcción de una gobernabilidad regional en la Región Provincia - CABA plantea importantes desafíos por la complejidad del territorio y el alto grado de fragmentación institucional y política existente. Por ello es necesario ir pensando en un

esquema progresivo, pero que debe ser iniciado en algún momento, que transita tres pasos:

1. Acuerdos sucesivos referidos a los temas críticos, Medio Ambiente, Transporte, Salud, que se reflejen en la creación o mejora de agencias o autoridades conjuntas.

2. Creación de un Consejo Regional que inicie a una conducción política conjunta futura y que genere un mecanismo de participación de todos los actores económicos, sociales y culturales, conjuntamente con un convenio de creación de la Región.

3. Creación de un Órgano Bilateral que tendría a su cargo la planificación, generar un esquema de gestión conjunta y de participación.

Conforme a las áreas de las que se trate, podría preverse, desde la mejora de los mecanismos consultivos hasta el fortalecimiento o la creación de autoridades comunes, siendo tarea de ese potencial órgano común regional:

1. Generar regulación común estratégica (o la articulación de los consensos para definir los marcos regulatorios de dichas entidades);

2. Administrar recursos comunes de gestión compartida,

3. Coordinar, moderar y mediar con los actores económicos, sociales y culturales.

En conclusión, este trabajo ha propuesto incorporar en la agenda pública un tema bastante enunciado pero poco instrumentado haciendo una breve reseña de la realidad, de las necesidades, un diagnóstico respecto de las asimetrías entre la Provincia y la Ciudad, así como su disfuncionalidad; proponiendo el esquema regional como un modo de trabajar en forma conjunta, ampliando la participación social, y buscando un camino de solución. Solo trabajando en forma conjunta y coordinada, lograremos un mejor presente y futuro para todos nuestros ciudadanos.