

REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

APORTE JURÍDICO-INSTITUCIONAL
PARA SU CONSTRUCCIÓN

Daniel A. Sabsay - María del Carmen García - Andrés Nápoli - Daniel Ryan

Esta publicación contó
con el apoyo de AVINA



FUNDACIÓN AMBIENTE Y
RECURSOS NATURALES

Buenos Aires - 2002

Fundación Ambiente y Recursos Naturales

Centro de Investigación y Capacitación Sustentar

Monroe 2142, 1° B, (1428) Capital Federal, Argentina.

Tel/Fax: (54 11) 4783-7032 4787-3820/5919 4788-4266

Correo Electrónico: info@farn.org.ar

Web: www.farn.org.ar

Esta publicación está disponible en forma gratuita en:

<http://www.farn.org.ar/docs/libros.html>

Diagramación y producción gráfica: Pablo Casamajor

© 2002, Fundación Ambiente y Recursos Naturales

I.S.B.N. Nº: 987-97469-8-8

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina

Acerca de FARN

Fundada en 1985, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) es una organización no gubernamental cuyo objetivo principal es promocionar el desarrollo sustentable a través de la política, el derecho, y la organización institucional de la sociedad. Los destinatarios del trabajo de FARN son, principalmente, los decisores públicos y privados.

Para el logro de sus objetivos, FARN trabaja en las siguientes áreas:

Diálogos, promoviendo la búsqueda y construcción de consensos y de cooperación entre diversos actores sociales.

Investigación y Capacitación, fomentando el estudio de los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo sustentable, a través de su Centro de Investigación y Capacitación SUSTENTAR.

Participación Ciudadana, difundiendo y promoviendo nuevas herramientas legales para que los ciudadanos participen activamente en la defensa de sus derechos ambientales.

Información, a través de su Centro de Información Jurídico-Ambiental y de la publicación resultante de los proyectos desarrollados por la institución.

Las diferentes actividades de FARN se financian gracias al aporte de donantes privados (individuos, empresas, fundaciones nacionales y extranjeras), y de organismos públicos nacionales e internacionales.

Proyecto

"Hacia la Construcción de una Región Metropolitana Sustentable"

Equipo de trabajo:

Dr. Daniel A. Sabsay -*Director de proyecto*

Dra. María del Carmen García

Dr. Andrés M. Nápoli

Dr. Daniel E. Ryan - *Coordinador de publicación*

Alba I. L. de Scally - *Asistente*

ÍNDICE

Introducción	9
---------------------------	---

Capítulo I

La Región Metropolitana de Buenos Aires	11
--	----

1. La problemática de la gobernabilidad de los espacios metropolitanos:	
el caso de Buenos Aires	13
2. El gobierno de los espacios metropolitanos	17
3. Elementos para un modelo de gobernabilidad del espacio metropolitano	21
4. Distintas experiencias de acuerdos y organismos con alcances metropolitanos	24
4.1. Corporación del Mercado Central de Buenos Aires	24
4.2. Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) .	25
4.3. Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS)	27
4.4. Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo	28
4.5. Ente para la Regulación del Transporte en el Área Metropolitana (ECOTAM) . .	29
4.6. Convenio Plan de Monitoreo conjunto del Aire para el Área del Polo Petroquímico Dock Sud	30
4.7. Acuerdos del AMBA	31
4.8. Conclusión	33

Capítulo II

La Región en la Constitución Nacional	35
--	----

1. Introducción	37
2. El federalismo. La Reforma del '94	37
3. Región: antecedentes comparados	38
4. La Región en nuestra Constitución	40
4.1. Mecanismo institucional para la creación de regiones	42
4.2. Armonización de los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional	43
4.3. Instrumentos para la creación de regiones	44
5. Análisis de antecedentes de creación de regiones en nuestro país	44
5.1. Comisión Regional del Río Bermejo	45
5.2. La Región Central	46
5.3. Acuerdo regional para la ejecución del Acta Ambiental del NOA	46
5.4. Tratado de Creación de la Región Patagónica	47

Capítulo III

Situación institucional de la Ciudad de Buenos Aires y los municipios de la Provincia de Buenos Aires	49
1. Situación Institucional de la Ciudad de Buenos Aires	51
1.1. Introducción	51
1.2. La Constitución Nacional y los Niveles de Gobierno	52
1.3. La Ciudad de Buenos Aires luego de la Reforma Constitucional	52
1.4. Características de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y la de las Provincias	53
1.4.1. Aspectos comunes entre las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires . . .	53
1.4.2. Diferencias fundamentales entre el régimen de las Provincias y el de la Ciudad de Buenos Aires	54
1.5. Naturaleza jurídica de la Ciudad de Buenos Aires	56
1.6. Facultades de la Ciudad de Buenos Aires	56
1.6.1. Legislación	57
1.6.2. Jurisdicción	57
1.7. La ley 24.588	58
1.8. Capacidad de la Ciudad de Buenos Aires para la creación de regiones para el desarrollo económico y social	59
2. Situación Institucional de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires	61
2.1. Introducción	61
2.2. Autonomía o Autarquía Municipal	62
2.3. El Poder de Policía Municipal	64
2.4. Competencias Ambientales de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires .	66
2.5. El Elemento Territorial de los Municipios	67
2.6. Regionalización y Municipios	68

Capítulo IV

Conclusiones de los Talleres y Reunión Consultiva	73
Taller "Propuestas para la construcción de una región metropolitana sustentable" - 31 de agosto de 1999	77
Taller "Propuestas para la organización institucional de una región metropolitana sustentable" - 11 de abril de 2000	83
Reunión Consultiva "Propuesta de un convenio marco para una región metropolitana sustentable" – 7 de noviembre de 2000	87

Capítulo V

Recomendaciones para una Región Metropolitana Sustentable	93
1. Introducción	95
2. Recomendaciones	96

Anexo

Propuesta de convenio marco para la Región Metropolitana de Buenos Aires	101
---	-----

Bibliografía	107
---------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales ha considerado necesaria la edición de la presente publicación. La misma es el producto de la labor llevada a cabo por un equipo de investigadores de nuestra fundación para el Consejo del Plan Urbano Ambiental del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires durante los años 1999 y 2000.

Se trató de una investigación destinada a explorar el potencial de la noción de región incorporada a la Constitución Nacional por la reforma de 1994, como forma institucional apta para la resolución de los graves problemas con que se enfrenta el más vasto conglomerado urbano de nuestro país, integrado por el territorio de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios del conurbano bonaerense. En el marco de ese proyecto, se realizaron una serie de talleres y consultas intersectoriales, cuyos resultados han alimentado esta publicación.

Nos hemos propuesto estudiar la posibilidad de obtener un marco concertado para la creación de una nueva región, la que estaría integrada por la Ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires, el Estado nacional y los municipios bonaerenses que constituyen el denominado conurbano. No se trata de un trabajo de tipo académico, encaminado a analizar desde los diferentes sectores susceptibles de comprender el posible objeto de la futura región, los distintos aspectos de tipo institucional y legislativo a compatibilizar a fin de hacer posible la creación del nuevo ente territorial. En realidad la labor apuntó en dos direcciones, por una parte, estudiar los marcos teóricos necesarios a la luz de las nuevas cláusulas constitucionales como insumo necesario para alimentar un diálogo intersectorial. Por otra parte, el producto obtenido sirvió de base para el trabajo en los talleres en función de diferentes alternativas que llevaron a la formación de los consensos con los cuales se redactó el proyecto de convenio adjunto a la presente publicación.

Vale señalar que se ha elegido la variable ambiental como única área de la política pública a ser considerada en particular. Ello, en razón de que por su carácter transversal, constituye en sí misma una materia apta para articular un proceso de esta naturaleza. Fuera de esta cuestión, la labor en su conjunto pretende erigirse en una suerte de instrumento útil para la puesta en marcha de un proceso que permita consensuar la creación de un espacio regional, de conformidad con las características contempladas en la Constitución Nacional luego de la reforma de 1994.

De acuerdo con este objetivo, el presente documento, que ha sido elaborado luego de una paciente búsqueda de antecedentes tanto nacionales como comparados, pretende dejar sentadas las bases institucionales existentes como punto de partida para la edificación de la iniciativa. De este modo se comienza con un capítulo en el que se precisa el concepto de región adoptado por el constituyente reformador, luego de revisar las diferentes concepciones posibles que este concepto abarca. Asimismo, en sucesivas entradas se observan los aspectos jurídicos más relevantes de los distintos actores institucionales, significativos en todo lo que hace a la concreción del propósito perseguido.

Finalmente, las conclusiones y recomendaciones que se formulan en la última parte, son el resultado del trabajo de diagnóstico y de lo concertado en los talleres que sobre este tema, y con la concurrencia de representantes de los sectores gubernamentales –provenientes de los distintos niveles involucrados–, no gubernamentales, academia y empresarios, fueron organizados por el Equipo de Trabajo de FARN.

Las conclusiones y recomendaciones señaladas en este trabajo pretenden plantear los ejes más significativos y fundamentales en torno a los cuales podría girar el contenido de un futuro convenio para la creación de la región metropolitana. Asimismo, la propuesta de convenio contenida en el Anexo, ha sido elaborada para facilitar la concreción de la meta final de toda la labor: la constitución de la región, como respuesta a las expectativas e iniciativas existentes desde hace tanto tiempo.

Mayo, 2002

CAPÍTULO I

LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES



CAPÍTULO I

LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

1. La problemática de la gobernabilidad de los espacios metropolitanos: el caso de Buenos Aires

La problemática de los fenómenos metropolitanos se ha convertido en una cuestión central en la agenda de las políticas públicas. Las aglomeraciones urbanas son el resultado de procesos de crecimiento económico y demográfico, que han generado la concentración de la población en espacios urbanos donde las actividades y las expectativas de crecimiento económico y mejores condiciones de vida son mayores; esta circunstancia ha causado graves problemas de desequilibrios territoriales, sociales y ambientales.

La realidad económica, social y cultural de los conglomerados metropolitanos desborda los límites de la ciudad entendida como municipio, transformándose en una realidad territorial no contenida por los órdenes jurídicos locales. La existencia de una multiplicidad de jurisdicciones en el espacio metropolitano, no coordinadas o insuficientemente coordinadas, sumada a una atomización de la autoridad estatal en diversos niveles de gobierno, agencias, entes, organismos, empresas de servicios públicos, entes de control, etc., se plantea como uno de los elementos más conflictivos para la gobernabilidad de dichos territorios. Son innumerables los ejemplos de decisiones públicas que se toman en las ciudades centrales y que afectan al territorio de las áreas periféricas y a la calidad de vida de su población; a su vez, es igualmente conocida la situación de los habitantes de las zonas periféricas que trabajan y/o usan los servicios de la ciudad central, pero no están representados en los órganos de gobierno, ni forman parte de los procesos de toma de decisiones públicas del mismo. En este escenario, complejo y fragmentado, nos vemos obligados a imaginar respuestas institucionales para hacer frente a diferentes desafíos del fenómeno metropolitano, tales como la prestación de servicios comunes, la coordinación en la formulación y ejecución de políticas públicas, la planificación del uso del suelo, la promoción de la calidad de vida, la superación de los desequilibrios regionales, entre otros.

En el ámbito de la región metropolitana de Buenos Aires coexisten una multiplicidad de poderes, organismos e instituciones –de los cuatro niveles de gobierno– que ejercen sus competencias de modo exclusivo y/o concurrente sobre las más variadas materias y parcelas de su territorio. Dentro de los mismos podemos destacar a la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires, el Estado Nacional, los organismos del Estado Nacional y/o interjurisdiccionales

creados al efecto y los municipios de los partidos bonaerenses que tradicionalmente se consideran parte del espacio territorial metropolitano, a los que también pueden adicionárseles otros según la materia específica de que se trate.

Dicha circunstancia ha ido generando a lo largo del tiempo una serie de conflictos desde el punto de vista jurisdiccional, que han repercutido negativamente en la búsqueda de soluciones concertadas, haciendo prácticamente imposible el avance de un proceso de articulación jurisdiccional para la gestión metropolitana.

La superposición competencial y normativa no sólo ha restado posibilidades de integración a los diferentes actores, sino que ha resultado altamente negativa para las propias jurisdicciones, ya que ha afectado las capacidades locales, fundamentalmente aquellas vinculadas con el ejercicio del poder de policía, sin el cual el cumplimiento normativo se diluye completamente.

Esta situación, que forma parte de una realidad compleja y altamente sistémica, ha desbordado el propio marco jurídico-institucional, tornándose en una pesada malla que afecta claramente las posibilidades de gobernabilidad del espacio metropolitano.

Lamentablemente, las respuestas institucionales encaminadas a brindar soluciones a problemáticas claramente metropolitanas (como es el caso de los residuos patogénicos o especiales, el transporte, el manejo de las cuencas hídricas, el control de los efluentes gaseosos entre otros) no se hallan articuladas con una visión de conjunto regional, ya que carecen de la base sustancial sobre la cual debe asentarse la gestión metropolitana, a través de la coordinación interjurisdiccional e intersectorial.

Un ejemplo de esta complejidad institucional a que hacemos referencia lo constituye la Cuenca Matanza-Riachuelo. En ella, *"la distribución de competencias territoriales, a partir de la coexistencia de jurisdicciones nacional, provincial y municipal, ha provocado serias dificultades y limitaciones operativas al accionar de las autoridades encargadas de ejercer potestades delegadas por el ordenamiento jurídico"*.¹ A lo largo de toda la Cuenca, parte importante de la cual se encuentra en la región metropolitana, se concentran aproximadamente veintidós jurisdicciones, entre las cuales podemos citar: a) Las que tienen competencia en razón del territorio, entre las que se encuentran la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y 11 municipios de la Provincia de Buenos Aires.² b) Las que cuentan con competencia sobre sus cursos de agua.³ c) Las que cuentan con competencia sobre la calidad de sus efluentes líquidos⁴ y con responsabilidad para ejecutar obras de saneamiento.⁵

Sin profundizar en la temática particular podemos señalar que, la actividad jurisdiccional en la regulación de esta cuenca carece de un sistema de coordinación y/o concertación que permita acotar el accionar de cada una de las mismas, más allá de lo expresamente establecido en el marco legal vigente, de allí que la coexistencia de normas surgidas de los tres niveles de gobierno competentes, haya generado una verdadera maraña jurídica, la que se encuentra dispersa, es de difícil comprensión, está sujeta a permanentes modificaciones y no ha resultado ser muy eficaz a la hora de regular el uso y la preservación de este acuífero.

¹ MARÍA EUGENIA DI PAOLA y ANDRÉS M. NÁPOLI, *Calidad del Agua. Programa Buenos Aires Sustentable. Hacia la construcción de regímenes jurídicos de calidad ambiental en la ciudad de Buenos Aires*, FARN, 1999, p. 37.

² Alte. Brown, Avellaneda, Cañuelas, E.Echeverría, La Matanza, Lanús, Gral. Las Heras, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo y San Vicente.

³ Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, Prefectura Naval Argentina, Dirección Provincial de Hidráulica de la pcia. de Buenos Aires.

⁴ La autoridad ambiental nacional, con la intervención de diferentes ministerios de la pcia. de Buenos Aires.

⁵ Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

Otra de las problemáticas que también podemos mencionar a título de ejemplo, lo constituye el tema de los residuos especiales o patogénicos. La misma vincula a los dos principales actores de la región metropolitana y se ha transformado en un verdadero conflicto interjurisdiccional, a partir de la incorporación en la Constitución de la Pcia. de Buenos Aires de una cláusula que prohíbe el ingreso de estos residuos, desde otros territorios, a las plantas de tratamiento existentes en su territorio.⁶

Dichos residuos son los generados por la actividad de los hospitales, clínicas y consultorios médicos, y se plantea que la Ciudad de Buenos Aires, por sus características urbanas, carece de un espacio físico adecuado para la disposición final de los mismos. Por otra parte, también es sabido que en los servicios médicos de la Ciudad se brinda atención a un importante número de pacientes provenientes principalmente del Gran Buenos Aires.

Esta disposición contenida en el máximo cuerpo legal de una de las jurisdicciones que integran la región metropolitana, condiciona las posibilidades de dar un trato adecuado a uno de los problemas más trascendentes desde el punto de vista de la salud y el medio ambiente. Este es otro de los casos en donde se hace necesario contar con mecanismos de concertación y coordinación interjurisdiccional que permitan brindar respuestas satisfactorias al mismo.

La C.N. nos ofrece una alternativa en tal sentido, al plantear la posibilidad de crear regiones para el desarrollo económico y social, estableciendo órganos para el cumplimiento de tales fines. La creación de tales regiones con fines específicos permite resolver, entre otros problemas, cuestiones que atañen al ambiente y a la sustentabilidad, que por sus características, rara vez se circunscriben a un ámbito o jurisdicción determinada. En el caso del espacio metropolitano, esta visión regional se impone. Los problemas ambientales de esta área revisten tal grado de seriedad que solamente las soluciones en el ámbito regional podrán gozar de alguna expectativa de éxito.⁷

Acorde a ello, es clara la importancia de generar nuevos marcos legales e institucionales que posibiliten la gobernabilidad de este espacio territorial y la satisfacción de las necesidades y expectativas de una mejor calidad de vida de las poblaciones asentadas en ella. La gobernabilidad de un modelo de desarrollo que pretenda articular los requerimientos del crecimiento económico, con la satisfacción de las necesidades sociales y ambientales, depende, en parte, de la fortaleza de su marco institucional.

Se pueden señalar diversos factores necesarios para la construcción de tal modelo de gobernabilidad. En este sentido, y dadas las características de la región metropolitana de Buenos Aires y de nuestro país en general, es necesario subrayar la importancia de dos elementos en particular: en primer término, la coordinación y cooperación interjurisdiccional e interinstitucional. En segundo término, la participación pública. Entendemos que ambos elementos se plantean como principios estructurantes del proceso de construcción de una región metropolitana de Buenos Aires y responden a la necesidad de enfrentar limitaciones históricas de los sistemas de organización política y administrativa de nuestro país.

En lo que respecta a la necesidad de generar mecanismos de coordinación y cooperación en el ámbito regional, los casos señalados en los párrafos anteriores claramente demuestran el déficit institucional existente al respecto, y justifican por qué entendemos que éste es un elemento central en el proceso de construcción de un modelo de gobernabilidad para la región metropolitana de Buenos Aires.

⁶ Art. 28 de la Constitución de la pcia. de Buenos Aires: "[...] prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radiactivos [...]".

⁷ JUAN R. WALSH, "El medio ambiente, el derecho constitucional, el federalismo y la integración regional", *revista La Ley, Editorial del Suplemento de Derecho Ambiental* (agosto de 1998), Año V, N° 3.

La participación pública, por su parte, se muestra como un eje permanente del discurso público. Sin embargo, existe cierta confusión respecto del concepto e incluso manipulación, lo cual hace necesario explicitar los fundamentos, alcances y condiciones para la participación ciudadana y por qué entendemos que es un elemento esencial en un modelo de gobernabilidad para el desarrollo sustentable.

El artículo 1 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires dice expresamente que "...*La ciudad de Buenos Aires.... organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa...*". La organización de las instituciones de acuerdo a la democracia participativa implica la adhesión a un concepto de democracia que subraya el rol del ciudadano, al plantear que éste no sólo debe ser convocado para elegir sus autoridades, sino que debe intervenir activamente en el proceso de toma de decisiones públicas y en el control de los funcionarios.⁸

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires no ha sido la primera expresión normativa de esta aspiración de construir una democracia participativa en nuestro país. Constituciones de varias provincias ya plantean la participación pública como un principio de la organización política de los estados provinciales, y la propia Constitución Nacional reformada en 1994 introdujo dos mecanismos de democracia semi-directa –la iniciativa popular y el referéndum– que implican un avance sobre la mera democracia representativa.

El proyecto político que significa la democracia participativa se fundamenta en la creencia que la vida democrática moderna requiere un rol cada vez más activo de la población. Se subraya la necesidad de la participación de los miembros de la comunidad, ya sea en forma individual u organizados colectivamente, en el proceso de formulación de las políticas y en el control de su ejecución. La idea que los gobernados sólo actúan cuando se trata de elegir a los gobernantes, principio básico de la democracia representativa ("*el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes*"), se percibe como un criterio de organización política insuficiente para hacer frente a las complejidades de la vida moderna. Acorde a ello, al concepto de democracia representativa se le agrega la calificación de participativa.⁹

La participación se concibe como un elemento transformador del sistema democrático, le otorga otro dinamismo, requiere de canales de comunicación permanente entre gobernantes y gobernados. En general, se afirma que la actuación conjunta permite que las decisiones públicas sean más razonadas, que sean producto de un mayor consenso, que se conozcan mejor los problemas que aquejan a una sociedad y que se busquen de manera mancomunada las posibles soluciones. En otras palabras, la gobernabilidad de un orden político democrático, en cuanto condición necesaria para que las decisiones sean acatadas y se logre una administración eficaz de los intereses generales, requiere de la participación pública.¹⁰

Esto nos lleva a plantear qué condiciones son necesarias para generar y garantizar una mayor y mejor participación de la sociedad civil. Dicho en otros términos, es necesario identificar los elementos o componentes indispensables para la construcción de una democracia participativa efectiva.

Arato y Cohen, al analizar el concepto de sociedad civil, plantean que se deben distinguir dos dimensiones fundamentales. En primer término, la dimensión "activa", que comprende los movimientos sociales, asociaciones y toda otra forma de acción social colectiva; esta dimensión se refiere a la actividad misma de las distintas formas organizativas de la ciudadanía, ya sea a través de la movilización social, el trabajo de lobby, la realización de tareas solidarias o cualquier otra actividad que posibilite el cumplimiento de sus objetivos específicos. En segundo término,

⁸ DANIEL A. SABSAY y JOSÉ M. ONAINDIA, *La Constitución de los Porteños*, ed. Errepar, Buenos Aires, 1997.

⁹ PEDRO TARAK y DANIEL A. SABSAY, *La participación vecinal y la gestión del medio ambiente*, FARN, Buenos Aires, 1995, pp. 1-3.

¹⁰ P. TARAK y D. A. SABSAY, o.c., p. 4.

la dimensión "institucional", que se refiere al conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos de la sociedad civil en cuanto esfera autónoma, y distinta del Estado y del mercado. Lo social se constituye en sociedad civil, de acuerdo a Arato y Cohen, si existe un plexo normativo que reconozca derechos que permitan la constitución autónoma de esta esfera de la vida social. En otros términos, el reconocimiento de derechos institucionaliza la sociedad civil.¹¹

Sumado al reconocimiento normativo de derechos, la institucionalización de la sociedad civil requiere de un orden jurídico y político que efectivamente implemente estos derechos. Los derechos, en cuanto tales, no constituyen la realidad social; es su ejercicio efectivo el que la construye. Esto subraya la necesidad de desarrollar mecanismos de participación en el proceso de formulación de las políticas públicas y en el control de su aplicación, de regímenes que garanticen el acceso a la información pública y de sistemas judiciales y administrativos que efectivamente protejan el ejercicio de estos derechos y sancionen aquellas conductas que interfieran en el normal ejercicio de los mismos.¹²

Acorde a lo expresado, es claro que la construcción de una democracia participativa requiere de mecanismos e instancias que institucionalicen la participación ciudadana. En este contexto, institucionalizar importa diseñar e instaurar "espacios" de participación que no dependan de la voluntad del funcionario o de la autoridad estatal para que existan como tales. Este es uno de los desafíos que se plantean en el proceso de construcción de un modelo de gobernabilidad para la región metropolitana de Buenos Aires, caso contrario, el discurso de la participación corre el riesgo de vaciarse de sentido, afectando la legitimidad de todo el proceso.

2. El gobierno de los espacios metropolitanos

A los fines de abordar el tema de la gobernabilidad de los espacios metropolitanos, es necesario aclarar, en primer lugar, el alcance jurídico de diferentes términos utilizados para referirse al "espacio metropolitano". La literatura especializada en temas de planificación y gestión metropolitana diferencia los conceptos de área, zona y región metropolitana. P. Pirez plantea que área metropolitana comprende "... la mancha urbana que cubre a más de una circunscripción político administrativa. Es una unidad desde el punto de vista de sus límites físicos, basada en la continuidad de elementos materiales que la constituyen. Esta ciudad cubre u ocupa territorios que corresponden a más de una unidad político administrativa."¹³ El concepto de zona metropolitana, por su parte, comprende la totalidad del territorio de las unidades político-administrativas que están ocupadas en forma total o parcial por la "mancha urbana" metropolitana; por lo tanto, en la medida que estas jurisdicciones no están totalmente cubiertas por la continuidad urbana, el concepto de zona metropolitana es más abarcador que área metropolitana. El concepto de zona, por ende, enfatiza el aspecto jurisdiccional del fenómeno metropolitano, en tanto que el de área se focaliza en su dimensión física.¹⁴ Finalmente, el concepto de región

¹¹ J. COHEN y A. ARATO, *Civil Society and Political theory* (Cambridge Press, 1992), citado por E. PERUZZOTTI, *Civil society and the modern constitutional complex: the Argentine experience*, en *Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory*, Vol. 4, N° 1, p. 95.

¹² E. Peruzzotti, o.c., pp. 95-96.

¹³ PEDRO PIREZ recoge estas diferencias a partir de estudios realizados sobre la urbanización en México por Unikel, Garza y Ruiz. P. PIREZ, "Para pensar los gobiernos locales en las áreas metropolitanas de América Latina", en *revista Medio Ambiente y Urbanización* (1992), año 9, N° 35, p. 4.

¹⁴ P. PIREZ subraya que esta diferenciación entre continuidad urbana (ciudad) y jurisdicciones involucradas es sumamente significativa al momento de la recopilación de datos y la formulación de políticas; prueba de ello es que, en general, la información no suele estar ordenada de acuerdo a fenómenos urbanos sino por criterios jurídicos institucionales, o.c., pp. 4-5.

metropolitana se refiere a un ámbito territorial aún mayor que comprende al casco urbano del área metropolitana, a centros urbanos de diferente tamaño ubicados dentro de una línea imaginaria demarcada por los niveles de interacción, presentes o potenciales, así como también áreas de explotación primaria y espacios vacíos.¹⁵ Así entendida, la región metropolitana es conceptualizada como un ámbito territorial determinado como unidad funcional y no necesariamente física.

La pregunta es cómo se receptan jurídicamente estas diferentes conceptualizaciones de los espacios metropolitanos. El orden jurídico argentino no prevé, a diferencia de otras legislaciones, instrumentos específicos para el ordenamiento de fenómenos metropolitanos, y por lo tanto, estas diferencias no han sido consideradas.¹⁶ El término región receptado en el artículo 124 de la Constitución Nacional no se refiere específicamente a fenómenos metropolitanos. Lo característico de esta cláusula constitucional es la posibilidad de institucionalizar mecanismos interjurisdiccionales a fines del desarrollo económico y social de un territorio compartido por varias jurisdicciones provinciales.¹⁷ El alcance territorial de la región dependerá de cada caso particular. Por lo tanto, la constitución de una región por aplicación del art. 124 de la C.N., en espacios metropolitanos compartidos por varias jurisdicciones, como es el caso del espacio metropolitano de Buenos Aires, no debe interpretarse, necesariamente, en el sentido urbanístico de región metropolitana y diferenciado del de área o zona metropolitana. Acorde a ello, a lo largo de este trabajo se utiliza el término región metropolitana por ser éste el término receptado por el orden jurídico de nuestro país, sin que ello importe una definición en cuanto al alcance territorial del mismo.

Este análisis nos ha permitido identificar las características jurídicamente más significativas del fenómeno metropolitano. En principio y tal como ha sido referido anteriormente, "lo metropolitano" comprende supuestos en los que la continuidad urbana ocupa jurisdicciones territoriales diferenciadas cuyos límites, en apariencia, se desdibujan y entre los que existen fuertes vinculaciones económicas y sociales.¹⁸ De esta manera, la existencia de un espacio de creciente interrelación en el que coexisten varias unidades territoriales jurisdiccionales se plantea como uno de los elementos más definitorios del fenómeno metropolitano en términos jurídicos.

A partir de esta caracterización, es clara la importancia de generar nuevos marcos legales e institucionales que posibiliten la gobernabilidad de estos espacios territoriales. De hecho, la multiplicidad de autoridades y de jurisdicciones no coordinadas o insuficientemente coordinadas se ha planteado tradicionalmente como uno de los aspectos más conflictivos y complejos del gobierno de los espacios metropolitanos. En este sentido, la experiencia comparada nos muestra diversas modalidades jurídicas desarrolladas para gobernar y administrar estos espacios metropolitanos; experiencias que se han ido desarrollando de acuerdo a circunstancias sociales, económicas, políticas e institucionales particulares de cada caso. Atento a ello, la doctrina ha desarrollado una serie de tipologías sobre formas de organización metropolitana que intentan

¹⁵ G. GEISSE y J. CORAGGIO, *Áreas Metropolitanas y Desarrollo Regional*, en G. GEISSE, y J. HARDOY, (comp), *Políticas de Desarrollo Urbano y Regional en América Latina*, (1972), SIAP, Buenos Aires, pp. 177-178, citado por P. PIREZ, o.c., p. 5.

¹⁶ En el caso de España, por el contrario, la Ley Básica del Régimen Local 7/1985 expresamente establece la naturaleza jurídica diferenciada del área metropolitana. Conforme al artículo 43.2 de la LBRL, las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras. En el modelo español, la institución jurídica del área metropolitana tiene un alcance claramente diferenciado de región; ésta hace referencia a una forma de descentralización política dotada de autonomía de base territorial más amplia.

¹⁷ Incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tal cual se explica en el análisis del artículo 124 de la C.N. que se realiza en posteriores capítulos de este documento.

¹⁸ C. BARRERO RODRÍGUEZ, *Las Áreas Metropolitanas*, Instituto Gracia Oviedo, Universidad de Sevilla, ed. Civitas, Madrid, 1993, p. 56.

racionalizar la diversidad y el dinamismo de las formas de gobierno de los espacios metropolitanos a partir de ciertas características constitutivas.

A título de ejemplo, se puede señalar la sistematización recogida por Martín Mateo y Allende Landa en la que distinguen tres formas básicas de gobierno del espacio metropolitano. Un primer tipo comprende aquellos casos en los cuales los niveles de gobierno central o superior asumen las funciones metropolitanas; en este caso se aprovecha la existencia de unidades administrativas ya existentes a un nivel superior (ejemplo: provincias, comunidades regionales, etc.) para que sean competentes en los temas metropolitanos. Un segundo tipo consiste en la creación de entidades metropolitanas para atender la prestación de determinados servicios o funciones precisas; ejemplo de esta modalidad es el caso de Barcelona con la Entidad Metropolitana de Transporte y la de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos. La tercera modalidad identificada por estos autores es la estructuración de un gobierno para el espacio metropolitano que se encargue de todas las funciones metropolitanas.¹⁹

Con el objetivo de ampliar esta tipificación, se podría mencionar la sistematización realizada por C. Mouchet, en la que identifica una serie de fórmulas jurídicas y administrativas en respuesta a la realidad metropolitana. En primer término, la anexión o incorporación a la ciudad central de todas las restantes unidades administrativas del espacio metropolitano; este sistema fue característico del siglo XIX, de esta manera las ciudades madres anexaban los territorios recién urbanizados. En segundo lugar, la asociación de todas las unidades locales existentes en el área o zona metropolitana y creación de órganos dotados de competencia para administrar y regir los asuntos y servicios comunes, subsistiendo la competencia de cada uno de ellos para los asuntos locales. Una tercera modalidad se refiere al establecimiento de organismos ad hoc para fines o servicios metropolitanos determinados, los cuales son sustraídos a la competencia de los gobiernos locales. Finalmente, una última modalidad que comprende los casos de creación de un gobierno metropolitano que suprime, en el espacio metropolitano, las jurisdicciones municipales ya sea de modo general o con respecto a determinados servicios y/o materias.²⁰

J. Borja y M. Castells, por su parte, al analizar el problema del gobierno de los espacios metropolitanos, distinguen entre aglomeraciones urbanas que tienen algún tipo de gobierno metropolitano, aglomeraciones que no tienen un gobierno de este tipo pero están coordinadas a un nivel superior y, finalmente, las que no tienen ningún tipo de coordinación supramunicipal.²¹

En el primer caso, estos autores señalan supuestos en los que existe una estructura metropolitana que se configura por ley por encima de los gobiernos municipales ya existentes, lo que obliga a éstos a actuar conjuntamente en una serie de funciones previamente definidas. Estas formas de organización se verifican en grandes ciudades de Brasil y Canadá, comunidades urbanas francesas y suelen ser el resultado del crecimiento de la aglomeración más allá de los límites administrativos de la unidad central. Otro supuesto de gobierno metropolitano son los municipios metropolitanos; en estos casos, el municipio se forma a partir de un núcleo histórico o por el crecimiento paralelo de distintas ciudades, en ambas situaciones, la gran conurbación resultante se transforma por ley en municipio metropolitano. En general, se trata de gobiernos locales que generalmente tienen competencias legislativas que se concretan en normas fiscales, urbanísticas, económicas y sociales, además de las competencias propias de las estructuras metropolitanas.

¹⁹ R. MARTÍN MATEO y J. ALLENDE LANDA, *El Área metropolitana de Alicante: Un reto de futuro*, ed. Universidad de Alicante-Ayuntamiento de Alicante, 1986, p 127.

²⁰ C. MOUCHET, "Las competencias municipales en las áreas metropolitanas", *Crónica del V Congreso Hispano-Americano-Luso de Municipios*, IEAL, 1968, p 1140, citado por C. BARRERO RODRÍGUEZ, o.c., p. 62.

²¹ J. BORJA y M. CASTELLS, *Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, 1997, pp. 283-290.

Con relación a supuestos donde no hay autoridad metropolitana pero sí existen niveles e instancias de coordinación supra-local, las competencias se reparten entre los municipios de la aglomeración y uno o más niveles administrativos superiores, lo que supone frecuentemente la superposición de varios niveles administrativos con competencias en un mismo territorio. De acuerdo a estos autores, se trata de casos de regionalización del tema metropolitano, ya que se atribuye a un nivel administrativo superior las funciones de coordinación y gestión de la aglomeración. Algunos ejemplos de esta modalidad de gobierno del espacio metropolitano citados por Borja y Castells son la región Ile de Francia, la comunidad autónoma de Madrid, Los Ángeles, Miami, etc.

Otra modalidad de coordinación metropolitana, es la coordinación de tipo funcional. En estos casos, se establecen mecanismos o instituciones para la prestación de servicios o funciones específicas en territorios especialmente definidos para el supuesto que se trate. Esta solución se ha adoptado, generalmente, en situaciones de disolución de gobiernos metropolitanos como es el caso de Londres o Barcelona. Más cercana a nuestra realidad, la experiencia del CEAMSE se podría inscribir en esta modalidad de coordinación funcional.

Finalmente, Borja y Castells plantean un tercer tipo de modalidad organizacional del espacio metropolitano, en el cual no se verifica ningún tipo de estructura metropolitana de gobierno ni instancias o mecanismos de coordinación a nivel supramunicipal. En estos casos, es factible el desarrollo de mecanismos de cooperación intermunicipal, ya sea con objetivos generales o específicos.

Concluyendo esta reseña de diferentes intentos de tipificación de posibles fórmulas de abordaje institucional del fenómeno metropolitano, mencionaremos el trabajo de C. Barros Rodríguez, que agrupa las distintas alternativas de gobierno del espacio metropolitano alrededor de tres modelos.²² Un primer tipo abarca las fórmulas asociativas o de colaboración entre las diferentes jurisdicciones comprendidas en el espacio metropolitano. Un segundo tipo, enfatiza la necesidad de una auténtica organización unitaria del gobierno en el espacio metropolitano, que se imponga sobre las jurisdicciones locales existentes, integrando a todas estas en un nuevo nivel de gobierno; aquí podríamos identificar las propuestas de “gobiernos metropolitanos” en sus diversas versiones. Un tercer tipo, intermedio o ecléctico, que a la vez de satisfacer las exigencias de una organización metropolitana, mantiene el entramado de administraciones locales presentes en el territorio. En el marco de estas tres modalidades básicas es posible identificar innumerables variantes organizacionales.

Cada una de estas modalidades básicas responde a realidades económicas, sociales, culturales, políticas e institucionales determinadas. Es posible evaluar la factibilidad o conveniencia de estos distintos esquemas de gobierno metropolitano desde distintas perspectivas. En este caso y de acuerdo a los objetivos de este informe, es necesario analizar a partir del orden constitucional argentino, la viabilidad jurídica de cada uno de estas modalidades básicas para el gobierno de la región metropolitana de Buenos Aires.

Si bien en el capítulo II se analiza en detalle la matriz constitucional para la conformación de regiones en nuestro país, una breve referencia a la naturaleza jurídica de esta nueva figura constitucional nos posibilita, rápidamente, evaluar la viabilidad de las diferentes modalidades identificadas. La región, de acuerdo a la Constitución Nacional, no configura un nuevo nivel de poder político con base territorial, sino una instancia formalizada de cooperación y coordinación de políticas entre varias jurisdicciones provinciales (incluyendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) atento a las comunes características ambientales, sociales, históricas y/o económicas que tienen entre ellos.

²² C. BARRERO RODRÍGUEZ, o.c., p. 60.

Acorde a ello, rápidamente se debe descartar todo esquema o modalidad que importe la conformación de un auténtico gobierno político sobre todo el territorio metropolitano. Esto significaría el desmembramiento territorial de las jurisdicciones existentes, integrando este territorio bajo un nuevo nivel de gobierno; en otros términos, importaría la creación de una nueva provincia (tal es el caso de ciertas propuestas que se realizaron en algún momento respecto de la creación de una "provincia metropolitana") o la incorporación a la Ciudad de Buenos Aires del espacio metropolitano que corresponde a la Provincia de Buenos Aires. Más allá del interesante ejercicio académico sobre cómo se podrían instrumentar estas modalidades, entendemos que estas alternativas deben ser rápidamente descartadas como tales dada su nula viabilidad política, y por no condecirse con el espíritu de un federalismo de concertación que anima la búsqueda de soluciones para el espacio metropolitano de Buenos Aires.

De esta manera, todo esquema que se plantee para la gobernabilidad de la región metropolitana de Buenos Aires debe partir de reconocer y respetar las jurisdicciones existentes. En este marco, cualquier fórmula organizacional de carácter metropolitano debe basarse en el acuerdo de las jurisdicciones involucradas y no puede importar un vaciamiento de las competencias políticas de las mismas.

3. Elementos para un modelo de gobernabilidad del espacio metropolitano

Como se observó en los párrafos anteriores, existen diversas modalidades de abordaje institucional del fenómeno metropolitano. Más allá de las diferencias, es posible identificar ciertos ejes o cuestiones centrales a los cuales cualquier esquema de gobierno metropolitano debe abordar y resolver de determinada manera.

En primer término, es necesario delimitar el ámbito material de las competencias metropolitanas. En otros términos, es necesario fijar los círculos materiales que constituyen el sustrato de la acción metropolitana, el "que" de la acción a nivel metropolitano. A tal fin es necesario tener en cuenta que los contenidos, así como la naturaleza, de las competencias metropolitanas se hallan íntimamente relacionados con el propio ámbito y carácter de las competencias pertenecientes a las administraciones de las que provengan. En otras palabras, a los fines de definir el ámbito material de acción metropolitana, se debe partir de las materias que son competencia de las jurisdicciones que crean la región metropolitana.

El instrumento jurídico de creación de la región metropolitana de Buenos Aires podría fijar cuáles son las materias que, por ser del interés de la colectividad que habita el espacio territorial metropolitano, deben convertirse en objeto de las competencias metropolitanas, o establecer ciertos criterios para identificar las áreas temáticas que requieran de acción a nivel metropolitano. En el derecho comparado se pueden observar diversas modalidades. La ley española (LBRL) no fija específicamente cuáles son las materias sobre las que debe desplegarse la acción metropolitana, pero establece un criterio que permite tal identificación. El artículo 43.2 establece que las obras o servicios que requieran de una coordinación o planificación conjunta son competencia metropolitana; la determinación concreta debe ser realizada por el legislador autonómico. La ley de constitución de la entidad metropolitana de Valencia, por su parte, establece que ésta tiene como finalidades generales la planificación conjunta y la gestión supramunicipal en las *"... materias del ciclo hidráulico, residuos sólidos, urbanismo, incendios, mataderos, transporte y su infraestructura..."*²³ En este caso, la legislación fija cuáles son los círculos materiales sobre los que puede desplegarse la acción metropolitana.

²³ Artículo 3 de la ley de creación del Consell Metropolità del L'Horta.

La definición de las materias que deben ser objeto de acción en el ámbito metropolitano, importa delimitar, asimismo, el ámbito territorial que deberá comprender la región metropolitana. Éste no es un tema menor ni de fácil resolución. La experiencia en el caso del espacio metropolitano de Buenos Aires demuestra que las diferentes iniciativas que han existido han planteado alcances territoriales no siempre similares. Por otro lado, los nuevos procesos de desarrollo urbano que experimenta la región, de crecimiento de necesidades en cuanto a la infraestructura, etc., desafían la configuración tradicional.²⁴

En segundo término, y una vez delimitados los ámbitos materiales sobre los que actuará la región, es preciso definir el elenco concreto de funciones a desarrollar en el ámbito metropolitano; en otras palabras es necesario plantear qué tipo de papel se prevé para la región. Este rol no tiene por qué ser idéntico en cada materia, se pueden prever esquemas funcionales distintos ante campos competenciales diferentes.

En abstracto, se puede hablar de dos modelos de funciones de la administración metropolitana.²⁵ Por un lado, aquellas organizaciones metropolitanas prestadoras de servicios públicos; en estos casos, se trata de entes de gestión que asumen competencias que pertenecen a otras jurisdicciones, generalmente municipios, a los fines de la prestación del servicio con un alcance metropolitano. El segundo modelo, comprende los casos de instituciones metropolitanas de índole esencialmente coordinadora; en este modelo las funciones metropolitanas consisten, fundamentalmente, en fijar el marco en que han de moverse los respectivos actores públicos en el ejercicio de sus competencias.

Estos modelos no son antagónicos; es posible tender a modelos mixtos que conjuguen estas dos funcionalidades básicas de las instituciones metropolitanas. De allí, que éstas puedan configurarse como instancias coordinadoras de las jurisdicciones con competencia en el territorio metropolitano, como así también, se pueden constituir en entes para la prestación de servicios públicos con alcance metropolitano.

La propia razón de ser de las instituciones de carácter metropolitano hacen que la mayoría de sus competencias revistan un carácter esencialmente de coordinación. En el caso argentino, esto es particularmente cierto; recordemos que de acuerdo a la Constitución Nacional, la región no configura un nuevo nivel de poder político con base territorial, sino una instancia formalizada de cooperación y coordinación de políticas entre varias jurisdicciones.

En lo que respecta a los niveles y formas de coordinación, es sumamente difícil realizar planteamientos abstractos o generales. Cada ámbito de la realidad cuenta con su propio sistema de distribución competencial; en cada uno de ellos, la coordinación adquirirá una dimensión diferente. Por ende, un trazado definido de las funciones coordinadoras de la región metropolitana debería hacerse respecto de cada materia y a partir del marco que ofrece la normativa vigente en cada tema.

En lo que respecta a la gestión de servicios públicos, los beneficios de esta función metropolitana han sido destacados por la generalidad de la literatura especializada en el tema.²⁶ De hecho, el espacio metropolitano de Buenos Aires ya cuenta con algunas experiencias en este sentido que serán abordadas en el punto siguiente de este capítulo. Uno de los aspectos a tener en cuenta es que la asunción por parte de una entidad de naturaleza metropolitana, de la prestación de un servicio público, debe asentarse necesariamente en la voluntad de cada una de

²⁴ En este sentido, vale señalar el antecedente del AMBA que comprendía el territorio de la Ciudad de Buenos Aires y 14 partidos bonaerenses.

²⁵ C. BARRERO RODRÍGUEZ, o.c., p. 149.

²⁶ *"...uno de los grandes beneficios de la institucionalización de un Área Metropolitana, además de la coordinación de multitud de políticas sectoriales que afectan a todo su territorio, está la gestión de infraestructura técnicas y sociales que requieren de umbrales mínimos de población para optimizar el consumo o uso del bien o servicio..."*, J. ALLENDE LANDA, *Áreas metropolitanas. Contenido, crisis y nuevos enfoques*, RVAP, 1986, número 15, pp. 16-17, citado por C. BARRERO RODRÍGUEZ, o.c., p. 151.

las jurisdicciones con competencia original para la prestación de dicho servicio, ya sea gobierno de la ciudad de Buenos Aires, gobierno de la Provincia de Buenos Aires o sus municipios.

En tercer término, es necesario abordar la cuestión del tipo y modo de organización de la región metropolitana. En este sentido, la fijación del núcleo de competencias metropolitanas condiciona de manera significativa el aspecto institucional de la región. En efecto, la organización es, en última instancia, la forma de instrumentar las competencias reconocidas. La configuración de la región metropolitana como una administración (o un conjunto de administraciones) prestadora de servicios públicos múltiples o como un ente o instancia de coordinación y planificación conjunta, es una diferencia sustancial que tiene un fuerte impacto en el plano organizativo.

En relación al diseño organizacional para la prestación de servicios a nivel metropolitano, estos entes pueden responder a distintos esquemas previstos por el ordenamiento jurídico argentino para tales fines.

El desafío mayor se plantea en articular un esquema organizacional para la planificación y coordinación de políticas en la región metropolitana. En este punto, la Constitución Nacional no establece reglas específicas al respecto, quedando en manos de las jurisdicciones que acuerdan la creación de la región, el establecer el formato correspondiente. Acorde a ello, es importante tener en cuenta las distintas experiencias de conformación de regiones en nuestro país y como se ha abordado esta cuestión en cada caso. Tales experiencias se analizarán en detalle en el capítulo II de este trabajo.

A partir de lo señalado en cuanto al impacto del tipo de competencias metropolitanas en el diseño institucional de la región, se podría hablar de dos grandes modelos de organización metropolitana. Por un lado, la configuración de una cierta unidad institucional que articule y gestione las competencias delegadas o reconocidas al ámbito metropolitano; por el otro lado, una multiplicidad de instituciones de carácter metropolitano adscriptas a la satisfacción de necesidades concretas y específicas. Existen diversas opiniones en cuanto a la conveniencia de uno u otro modelo; J. Borja considera más adecuado un esquema que posibilite la existencia de diversas estructuras metropolitanas funcionales que atiendan a necesidades específicas.²⁷ En sentido contrario, se plantea que la creación de entes metropolitanos ad hoc para hacer frente a problemas concretos importa una fragmentación y atomización de las competencias sobre el territorio²⁸; esta corriente enfatiza la necesidad de que las entidades metropolitanas tengan a su

²⁷ "...es muy difícil consolidar estructuras políticas metropolitanas de carácter universal...[por el contrario]...es absolutamente imprescindible, inevitable y existen múltiples formas de creación de estructuras metropolitanas funcionales para el transporte, para la promoción económica, para organizar grandes eventos, etc...", ponencia de J. BORJA, en "Jornadas sobre Gestión de Ciudades. Ponencias, mesas redondas y talleres. 18 y 19 de noviembre de 1998". Unidad de Gestión y coordinación para el Área Metropolitana de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA., p. 41.

²⁸ C. BARRERO RODRÍGUEZ, al criticar las entidades metropolitanas de Barcelona (Entidad Metropolitana de Transporte y la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Residuos Sólidos), señala que este tipo de estrategias importan un "...desconocimiento de la sustancial unidad que singulariza el espacio metropolitano, área de específicas características en la que habita una colectividad dotada de unos intereses peculiares cuya adecuada satisfacción exigiría, en buena lógica, de una respuesta normativa e institucional unitaria. Si alguna causa justifica la creación de un ente de esta naturaleza esa es, precisamente, la necesidad de dotar de un tratamiento global a determinadas áreas urbanas. Ese fraccionamiento de competencias y de órganos, jurídicamente inexplicable y políticamente injustificable, sólo puede conducir a una mala gestión y, en consecuencia, a una inadecuada satisfacción de las necesidades de una parte del territorio portadora de una problemática propia....", o.c., pp. 276-277. En similar sentido, Oriol NEL LO plantea que las áreas urbanas europeas carecen de estructuras administrativas propias para tratar las cuestiones que se plantean a escala metropolitana y señala que "... el modelo que tiende a imponerse recuerda cada vez más el sistema de gobierno de las grandes ciudades estadounidenses: una gran fragmentación administrativa y una proliferación del número de agentes institucionales que intervienen sobre el espacio urbano (entes locales, agencias estatales, empresas de servicios, etc.). La ciudad europea de hoy es, desde el punto de vista administrativo, un espacio triturado, opaco y conflictivo..", en "Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea", revista *Ciudad y Territorio* (1995), Estudios Territoriales, III (106), pp. 783-792.

cargo un número amplio de funciones de ese carácter y no cometidos aislados o sectoriales. En última instancia, si bien existen una serie de condicionantes jurídicas para la configuración final de uno u otro orden, la elección de uno de los posibles modelos de organización queda en el terreno de lo político.

Finalmente, es necesario destacar un aspecto central a tener en cuenta en el diseño organizacional de la región metropolitana, la participación pública. Tanto en el caso de la prestación de servicios públicos como en la coordinación de políticas, la participación de la comunidad se plantea como un requisito fundamental que hace a la gobernabilidad del espacio metropolitano. En general, se entiende que los mecanismos propios de los modelos de gobierno participativos son aquellos que habilitan a los distintos sectores sociales a acceder a procesos de tomas de decisiones públicas (comprendiendo el mecanismo en que la sociedad decide –plebiscitos, referéndum– y mecanismos en que la sociedad complementa la decisión estadual –audiencia pública, consulta pública-, etc.), acceder a la información pública (incluyendo información relevante para la formulación de políticas al igual que la necesaria para el control de la ejecución de las mismas) y acceder a la justicia para la protección de intereses colectivos (incluyendo a la jurisdicción administrativa y judicial).

Uno de los ejes centrales para la construcción de un modelo de gobierno participativo efectivo es la existencia de mecanismos institucionalizados de participación pública. Tal cual se señaló al inicio de este capítulo, institucionalizar la participación importa diseñar instancias que posibiliten la presencia y la contribución de los distintos sectores sociales en el proceso de toma de decisiones públicas, y que no dependa de la voluntad del funcionario para que dichas instancias existan como tales. Es claro que la participación se institucionaliza sobre la base de un criterio de legalidad y no de oportunidad o discrecionalidad estatal. Cualquiera sea el tipo de diseño organizacional que se lleve adelante para la conformación de la región metropolitana de Buenos Aires, debe preverse la institucionalización de mecanismos de participación pública de forma tal que la ciudadanía cuente con canales efectivos para tal fin.

4. Distintas experiencias de acuerdos y organismos con alcances metropolitanos

Analizaremos a continuación aspectos del diseño jurídico-institucional de algunas experiencias de acuerdos y organismos con competencia en el espacio metropolitano de Buenos Aires, que entendemos pueden resultar útiles para el objeto del presente trabajo.

4.1. Corporación del Mercado Central de Buenos Aires

La Corporación del Mercado Central de Buenos Aires fue creada a través de un convenio suscrito por el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, con fecha 10 de agosto de 1967. Dicho convenio fue ratificado por ley nacional 17.422 (decreto reglamentario 3872/71), ley 7.310 de la Provincia de Buenos Aires y ordenanza 22.817 de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

La Corporación es un ente público, de carácter interestadual, con capacidad de derecho público y privado. De acuerdo a los términos del convenio de creación y del Estatuto de la Corporación, el objeto de este organismo es proyectar, construir y administrar un Mercado Central concentrador de frutos y productos alimenticios, como así también la conservación, empaque,

almacenamiento y triplicación de los mismos para su comercialización y distribución para consumo interno y exportación. También podrá promover la creación de un centro de industrialización de dichos productos.

El convenio establece que la Corporación ejerce dentro del Mercado Central todas las funciones inherentes al cumplimiento de sus fines, incluso las que competen al poder de policía de abastecimiento, sanitario y bromatológico, de acuerdo a la legislación vigente. Por su parte, el Estatuto realiza un detalle de las funciones y competencias atribuidas a la Corporación. En este sentido, vale la pena destacar las facultades de dictar los reglamentos internos de administración y funcionamiento del Mercado, fijar las tasas y tarifas de los servicios que presta el Mercado, fijar el régimen de sanciones administrativas y aplicar las sanciones, etc. Estas facultades deben ejercerse de acuerdo a los términos de la ley 19.227, que regula los mercados de interés nacional.

Del análisis de estas competencias, se puede plantear que la Corporación encuadra en el modelo de entes metropolitanos prestadores de servicios, en contraposición a entes con funciones de índole esencialmente de coordinación. Tal cual se ha planteado anteriormente, lo característico de este tipo de organismos es que asumen competencias correspondientes a jurisdicciones territoriales para la gestión supramunicipal de un servicio.²⁹ En este caso, las jurisdicciones con competencia en el tema, Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires, han delegado a la Corporación la gestión de un servicio que tiene un alcance territorial transjurisdiccional.

En lo que respecta a su diseño institucional, la corporación está dirigida por un Directorio compuesto por dos representantes del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Aquí también, resalta el carácter interjurisdiccional del organismo en cuestión.

Finalmente y en referencia al financiamiento de la corporación, el capital inicial del organismo fue integrado en partes iguales por las tres jurisdicciones que concurrieron a la creación del mismo. El Estatuto realiza un detalle de los recursos de la Corporación; en este punto, vale la pena destacar que este organismo percibe los recursos producidos por los derechos, tasas, tarifas, arrendamientos, derechos de concesión y toda otra retribución o contribución que determine la Corporación, como así también los montos de las multas que aplique.

4.2. Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)

La Coordinación Ecológica del Área Metropolitana, originariamente denominada Cinturón Ecológico del Área Metropolitana, fue creada por medio de un convenio entre la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, celebrado el 7 de Enero de 1977, y fue ratificado, primero por medio de otro convenio, también celebrado por las dos jurisdicciones en Mayo de 1977 y luego por ley de la Provincia de Buenos Aires y ordenanza de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Si bien el objetivo de ambos convenios de creación era concretar una política regional común a las jurisdicciones involucradas, para la creación de un sistema regional de parques recreativos a escala metropolitana, para lo cual se crea la Sociedad del Estado, con el tiempo el CEAMSE satisfizo dos objetivos fundamentales en el ámbito metropolitano: el funcionamiento de un

²⁹ C. BARRERO RODRÍGUEZ, o.c., pp. 148-149.

organismo responsable de los residuos sólidos y la coordinación ambiental en esta materia con aplicación transjurisdiccional capaz de abarcar la región metropolitana.³⁰

El Ente se constituyó como Sociedad del Estado, previéndose la integración de sus órganos directivos con funcionarios de las jurisdicciones involucradas a nivel municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires y la integración del órgano de fiscalización por funcionarios del Banco de la Ciudad y del Banco de la Provincia.

La ley de creación establece que la Ciudad de Buenos Aires y los municipios, deberán adecuar sus sistemas legales y adoptar técnicas para aplicar el sistema de relleno sanitario en la disposición final de residuos; servicio que será prestado exclusivamente por la Sociedad del Estado que se constituye.

La sociedad tiene autarquía financiera, los recursos de la sociedad se integran fundamentalmente por las tarifas abonadas por la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia, por la basura descargada para relleno sanitario o de contribución por obras de infraestructura y por recepción de basura en estación de transferencia y transporte al sitio de relleno.

Por medio de la ley n° 9111/78, de la provincia de Buenos Aires, se reguló la disposición final de residuos de cualquier clase en los 22 Partidos que conforman el Área Metropolitana. La competencia territorial surge de la definición de Área contenida en el artículo 2 de la norma señalada, definiéndose la misma como la región integrada por la Ciudad de Buenos Aires y 22 municipios de la Provincia de Buenos Aires.³¹ Asimismo se establece que la única forma de disposición admitida es el relleno sanitario y que el mismo procedimiento se efectuará exclusivamente por la sociedad denominada entonces, Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado, la que también tendrá la exclusividad de los lugares habilitados para arrojar los residuos.

Los municipios alcanzados por las disposiciones de la ley se encuentran obligados a incluir en los contratos de concesión como condición de validez que el concesionario deberá arrojar los residuos en los lugares habilitados por CEAMSE y abonar por el servicio de relleno sanitario las tarifas que facture la sociedad.

De la observación del accionar de esta sociedad resulta que su actividad básica es coordinar la disposición en rellenos sanitarios de los residuos sólidos, realizándose las tareas por terceros. El mantenimiento de los rellenos sanitarios fue concedido a empresas privadas. Correspondiendo a los organismos públicos la formulación de los distintos aspectos de la política de disposición de residuos.

Como se señaló previamente, CEAMSE es una sociedad constituida a partir de un convenio celebrado entre la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, los municipios que según el convenio integran el Área Metropolitana no intervinieron en la concertación del mismo, si bien resultan obligados a cumplir con una serie de obligaciones fundamentales como utilizar con carácter exclusivo los servicios de la sociedad y abonar las tarifas que ésta facture. Tampoco tienen control del proceso ni participan en la toma de decisiones del CEAMSE.

³⁰ PEDRO PIREZ, *Buenos Aires Metropolitana. Política y Gestión de la Ciudad*, Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1994, pp.91-92.

³¹ Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, General Sarmiento, Gral. San Martín, Tres de Febrero, Morón, Moreno, La Matanza, Merlo, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Quilmes, Avellaneda, Lanús, Florencio Varela, Berazategui, Berisso, Ensenada y La Plata.

4.3. Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS)

El Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios es el organismo encargado de regular la provisión del servicio de aguas y desagües cloacales, prestado actualmente por la empresa Aguas Argentinas. Abarca la Ciudad de Buenos Aires y 13 partidos del conurbano bonaerense,³² área en la que anteriormente operaba Obras Sanitarias de la Nación.³³

El Ente ha sido creado por medio de la ley 23.696, que encuadró el marco regulatorio del llamado proceso de privatizaciones.

Por su parte el Dto. 999/92 que aprobó el reglamento administrativo regulatorio de los servicios de agua potable y desagües cloacales de competencia de ex OSN, también delimitó los objetivos, funciones y facultades del ETOSS (arts. 13/27).

El Ente se encuentra constituido como una entidad autárquica de derecho público y privado y está integrado por representantes del Poder Ejecutivo Nacional, la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, quienes cuentan, cada uno con dos representantes en su directorio.

Tiene como finalidad principal el ejercicio del poder de policía y la regulación y control del servicio de provisión de agua potable y desagües cloacales que presta la empresa Aguas Argentinas, en el área anteriormente referida y también cuenta con funciones de control de la contaminación hídrica, respecto del propio concesionario.

Asimismo el Dto. 999/92, le brinda facultades de protección de los intereses de la comunidad y la atención de los reclamos de los usuarios de los servicios sanitarios.³⁴ En cuanto a su competencia territorial, la misma se extiende al área concesionada e inclusive fuera de ella, donde existan instalaciones operadas por la empresa Aguas Argentinas.

El régimen normativo, establecido por el Contrato de Concesión y el decreto 999/92, fue modificado por el decreto 1167/97 y las resoluciones SRNyDS 601 y 602 del año 1999.

En lo que hace a sus recursos, el ETOSS los recibe mayoritariamente de aportes del concesionario, ya sea a través de una suma fija, que se recauda dentro del costo del servicio, o por medio de tasas y derechos especiales por el costo de la contaminación hídrica del concesionario.

Finalmente cabe mencionar que el ETOSS cuenta con una comisión asesora, formada por representantes de asociaciones o entidades representantes de los usuarios y ligadas a los temas sanitarios.

Del análisis de sus competencias podemos mencionar que, si bien el ETOSS posee un ámbito de actuación que abarca una importante cantidad de jurisdicciones del área metropolitana, sus principales funciones y objetivos están vinculados específicamente al control y la fiscalización del prestador del servicio de agua potable y desagües cloacales concesionados por el Estado Nacional.

Sin embargo pueden identificarse algunas cuestiones de carácter interjurisdiccional del Ente, como por ejemplo: a) Su integración, ya que cuenta con representantes de cada una de las jurisdicciones alcanzadas por el servicio, aunque al igual que el Comité Ejecutor del Plan de Ges-

³² Los Partidos son: Alte. Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Morón, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre y Vicente López.

³³ Ley N°13.577 y sus modificatorias y los dtos. 1443/91, 2074/90 y 358/92.

³⁴ Sólo se mencionan las funciones que pueden estar relacionadas con el objeto del presente trabajo, ver art. 17, Dto. 999/92.

tión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Matanza-Riachuelo, los municipios de la Provincia de Buenos Aires no se encuentran representados. b) El ejercicio del poder de policía de la prestación del servicio que extiende su competencia territorial a toda el área concesionada.

Finalmente cabe mencionar que no se advierten, dentro de los objetivos y funciones del ETOSS, instancias de coordinación interjurisdiccional.

4.4. Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo

Por medio del Dto. 1093/93 se creó en el ámbito de la Presidencia de la Nación el Comité Ejecutivo para el Saneamiento de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo. El mismo estaba integrado por representantes de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNyAH), la Secretaría de Obras Públicas y Comunicaciones del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación (SOPyC) y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

El decreto, aunque ha sido derogado igualmente lo analizaremos, ya que asignaba una serie de funciones a las jurisdicciones involucradas, entre las que se destacaban: a) La SRNyAH asumía el estudio integral para la recuperación de la cuenca, el ejercicio de poder de policía que compete a cada una de las jurisdicciones involucradas y la facultad de acordar con las mismas la aplicación de normas referidas a los vertidos de efluentes, en los casos en que no fueran alcanzados por la legislación nacional. b) Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) tenía asignado el ejercicio del Programa de Saneamiento de la cuenca, aprobado por el Comité Ejecutor y la disposición final de los residuos que se extraigan del acuífero. c) La Provincia de Buenos Aires era le encargada de la planificación, coordinación y contratación de obras de infraestructura dentro de su jurisdicción territorial. d) La SOPyC debía elaborar el proyecto de obras públicas necesarias para cumplir con los objetivos de saneamiento de la cuenca y la correspondiente dirección, inspección y certificación de las obras.

Por otra parte, el Dto.1094/96 amplió las funciones del Comité incorporando especialmente aquellas que hacen a la coordinación interjurisdiccional, aunque no se han detallado el contenido y el alcance de las mismas. A través de este decreto se asignaron al Comité Ejecutor las funciones de coordinar las acciones interjurisdiccionales de los distintos organismos competentes de la administración pública nacional, provincial o municipal involucrados en el proceso de saneamiento de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo; de implementar las acciones para adecuar al mismo las obligaciones contractuales de Aguas Argentinas S.A., relacionadas con la expansión de redes y plantas en el área de la cuenca. En forma concordante, la misma norma encomienda al Comité Ejecutor la gestión y administración, con carácter de Unidad Ejecutora Central, de los fondos nacionales e internacionales necesarios para llevar a cabo el plan de gestión y de manejo.

Teniendo en cuenta lo estatuido por los decretos 482/95 y 1094/96, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano dicta la resolución 646/96, mediante la cuál se aclara el régimen de funcionamiento del Comité Ejecutor, aprobándose conforme a su Anexo II el circuito administrativo de afectaciones y ejecuciones presupuestarias. El Anexo I de dicha resolución, hace referencia a cuestiones de organización interna (régimen legal, representación, decisiones del Comité, dictámenes, etc.).

Del análisis de sus capacidades y competencias podemos señalar en primer lugar que el organismo, más allá de contar con representación de las distintas jurisdicciones que forman la cuenca, depende exclusivamente del Poder Ejecutivo Nacional, en cuanto a su funcionamiento, dirección y financiamiento.

Sin embargo, es posible identificar dentro de sus funciones algunas de naturaleza típicamente interjurisdiccional, como por ejemplo: a) La intervención de representantes de las distintas jurisdicciones que conforman la cuenca, aunque dicha representación no abarca a los municipios de la Provincia de Buenos Aires. b) Las funciones especiales de coordinación interjurisdiccional para llevar a cabo su cometido, que como se expresara anteriormente no se encuentran especificadas. c) La finalidad de la tarea propuesta para el mismo (saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo) es de naturaleza plenamente interjurisdiccional, dado que la cuenca ingresa al menos en 12 jurisdicciones territoriales claramente delimitadas, como son la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y 11 municipios de la misma,³⁵ e involucra de igual forma las competencias asignadas a una serie de reparticiones del Estado Federal.³⁶

Actualmente, mediante resolución de la Secretaría de Obras Públicas de la Presidencia de la Nación, n° 37/02, el Comité Ejecutor ha pasado a formar parte de la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación, quien ejerce todas las competencias y funciones relacionadas al mismo.

4.5. Ente para la Regulación del Transporte en el Área Metropolitana (ECOTAM)

Por ley 25.031, promulgada en noviembre de 1998, el Estado Nacional crea un organismo, ECOTAM, cuyo objeto es la planificación y coordinación del sistema de transporte urbano e interurbano interjurisdiccional en el área metropolitana de Buenos Aires. Si bien este Ente, por razones que posteriormente se detallan, no está vigente, plantea un modelo de constitución y organización metropolitana que merece ser analizado.

A los fines del cumplimiento de tal función de planificación y coordinación, el Ente cuenta con una serie de atribuciones, entre las que vale la pena destacar, la capacidad de proponer –a las autoridades jurisdiccionales– políticas, planes y programas de coordinación del sistema de transporte urbano en el área; proponer normas reguladoras del sistema como así también normas referidas al régimen de tarifas, subsidios, al otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios públicos de transporte interjurisdiccional. Asimismo, el Ente puede, a solicitud de una jurisdicción, dictaminar respecto de proyectos, planes de obra o de desarrollo que sean relevantes al sistema de transporte urbano del área, y opinar en la elaboración de marcos regulatorios y otras normas significativas para los servicios de transporte, también a solicitud de cada jurisdicción.

Este organismo está integrado por el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los municipios del área metropolitana de Buenos Aires. La propia ley establece, en su artículo segundo, el alcance territorial del área metropolitana, enumerando los partidos de la Provincia de Buenos Aires que se consideran integrando el área al momento de dictarse la ley.³⁷ Sin embargo, tal enumeración no importa una delimitación definitiva del ámbito territorial de competencia del Ente, ya que la propia norma prevé la incorporación de nuevos partidos como consecuencia del desarrollo urbano cuando las relaciones funcionales así lo requieran.

³⁵ Partidos de Alte. Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Gral. Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo y San Vicente.

³⁶ Además de la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación, las autoridades nacionales con competencia sobre la cuenca son: Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, Prefectura Naval Argentina.

³⁷ Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Lobos, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentina, Mercedes, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Punta Indio, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate.

En lo que respecta al diseño institucional del Ente, la dirección del organismo está a cargo de un Directorio integrado por el Secretario de Obras y Servicios Públicos de la Nación, el Ministro de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, por el Secretario de Producción y Servicios de la Ciudad de Buenos Aires y un intendente municipal elegido, en forma rotativa, por los municipios integrantes del Ente.

El Ente cuenta, además, con un Comité Ejecutivo que está a cargo de la gestión administrativa del Ente. Este Comité estará integrado por dos representantes de la jurisdicción nacional, provincial y de la Ciudad de Buenos Aires y tres representantes del conjunto de municipios.

La ley también establece la conformación de un Consejo Consultivo del Ente, conformado por todos los municipios del área de competencia del Ente, las entidades empresariales, usuarios, entidades gremiales del sector, operadores del sistema de transporte y cualquier otra entidad con interés en la temática.

Con respecto al tema del financiamiento del Ente, la ley establece que los fondos serán aportados en forma proporcional por cada una de las jurisdicciones.

El régimen legal del ECOTAM es producto de una ley de adhesión dictada por el Estado Nacional que requiere que el resto de las jurisdicciones (Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires y municipios comprendidos en el área) adhieran a los términos de la ley. De acuerdo al texto de la norma, el Ente no se podrá constituir hasta que se haya concretado la adhesión de todas las jurisdicciones que integran el área de competencia de ECOTAM. A la fecha, sólo unas pocas jurisdicciones han adherido a la ley, y no pareciera que esta situación se modificaría en un corto o mediano plazo, lo cual genera dudas respecto a su efectiva constitución. Esta situación nos resalta la importancia de cual es la modalidad jurídica de creación de un organismo interjurisdiccional. Es necesario diferenciar los mecanismos de adhesión como modalidad para la creación de un régimen en el cual el Estado Nacional fija los términos del mismo, de los acuerdos o convenios interjurisdiccionales, que enfatizan la concertación entre los distintos actores involucrados desde la génesis misma de los organismos con competencia en temas que afectan a las distintas jurisdicciones.

Finalmente, una breve referencia a las competencias del Ente. Si bien la ley de creación, claramente se refiere a funciones de planificación y coordinación, se podría plantear que el alcance de las mismas, de acuerdo al texto legal, parece ser limitado. En efecto, el Ente tiene un rol básicamente de "proponente", y a solicitud de alguna jurisdicción en particular, puede opinar e incluso dictaminar respecto de alguna cuestión específica, no planteándose una transferencia concreta de competencias de parte de las jurisdicciones que adhieren al Ente.

4.6. Convenio Plan de Monitoreo Conjunto del Aire para el Área del Polo Petroquímico Dock Sud

Este convenio fue celebrado en diciembre del 2000, entre la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación, la Secretaría de Política Ambiental del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Municipalidad de Avellaneda. El objeto del convenio es establecer una red de monitoreo continuo de calidad del aire de fuentes fijas y el empleo del Sistema de Información Ambiental Nacional (SIAN) para el área Polo Petroquímico Dock Sud.

Las partes comprometen su asistencia técnica y el financiamiento operativo para el logro del objetivo mencionado, para lo cual se comprometen a organizar una Unidad Ejecutora, con representantes de todas las jurisdicciones y un Foro Técnico. El Foro Técnico debe elevar a la

Unidad Ejecutora el Plan de Monitoreo continuo del aire y de emisiones del Polo Petroquímico Dock Sud. Entre las funciones asignadas a la Unidad Ejecutora se mencionan recepcionar denuncias puntuales por contaminación y brindar a la población la información obtenida en el marco del plan de monitoreo.

El convenio específicamente establece que las partes mantienen las competencias, facultades y responsabilidades que les corresponden en virtud de sus respectivos ordenamientos jurídicos. Esta cláusula subraya la función de cooperación y coordinación interjurisdiccional que representa el convenio, y que ello no implica una transferencia de facultades propias de las partes a un organismo diferente.

Finalmente, el convenio prevé la posibilidad de ser ampliado o modificado a través de Actas Complementarias que permitan reflejar acuerdos operativos alcanzados entre las partes.

4.7. Acuerdos del AMBA

Cabe destacar que a partir de la década del 60 se registraron, a instancias del Estado Nacional, una serie de intentos de organización de la región metropolitana, entre los que cabe señalar la Oficina Regional Metropolitana (ORM), que fue creada por iniciativa del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y el Programa Consejo Nacional del Hábitat (CONHABIT), por medio del cual se llevó a cabo el Estudio del Sistema Metropolitano Bonaerense (SIMEB).³⁸

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico-institucional, los principales antecedentes con relación a la conformación de la región metropolitana tuvieron su origen en 1984, cuando la Provincia de Buenos Aires, el Municipio de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional suscribieron un acuerdo que denominaron del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

El acuerdo tenía como objetivo principal *"la mejora de la calidad ambiental del área metropolitana a través de la desconcentración económica, la descentralización política y administrativa y el desarrollo social"*.³⁹

El convenio proponía una serie de objetivos y funciones para ser desarrolladas en la primera etapa, entre los cuales se destacan: a) Llevar a cabo la recopilación y sistematización de la información relacionada con el territorio. b) La realización de estudios de las problemáticas comunes del área por parte de las diversas jurisdicciones involucradas. c) Proponer lineamientos para llevar a cabo políticas en temas vinculados principalmente a infraestructura, como por ejemplo áreas industriales, redes troncales de servicios, seguridad, salud, educación, asistencia, promoción social, e intercomunicación vial. e) Elaboración de programas particularizados cuya área de influencia exceda la jurisdicción de cada municipalidad involucrada. f) Elaboración de normas de uso, ocupación, subdivisión, y desarrollo de suelo, referidas a criterios básicos comunes entre las diversas jurisdicciones.⁴⁰

Los mandatarios solicitaron la adhesión de Gobierno Nacional al mismo, como así también su activa participación en los Entes a crearse, involucrados en la problemática.

El Poder Ejecutivo Nacional en fecha 22 de Abril de 1987 y mediante dto. n° 577/87, adhirió a las acciones mancomunadas establecidas en el acuerdo del AMBA, asignando al Ministerio del Interior la responsabilidad de dirigir las acciones pertinentes.

³⁸ Ver P. PIREZ, o.c., p. 118.

³⁹ NORA CLICHEVSKY, "Sobre la planificación urbana posible en los ochenta. El caso del área metropolitana de Buenos Aires", *revista Ciudad y Territorio* (1991), N° 86 y 87.

⁴⁰ Convenio Área Metropolitana de Buenos Aires, 8 de noviembre de 1984.

A partir de allí se constituyó el Comité Político del AMBA, el cual estaba integrado por un representante del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el Secretario de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Subsecretario de Asuntos Institucionales del Ministerio del Interior. El mismo contaba con la asistencia de un Comité Técnico.

Por último, el PEN en ejercicio de las facultades conferidas por el art. 86, inc. 1°, de la Constitución Nacional, sanciona el 22 de Diciembre de 1987, el Dto. 2064/87, por medio del cual se crea la Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires. (CONAMBA). *"La misma se proponía concertar políticas y acciones de las distintas jurisdicciones, buscando un mayor nivel de institucionalización funcional. Para ello se encargó del nivel de los organismos y empresas nacionales, y de promover esa misma actitud en las demás jurisdicciones presentes en el área metropolitana".*⁴¹

Dicha comisión tuvo por objeto: a) Asistir al Poder Ejecutivo Nacional en todas las cuestiones concernientes a la política metropolitana y en particular en la implementación del acuerdo de creación del AMBA. b) Ejercer las tareas de dirección y coordinación de las diferentes jurisdicciones, organismos, y empresas del Estado involucrados en el AMBA.

Entre las distintas tareas llevadas a cabo por la CONAMBA, debemos destacar el anteproyecto de ley para el AMBA, presentado públicamente el 4 de Mayo de 1989, el cual nunca llegó a ser tratado por los órganos legislativos pertinentes, pero que sin dudas se erige como uno de los escasos antecedentes de tipo instrumentales, desde el punto de vista institucional, que posee el área.

El anteproyecto pretendía promover estrategias y acciones concertadas a nivel interjurisdiccional e intersectorial en el AMBA, que tuvieran por objetivo mejorar la calidad de vida de sus habitantes, para ello contemplaba la convergencia de los distintos niveles de gobierno (federal, provincial y municipal), destacando el rol que debían adoptar las empresas estatales de jurisdicción nacional, en su carácter de gestores urbanos.

El espacio territorial previsto por el acuerdo se encontraba formado por la Ciudad de Buenos Aires y 14 partidos del conurbano bonaerense, entre ellos: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, San Martín, General Sarmiento, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero, y Vicente López.

Si bien la delimitación que adopta el anteproyecto para el área se inscribe dentro de aquellas que podríamos denominar como clásicas, deja abierta la posibilidad de que otras jurisdicciones colindantes puedan ser agregadas al territorio en la medida de sus necesidades e intereses comunes con la misma.

En cuanto a la organización institucional, fue concebida como una norma de adhesión, que comenzaría a surtir efecto para las distintas jurisdicciones en la medida de aprobación por parte de los poderes correspondientes a las mismas.

Se preveía la creación de un Ente interjurisdiccional para el AMBA, el cual se integraría con representantes de: a) Los distintos organismos del Poder Ejecutivo Nacional con injerencia en el área. b) El Municipio de la Ciudad de Buenos Aires. c) Los Municipios de la Provincia de Buenos Aires que conforman el área.

El Ente también contaría con organismos de tipo deliberativos de planeamiento y de ejecución, los que se constituían como garantía de la concertación interjurisdiccional.

El Ente tenía asignada como principal función la de ser un organismo de coordinación interjurisdiccional, del cual deberían surgir los lineamientos de un "Programa de Actuación", los cuales serían de aplicación para los organismos del Estado Nacional, sus empresas y sociedades.

⁴¹ P. PIREZ, o.c., p. 120.

Asimismo se erigía como organismo de consulta para aquellas acciones y emprendimientos que por su importancia (a definirse en la reglamentación) pudieran afectar a la región y correspondieran a más de una jurisdicción.

El anteproyecto también preveía que el Ente tendría facultades de ejecución, las que estaban delimitadas y que surgirían: a) De acuerdos y que no fueran de expresa competencia de otra área del Estado Nacional, empresas y/o sociedades. b) Si le fueran expresamente delegadas. c) De acuerdos interjurisdiccionales. d) Por convenios celebrados dentro de la competencia asignada al Ente.

Sus recursos provendrían de un Fondo creado especialmente al efecto, el que contaría con los siguientes aportes: a) Asignaciones presupuestarias. b) Aportes de la Provincia de Buenos Aires y el Municipio de la Ciudad de Buenos Aires. c) Otros aportes, como donaciones, legados, y/o aportes para proyectos específicos.

4.8. Conclusión

Del análisis de las distintas experiencias de carácter metropolitano que se acaban de reseñar, es posible extraer algunas conclusiones que entendemos pueden ser relevantes a efectos de formular oportunamente las recomendaciones.

En primer término, el escenario metropolitano de Buenos Aires exhibe una serie de instituciones que actúan a ese nivel (aún cuando con diferente alcance territorial y niveles de competencia) que tienen por objeto atender cuestiones concretas y específicas (recolección y manejo de residuos, control del servicio de agua potable y desagües, etc.). Se carece de todo acuerdo o instancia que fije, o posibilite acordar, lineamientos políticos e institucionales comunes. La excepción lo constituye la experiencia del AMBA, que pretendió configurar una cierta unidad institucional en el ámbito metropolitano.

En segundo término, y en referencia al alcance territorial de las distintas experiencias, es claro que no hay una uniformidad absoluta al respecto. Si bien hay un núcleo que podríamos llamar "tradicional", que está dado por el territorio que abarca el acuerdo de creación del AMBA, la definición de lo "metropolitano" varía en función de cada temática en particular.

En lo que respecta a la modalidad jurídica de creación de estos organismos, varios de ellos fueron el producto de acuerdos o convenios entre las distintas jurisdicciones con competencia en el tema, tal es el caso del CEAMSE, de la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires. Otros, en tanto, han sido creados por el Estado Nacional, mediante leyes de adhesión; éste es el caso del ECOTAM. Si bien en ambos supuestos, se requiere la participación de las voluntades de las diferentes jurisdicciones, el caso de los acuerdos o convenios responde más directamente a una estrategia propia del federalismo de concertación, ya que las jurisdicciones participan desde el inicio en el diseño del ente u organismo respectivo.

Para concluir, es clara la atomización y fragmentación del escenario institucional metropolitano. Los distintos diseños de los organismos aquí tratados, señalan la carencia de una estrategia institucional compartida que abarque el espacio territorial metropolitano. Los abordajes de tipo funcional, por su parte, si bien son válidos y permiten satisfacer necesidades o problemas concretos, resultan insuficientes para estructurar las políticas necesarias para el desarrollo sustentable de la región.

En este marco, la celebración de un convenio para la conformación de una región, de acuerdo al artículo 124 de la C.N., se plantea como el primer paso para generar cierto ámbito institucional de negociación, cooperación y coordinación metropolitana.

CAPÍTULO II

LA REGIÓN EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL



CAPÍTULO II

LA REGIÓN EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

1. Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo analizar el reconocimiento constitucional de las regiones para fines económico sociales como eje del fortalecimiento del régimen federal en la reforma del 94.

En primer término, se comentan antecedentes de instituciones regionales de diversos órdenes jurídicos comparados y nacionales. En segundo lugar se analiza la región desde el punto de vista constitucional y doctrinario y se estudian las competencias de los distintos niveles de gobierno involucrados para ser parte de los acuerdos de creación de regiones.

Por último un breve estudio de algunos ejemplos de regionalización habidos en nuestro país antes y después de la reforma del 94, permiten arribar a algunas conclusiones de utilidad práctica para el presente trabajo.

2. El federalismo. La reforma del 94

En primer lugar la cuestión relativa al fortalecimiento del régimen federal aparece en la ley declaratoria de la necesidad de la reforma en términos de distribución de competencias entre la Nación y las provincias.

Así expresamente se establece que dicho fortalecimiento lo será respecto de la prestación de servicios y en materia de gastos y recursos, creación de regiones para el desarrollo económico y social, jurisdicción provincial en los establecimientos de utilidad nacional y posibilidad para las provincias de realizar gestiones internacionales.

Sostiene Hernández que, luego de la reforma constitucional de 1994 existen cuatro órdenes de gobierno en la federación argentina: 1) El Gobierno Federal, arts. 44 a 120 de la Segunda Parte. 2) Los Gobiernos de Provincia, regulados en el Título Segundo, arts. 121 a 128. 3) El gobier-

no Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, art. 129 y 4) Los Gobiernos Municipales Autónomos, según lo dispuesto por los arts. 5 y 123 de nuestra Carta Magna.¹

El análisis de la reforma le hace decir a nuestro autor que luego de la reforma constitucional de 1994 se ha profundizado la descentralización para el Estado Argentino, como fraccionamiento del poder con relación al territorio.

La consagración constitucional de las autonomías de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios significa incuestionablemente la afirmación del federalismo, por la íntima relación entre estas instituciones.

Asimismo, en la misma línea de fortalecimiento del federalismo, se debe inscribir la posibilidad del nivel regional para el desarrollo económico y social, pero no como gobierno político de un conjunto de provincias, según lo prescrito en el art. 124 de la ley suprema.

Es claro que la descentralización política del poder en el territorio ha quedado fortalecida de resultados de la incorporación de nuevas cláusulas en el capítulo consagrado a los "Gobiernos de Provincia" de la Constitución Nacional.

Por otro lado aparecen en la Constitución reformada nuevas cláusulas que implican el afianzamiento del federalismo. Ello se advierte cuando se analizan las modificaciones al régimen financiero (art. 75, inc 2), el apoyo a la tesis de los poderes compartidos en materia de establecimientos de utilidad nacional (art.75 inc. 30, in fine), la autonomía municipal (art. 123), la introducción de la noción de región (arts. 124 y 75, inc. 19), la ampliación del ámbito de aplicación de los acuerdos parciales (arts. 124 y 125), la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires (art. 129), la concesión de potestades a las provincias en materia internacional (art. 124), la propiedad de los recursos naturales (art. 124), la determinación del órgano en la intervención federal (art.75, inc. 31).

3. Región: Antecedentes Comparados²

Una de las primeras de las dificultades del tema, consiste en la definición de qué se entiende por región. Una rápida ojeada sobre las extensiones territoriales y humanas que son denominadas regiones, nos advierte sobre la diversidad de dimensiones geográficas e institucionales que son consideradas como tales. En este escenario de heterogeneidad, el Comité de Asuntos Regionales del Consejo de Europa (CEMRE) conceptualiza a la región como la unidad territorial más extensa del interior de cada nación situada inmediatamente en el ámbito inferior del gobierno central, dotada o no de personalidad jurídica. Esta definición, de estricta economía semántica, resulta conveniente para evitar las complejidades de ciertas ontologizaciones en las que el problema regional se ha visto envuelto.

Los criterios para la conformación de regiones han sido múltiples y complejos. En ciertas circunstancias se siguen patrones puramente geográficos como los casos insulares de Groenlandia y las Islas Feroe de Dinamarca, o de las grandes extensiones relativamente despobladas como Jamtlands, Vasterbottens o Norrbottens de Suecia. Los factores geográficos también pueden ex-

¹ ANTONIO M. HERNÁNDEZ, *Federalismo, Autonomía Municipal y Ciudad de Buenos Aires en la Reforma Constitucional de 1994*, ed. Depalma, Bs.As., 1997, p. 27.

² Este punto del Documento se basa, fundamentalmente, en el trabajo de J. DOUGLAS PRICE, "Las Regiones y el Desarrollo Sustentable: Propuestas para el caso de la Región Patagónica Argentina", ponencia presentada en el II Coloquio FARN, Villa Carlos Paz, Córdoba, Junio de 1999.

plicar el pequeño tamaño de los cantones suizos.³ En otros casos, las circunstancias históricas permiten comprender ciertas características de las conformaciones regionales como la heterogeneidad de los Länder alemanes, en tanto que los austríacos son mucho más homogéneos. Los patrones culturales, por su parte, explican casos como el de las regiones belgas, que han posibilitado la existencia de una institución solapada a las mismas como son las Comunidades Lingüísticas. En otro sentido, los criterios de planificación racionalista han predominado en la conformación de instituciones regionales en Portugal, Francia, Irlanda, Grecia, Noruega y Dinamarca. Finalmente, se verifican experiencias en que se combinan elementos histórico-culturales con principios democráticos, como es el caso de las Comunidades Autónomas españolas. En conclusión, puede decirse que prácticamente todos los criterios han sido usados para la determinación de entidades regionales.

Dada esta diversidad entre los distintos modelos de regionalización mencionados, es claramente aplicable una célebre expresión de la filosofía del derecho: la región es lo que el diseñador institucional diga que es.

Esta multiplicidad se explica, parcialmente, a partir de los nuevos desafíos que genera la globalización a los órdenes políticos tradicionales. El Instituto de Investigación de Stanford plantea que *"la racionalidad tradicional de las regiones económicas y de muchas jurisdicciones políticas está siendo rápidamente desplazada por una nueva lógica económica. El concepto de aglomeración regional describe en forma más precisa los patrones económicos contemporáneos que los tradicionales límites políticos. La economía global ha llegado a ser un mosaico de regiones económicas desplegándose a través de múltiples jurisdicciones políticas. Esta tendencia ha producido y crecientemente requerirá, nuevas formas de colaboración entre naciones, estados, condados y ciudades"*.⁴

En esta dirección, Douglas Price plantea que en el escenario mundial se vienen sucediendo cambios institucionales de importancia que podrían resumirse en dos tendencias. Por un lado, la permeación del concepto clásico de soberanía nacional, sobre el que se estructura el orden mundial a partir del surgimiento de los Estados-nación, y por el otro la descentralización o desconcentración de los mismos hacia su interior.⁵

En este sentido, la experiencia europea es un buen ejemplo de estos procesos de descentralización. En Italia, el régimen "regional", instituido en la Constitución de 1947, recién se completa durante la década del 70 con la sanción de los Estatutos de las regiones ordinarias (los Estatutos de las cinco regiones especiales se habían sancionado poco después de la Constitución de 1948) y comienza a desarrollarse, con mucha dificultad, la operación de descentralización de uno de los Estados más centralizados del mundo occidental. Esta operación ha tenido numerosas rémoras, pero ha sido profundamente impulsada a partir de la reforma de 1992. De igual modo, el Estado de Bélgica, una organización estatal unitaria relativamente descentralizada, comienza a modificarse con el concepto de región lingüística, definido por la ley de 1963 y constitucionalmente consagrada en 1970. España, por su parte, experimenta el surgimiento del Estado de las Autonomías y su instrumento, las Comunidades Autónomas, acordado en la Constitución de 1978. La misma Francia es parte de este proceso con la reforma regional de 1982, ampliada radicalmente en 1986 con la transformación de la región en un ente colectivo territorial y con la consecuente electividad del Consejo Regional. Más cercano en el tiempo, se

³ No es la situación de todos los cantones suizos; por ejemplo, en el caso de la separación de la región del Jura se plantearon motivaciones de tipo cultural.

⁴ SERGIO BOISIER, "Postmodernismo territorial y globalización: Regiones Pivotaes y Regiones Virtuales", ILPES, Santiago, Chile, 1993.

⁵ J. DOUGLAS PRICE, o.c., p. 10.

encuentra el proceso de autonomización del Ulster, Escocia y de la misma Gales, impulsada por el actual gobierno laborista de Gran Bretaña. Todas éstas son muestras de un giro hacia la descentralización en niveles subnacionales que no podía vaticinarse como esperable hacia la mitad del siglo y que se apoyan, en el caso europeo, en la decidida adopción del principio de subsidiariedad, que es un principio fundante del orden jurídico europeo establecido por el Tratado de Maastricht. Es importante tener en claro estas características del fenómeno de regionalización europeo para diferenciarlo de la región prevista en nuestro orden constitucional; tema que se abordará en el próximo punto de este capítulo.

También en los países "unitarios" de América, como Colombia a partir de la Constitución de 1991 o Chile a partir de la reforma constitucional y legal de 1992, se inicia un giro hacia la descentralización, que en todos los casos tiene un mínimo común denominador: la regionalización.

En Argentina los proyectos de regionalización habidos en la década del 60 no lograron superar su etapa inicial.⁶ El tema vuelve a reaparecer con el retorno a la democracia en 1983 y con iniciativas como las del Norte Grande, el Nuevo Cuyo, la Patagonia y más recientemente la Región Centro (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos), experiencias que serán abordadas, desde el punto de vista jurídico e institucional, en el presente trabajo.

4. La región en nuestra Constitución

La reforma constitucional introduce la noción de región al texto de nuestra Ley Fundamental. El art. 124 del Título Segundo, de la segunda parte de la Constitución *"Gobiernos de Provincia"*, faculta a las provincias a *"crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines..."*.

Dromi y Menem, consideran que *"el regionalismo concertado es el que más eficientemente compatibiliza los intereses de la unidad nacional con la diversidad local... No debemos confundirnos y dar otro nombre al federalismo. El único regionalismo a promover en el país es el que surge de una realización acabada, real y sólida del federalismo, no el que es producto de la constitución de regiones con poder político por encima de las provincias. El regionalismo válido y posible para la Argentina, es el de la integración y coordinación del esfuerzo en pos de los intereses comunes"*.⁷

En el mismo sentido, Bidart Campos sostiene que: *"El regionalismo –si así cabe llamárselo– que escuetamente esboza la nueva norma incorporada por la reforma... no intercala una nueva estructura política en la organización tradicional de nuestro régimen, en el que se mantiene la dualidad distributiva del poder entre el Estado federal y las provincias. Las provincias siguen siendo las interlocutoras políticas del gobierno federal, y el nivel de reparto competencial. Las eventuales regiones no vienen a sumarse ni a interponerse"*. Más adelante nuestro autor le da aún más luz al tema cuando expresa: *"la regionalización prevista solamente implica un sistema de relaciones interprovinciales para la promoción del desarrollo que el artículo califica como económico y social, y por faltar el nivel de decisión política, tales relaciones entre provincias regionalizadas habrán de ser, en rigor, relaciones intergubernamentales, que no podrán producir desmembramientos en la autonomía política de las provincias"*. Bidart Campos es concluyente

⁶ Ver CELIA MAYER y GRACIELA GUIDI, "El Nuevo Concepto de Región en el Derecho Argentino", Colección Estado y Administración, CFI, Buenos Aires, 1987.

⁷ ROBERTO DROMI y EDUARDO MENEM, La Constitución Reformada, Edic. Ciudad Argentina, Bs.As., 1994, p. 400.

al momento de definir esta facultad como propia de las provincias: *"no puede dudarse que la competencia para crear regiones está atribuida a las provincias...Al crear las regiones, las provincias pueden establecer órganos con facultades propias. No obstante estos órganos no serán niveles de decisión política...."*⁸

Hernández la considera como una alternativa del federalismo argentino, que debe servir al proyecto federal de la Constitución, y que no podría utilizarse como instrumento de centralización o para lesionar las autonomías provinciales y municipales. Así puntualiza que el gobierno federal no está facultado para crear regiones mediante una ley nacional. Ello sin olvidar que el art. 75, inc 19 al enunciar entre las atribuciones del Congreso Nacional *"promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones"* le está dando al gobierno federal participación en el proceso de regionalización.⁹

Bidart Campos sostiene que el gobierno federal no queda inhibido de participar en el proceso de formación de regiones sobre la base de acuerdos interprovinciales. *"Se trata de crear unidades funcionales que den respuesta a emprendimientos que por su complejidad exceden las posibilidades de las provincias y que no son atendidos debidamente por la Nación"*.¹⁰

Hernández, concluye el análisis de la cuestión manifestando que: *"a) Además de las provincias, pueden intervenir los otros órdenes gubernamentales: el federal, la Ciudad de Buenos Aires y los municipios. b) Una provincia puede formar parte de más de una región, si así lo requiere su desarrollo. c) No debe existir necesariamente un solo mapa regional en la Argentina. d) La descentralización del gobierno federal no debe unirse en forma imprescindible con la regionalización de las provincias. e) La conformación de regiones responde a diversos aspectos históricos, geográficos, económicos, sociales, culturales y políticos y reclama una visión y estudios interdisciplinarios. f) La regionalización del país para la integración y el desarrollo económico y social, también supone una interrelación con la integración supranacional y la provincial, que exigirá la promoción de las relaciones intermunicipales. g) La regionalización, como instrumento del proyecto federal, requerirá de una concertación interjurisdiccional con eficaz gestión técnica y alta calidad en la dirección política. h) Este proceso importará una profunda reforma y modernización de los distintos órdenes estatales. i) También se impone una planificación estratégica, flexible, moderna, democrática y con la participación de las fuerzas del mercado"*.¹¹

Del precedente análisis doctrinario se concluye que la norma del art. 124 no está creando un nuevo nivel político de gobierno, sino que la provincia sigue siendo el centro de redistribución territorial del poder y la región está acotada al logro de objetivos de carácter económico y social.

La región para el constituyente es un modo de descentralización administrativa del poder en el territorio. La Nación, las provincias y los municipios, poseen competencia para el dictado de sus propias normas de organización y de gestión, por supuesto con diversa magnitud en cada caso, lo que los define como centros autónomos de poder.

Con respecto a la región, la Constitución Nacional por tanto ha optado por una concepción jurídica en sentido particular, ya que reconoce su existencia para fines limitados. Otros ordenamientos en cambio la conciben en un sentido pleno, como una forma de descentralización política dotada de autonomía, como los ya citados casos de Italia y España.

⁸ GERMÁN BIDART CAMPOS, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Ediar, Tº VI, Bs.As., 1995, p. 228.

⁹ O.c., p. 91.

¹⁰ GERMÁN BIDART CAMPOS, Derecho Constitucional de la reforma de 1994, Ediar, Tº II, Bs.As., 1998, p. 373.

¹¹ O.c., p. 97.

Argentina, a diferencia de estos países, ha adoptado un sistema federal, y es dentro de este esquema que las provincias gozan de esta nueva facultad que debe prosperar por medio de la celebración de convenios, con conocimiento del Congreso de la Nación.

Dado que la competencia para celebrar tratados interprovinciales existía en el texto constitucional histórico (ex art. 107) y en ejercicio de dichas facultades se realizaron experiencias asociativas interprovinciales (Creación de la Comisión del Río Bermejo, en 1981), una parte de la doctrina entendió que no era necesario el reconocimiento constitucional de la facultad de crear regiones pues dicha competencia se derivaba de la aplicación de dicha norma.

Sin embargo es claro que elevar la región a categoría constitucional ha sido uno de los ejes en los cuales los constituyentes basaron el fortalecimiento del federalismo, por lo cual esta constitucionalización tiene una fuerte incidencia en la vida de nuestras instituciones.

Es necesario armonizar esta norma del art. 124 con el art. 75 inc. 19, segundo párrafo donde también aparece la temática regional. Entre las atribuciones del Congreso de la Nación el constituyente de reforma enuncia una serie de facultades de tipo programático y finalista. Entre ellas aparece la de velar por el *"crecimiento armónico de la Nación"* a través de una serie de acciones que *"tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones"*.

Sin embargo armonizar esta cláusula con el art. 124 implica reconocer al Congreso Nacional atribuciones bien distintas de la creación de regiones, potestad que le compete con exclusividad a las provincias. Al Congreso sólo le compete trazar el mapa regional, no se trata siquiera de facultades concurrentes. Sin embargo la creación de regiones deberá coordinarse o concertarse, para que la regionalización realizada en virtud del art. 124, guarde relación con las políticas federales diferenciadas del art. 75, inc. 19. Ello en razón de que la creación de regiones y el establecimiento de los órganos necesarios para cumplir sus fines de desarrollo económico y social, se proyecta más allá del ámbito geográfico y jurisdiccional de las provincias que lo acuerdan.

Es competencia del Congreso en función del trazado y definición regional efectuado por las provincias, llevar a cabo medidas que posibiliten el desarrollo con equidad e igualdad de dichas unidades territoriales o entes de gestión regional.

4.1. Mecanismo institucional para la creación de regiones

En función de lo expresado, todo acuerdo de integración regional debe pasar por la modalidad de los llamados tratados parciales que establece el art. 125.

Se trata de una disposición de nuestra Constitución histórica (art.107) aplicable a la creación de regiones. Es interesante también la evolución que estos "tratados parciales" han tenido en nuestra historia constitucional. Comenzaron aplicándose a acuerdos interprovinciales, luego se incluyó la Nación y finalmente se reconoció a los municipios la capacidad para ser parte en estos convenios. El uso que las provincias han hecho ha variado en el tiempo utilizándose en un primer momento para solucionar problemas de límites y cuestiones jurisdiccionales vinculadas con la administración de justicia. Pero a partir de la década del 50 adquieren un sesgo diferente y son instrumentos para la configuración de un federalismo de concertación.

Se han utilizado para la creación de entes interjurisdiccionales como el CFI, COFIRENE, COFEMA; la gestión de autoridades de cuenca, como las de los ríos Bermejo y Colorado, entre otras; la realización de obras de infraestructura, puente Santa Fe-Paraná; la puesta en marcha de actividades comerciales, Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, etc.

4.2. Armonización de los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional

Acercándonos al análisis de la normativa constitucional, se advierte que el art. 124 reconoce a las provincias competencia para crear regiones para el desarrollo económico y social y el 125 (ex 107) para celebrar tratados parciales para fines determinados.

Surge claramente que los tratados del art. 125 tienen el carácter de género, mientras que los del art. 124 son la especie.

Históricamente se interpretó que la disposición del 125 habilitaba a celebrar tratados en las materias de competencia de las provincias, por tanto resultando las provincias competentes para crear regiones por el 124 resulta evidente la inclusión de éste en el 125.

A pesar de que las materias a que se refieren los tratados pueden ser concurrentes entre el estado federal y las provincias, éstas igualmente están facultadas para la celebración de tratados para la creación de regiones.

Ello sin dejar de lado la coordinación con la norma del art. 75, inc. 19, esfuerzo que se acentúa cuando se trata de competencias claramente concurrentes como la del art. 41 párrafo tercero.

Una cuestión interesante es la relativa al alcance de la expresión "*con conocimiento del Congreso Nacional*" que contiene el referido artículo 75 inc. 19. Entiende el Dr. Hernández, que el constituyente se apartó del precedente norteamericano que exige consentimiento, en aras de fortalecer la autonomía de las provincias, ya que la aprobación o consentimiento hubieran establecido una marcada dependencia del Congreso de la Nación.¹²

El Dr. Bidart Campos en cambio, en una opinión minoritaria, sostiene que el conocimiento debe entenderse como una verdadera aprobación. Esta solución ya propiciada antes de la reforma para los tratados parciales del art. 107, es reafirmada por este autor en especial para la creación de regiones. En primer lugar por su relación con el art. 75, inc. 19 que lleva a la necesidad de un federalismo concertado donde las provincias no puedan perturbar mediante tratados de regionalización exentos de la aprobación del Congreso las políticas federales en su conjunto.¹³

La opinión mayoritaria en cambio entiende que el conocimiento requerido no es aprobación, ya que sólo tiene como objeto asegurar una mejor articulación y control de las competencias e intereses federales y provinciales.

Con respecto a la segunda parte del art. 124, en cuanto expresa que las provincias podrán crear regiones y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, queda claro que dichos órganos sólo pueden tener por finalidad el desarrollo económico y social, que no deben abarcar cuestiones de carácter político que lesionarían las competencias de las provincias y los municipios. Todo ello reafirmado por la prohibición del art. 126, respecto a la celebración de tratados parciales de carácter político por parte de las provincias.

Del análisis de las precedentes opiniones doctrinarias y sus fuentes surge la certeza que se trata de una modalidad de tipo instrumental encaminada a una nueva articulación de las relaciones interprovinciales. No hay obstáculo constitucional a la participación de la Nación en aquellas iniciativas en que se encuentre involucrado algún aspecto que hace a su competencia. Dicha intervención de ningún modo debe invadir la esfera de competencia de las provincias.

Partiendo de la normativa constitucional vigente se podrá arribar a un federalismo de concertación vigorizado. Deberá construirse con el acuerdo expreso de las partes –las provincias– y en

¹² O.c., p. 100.

¹³ GERMÁN BIDART CAMPOS, Tratado Elemental de Derecho Constitucional, Ediar, T° VI, Bs.As., 1995, pp. 532 y 535.

la medida de sus necesidades. Se trata de un plan paulatino que llevará a un modo diferenciado de toma de decisiones, en base a una genuina participación intrafederal. Pero los acuerdos deben irse logrando desde la base y no por medio de la actitud autoritaria del centro.

4.3. Instrumentos para la creación de regiones

La experiencia de nuestro país en los últimos años, como surge del análisis efectuado en el siguiente punto, ha sido la formación de regiones concertadas a través de tratados marco, en los que quedan explicitados los objetivos generales acordados por los estados provinciales firmantes, los que se concretan luego, de acuerdo a las necesidades y circunstancias, en protocolos adicionales, proyectos conjuntos y declaraciones o acciones en común.

Teniendo en cuenta que como expresan Graciela Güidi y Celia Mayer: *"La dificultad estriba en dar consistencia a la región como un espacio de cooperación y un mecanismo ágil de concertación, que una vez constituido tenga los caracteres ya expresados de flexibilidad y coordinación horizontal"*,¹⁴ se propone un modelo de creación de región que tenga en cuenta estos requisitos ineludibles, sobre la base de los siguientes parámetros: *"Una instancia permanente de conducción estratégica constituida por los gobernadores de las provincias como autoridades ejecutivas máximas dentro de sus respectivas jurisdicciones, con poder político de concertación. Una instancia de gestión técnico-administrativa, constituida por objetivos. Su integración, duración y sectores participantes públicos y privados se determinarán de acuerdo con los tiempos y materias de que se trate. - Una instancia permanente de coordinación para la canalización de propuestas, sistematización y publicidad de documentos, información intra y extra regional y preparación de agenda de reuniones."*¹⁵

Nuestras autoras señalan la importancia de prever mecanismos de participación activa de los sectores en las distintas etapas, desde el diseño de la región, hasta la ejecución de las acciones y su control.

5. Análisis de antecedentes de creación de regiones en nuestro país

De los casos analizados surge en cuanto a los órganos regionales, que dada su especial naturaleza se ha optado por órganos flexibles, no burocráticos e integrados por las autoridades de las respectivas provincias o niveles gubernamentales de que se trate.

El Dr. Pedro Frías, luego de analizar los antecedentes nacionales llega a las siguientes conclusiones con carácter de propuesta: *"la Asamblea de Gobernadores como instancia máxima, el Comité Ejecutivo, la Secretaría Técnica y el Parlamento constituido por delegaciones de las bancadas de las Legislaturas"*.¹⁶

El respeto a las autonomías provinciales y municipales hace pensar en la concertación para coordinar y planificar, dejando la ejecución a los gobiernos integrantes de la región para ir progresivamente delegando facultades en los órganos regionales.

¹⁴ Consejo Federal de Inversiones, "Seminario Internacional Federalismo y Región", 1996, p. 193.

¹⁵ O.c., p. 194.

¹⁶ "La regionalización del país", La Nación, 18-10-96.

5.1. Comisión Regional del Río Bermejo

Esta Comisión fue creada en el año 1981, con el fin de llevar adelante un proyecto regional en orden a promover y ejecutar las acciones tendientes a lograr el aprovechamiento hídrico integral de la Cuenca del Río Bermejo.

La creación de la región responde en este caso a necesidades de la Nación y de las Provincias del Chaco, Formosa, Jujuy, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero. La presencia de la Nación se justifica en su competencia para adoptar *"medidas que conduzcan a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, así como proveer a la seguridad de las fronteras, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la libre navegación de los cursos de agua interiores, la habilitación de puertos y las negociaciones necesarias para el mantenimiento de las buenas relaciones con las potencias extranjeras"*.

Del análisis del Estatuto surge que el objeto de la COREBE es adoptar y ejercer la dirección de las acciones necesarias para el aprovechamiento integral, racional y múltiple de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bermejo.

Se establecen como órganos de dirección y administración el Consejo de Gobierno y el Directorio.

El primero es el órgano supremo de la entidad y se integra con un Ministro designado por el Ejecutivo Nacional y los Gobernadores de las seis provincias integrantes de la región. Este Consejo de Gobierno está presidido por el Ministro representante del Gobierno Nacional, estableciéndose la vicepresidencia rotativa en forma anual a cargo de los Gobernadores de Provincia. Su régimen funcional prevé por lo menos una reunión ordinaria anual y la posibilidad de reuniones extraordinarias.

Las atribuciones del Consejo hacen a los mismos objetivos de la COREBE ya que entiende en la elaboración y aprobación de los planes, programas, proyectos y obras con relación al objeto. Para el logro de sus fines le compete promover la concertación de acuerdos interjurisdiccionales, intervenir en la programación y ejecución de las obras binacionales de la Cuenca y promover la sanción de las leyes nacionales o provinciales.

El Directorio es el órgano ejecutivo de la Comisión y está integrado por representantes designados por cada una de las jurisdicciones intervinientes. También aparece la Presidencia a cargo del representante de la Nación, ya que se establece que será el Director designado por el Ministro del Poder Ejecutivo Nacional quién presidirá las reuniones.

Además de sus atribuciones ejecutivas generales le compete organizar y preparar las reuniones del Consejo de Gobierno, celebrar todos los contratos necesarios para el cumplimiento de sus fines y administrar los fondos.

Está prevista la integración de su patrimonio principalmente con fondos asignados anualmente por el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, los provenientes del Fondo de Desarrollo Regional y del Fondo Nacional para Grandes Obras Hidráulicas. En cuanto a los aportes requeridos a las partes para la realización de las obras se prevé en principio que sea por partes iguales entre la Nación y las Provincias. Excepto que se trate de estudios u obras que beneficien exclusivamente a una o algunas provincias en cuyo caso el Consejo establece las proporciones de los aportes.

Está prevista su duración el tiempo necesario para el cumplimiento de su objeto.

Se advierte la atribución de facultades ejecutivas a la Comisión y la existencia de un patrimonio integrado en la forma que establece el Estatuto para la realización de obras.

5.2. La Región Central

Ya con la reforma constitucional de 1994 vigente se celebra el Tratado de Creación de la Región Central entre las provincias de Córdoba y Santa Fe, en ejercicio de las facultades otorgadas por el art. 124 y 125, para crear regiones para el desarrollo económico y social. Habiéndose incorporado posteriormente la provincia de Entre Ríos.

Se invocan en los considerandos la necesidad de implementar un federalismo de cooperación y concertación a fin de lograr la integración para el fortalecimiento del desarrollo económico, social y humano de la región.

Las competencias propias de la región serán ejercidas por un organismo de decisión y conducción política, la Junta de Gobernadores, integrada por los primeros mandatarios de las Provincias firmantes y un organismo de implementación de las políticas, el Comité Ejecutivo, integrado por ministros de las Provincias signatarias.

Aparece una instancia deliberativa y de formulación de proyectos a cargo de la Comisión Parlamentaria Conjunta, integrada por legisladores de cada una de las Provincias.

La Secretaría Administrativa será el organismo de coordinación con carácter administrativo y organizativo de los demás órganos instituidos.

Se prevé que las políticas regionales en las distintas materias sean acordadas a través de protocolos adicionales.

Se tienen en cuenta dos niveles de relación posible de la región, por un lado su inserción en el Mercosur y por otra su relación con los municipios de la región para la formulación y ejecución de políticas regionales que los afecten.

Las competencias de la Junta de Gobernadores son amplias y tienen que ver con la realización de los objetivos de la región por lo cual expresamente se contempla decidir y aprobar programas de desarrollo económico y social, celebrar acuerdos, crear órganos, dictar reglamentos regionales.

5.3. Acuerdo Regional para la Ejecución del Acta Ambiental del NOA

El Acta Ambiental del NOA, acuerdo celebrado después de la reforma constitucional del año 94, tiene por finalidad mancomunar esfuerzos regionales con fines que hacen a la defensa del medio ambiente y al desarrollo sustentable.

Este emprendimiento surge de la necesidad de concreción de un Plan de Gestión Ambiental Regional para la conservación, preservación y saneamiento de los ecosistemas, el uso racional, protección y recuperación de los recursos naturales.

Este plan debe contemplar la creación de un sistema de control interprovincial de tratamiento de residuos y sustancias peligrosas, el establecimiento de medidas de protección del patrimonio histórico, cultural, paisajístico etc.

El plan también debe abarcar la fijación de pautas atributivas de potestades y deberes a los municipios en todo lo que pueda ser de su competencia en materia de recursos naturales y protección del ambiente.

Debe prever la coordinación en el ejercicio del poder de policía entre todas las jurisdicciones intervinientes.

Los gobernadores proponen a sus respectivas legislaturas la sanción de un régimen general uniforme y definitivo para las provincias del NOA que tienda a la regulación de los derechos invo-

lucrados en torno al medio ambiente regional, el cual se traducirá en el referido Plan de Gestión Ambiental Regional.

Se comprometió la creación del ERPANOA, como organización administrativa encargada de efectivizar los compromisos asumidos con respecto al medio ambiente.

5.4. Tratado de Creación de la Región Patagónica

Los Gobernadores de las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén y La Pampa, celebraron en Junio de 1996, el Tratado de Creación de la Región Patagónica. Tal como se expresa en los fundamentos del mismo, el Tratado se celebra en el marco de las facultades conferidas a las provincias por el art. 124, con el objeto de fortalecer la integración que permita aportar soluciones a las necesidades comunes.

Del Estatuto de la Región de la Patagonia, surgen sus objetivos, su competencia, su organización política y administrativa.

En cuanto a sus fines van desde lo más general referido a la consolidación de la democracia y de la identidad patagónica, hasta la unificación de criterios normativos comunes.

En todos los casos se trata de diferentes formas de promoción del desarrollo económico y social de la región.

En cuanto a las competencias se acuerda que surgirán por delegación de las provincias y del Estado Nacional a través de los respectivos convenios.

Como órganos de Gobierno, se crean la Asamblea de Gobernadores y el Parlamento Patagónico; como órgano Ejecutivo, la Comisión Administrativa y como órgano de Asesoramiento, el Foro de Superiores Tribunales de Justicia.

A la Asamblea de Gobernadores se le atribuyen funciones de conducción política, aprobación de protocolos adicionales y convenios sobre materias particulares, que luego requerirán la aprobación del Parlamento Patagónico.

En el mismo orden de ideas se le atribuye a esta Asamblea de Gobernadores la facultad de aprobar y firmar acuerdos con el Estado Nacional, sometidos a la posterior aprobación del Parlamento Patagónico.

La Comisión Administrativa, integrada por los Ministros de los Gobiernos de las respectivas provincias integrantes de la región, tendrá funciones ejecutivas respecto de las políticas, programas y planes elaborados por la Asamblea de Gobernadores.

Resulta interesante, el funcionamiento del Parlamento Patagónico, que constituye la instancia deliberativa como expresión de la voluntad integradora regional de los poderes legislativos de las provincias signatarias del Tratado.

Además de su función de colaboración con la Asamblea de Gobernadores, menciona el Estatuto la de proponer acciones tendientes a la homogeneización de legislación vigente en los Estados parte y requerir a los organismos técnicos informes, datos, opiniones o dictámenes sobre materias específicas a fin de elaborar propuestas y proyectos o impulsar cuestiones de interés regional.

En cuanto al Foro de Superiores Tribunales de Justicia, integrado por representantes de los Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias que componen la región si bien sus funciones son de asesoramiento y consulta, su actuación contribuirá a la unificación de criterios interpretativos que favorecerá la actuación de los otros órganos creados por el Estatuto.

Los últimos acuerdos para la creación de regiones muestran algunos elementos comunes. En primer lugar se establecen determinados fines que las provincias acuerdan lograr con contenidos y prioridades de acuerdo a políticas definidas en cada una de las regiones, referidos a integración territorial, realización conjunta de proyectos, cooperación y complementación para la realización de objetivos específicos.

En ninguno se otorga personalidad jurídica a la región, por aquel principio básico por el cual la región no es un nuevo nivel de gobierno, ni se delegan o atribuyen competencias propias de las provincias a la región.

CAPÍTULO III

SITUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES



CAPÍTULO III

SITUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

En el presente capítulo se analizan las facultades y las limitaciones que, desde el punto de vista institucional poseen la Ciudad de Buenos Aires y los Municipios de la provincia de Buenos Aires, con el objeto de identificar y precisar las capacidades de los mismos para sumarse al proceso de integración de la región metropolitana.

1. Situación Institucional de la Ciudad de Buenos Aires

1.1. Introducción

En esta primera parte del capítulo se analizan las características del régimen institucional de la Ciudad de Buenos Aires luego de la Reforma Constitucional de 1994, los aspectos comunes y las principales diferencias con los demás niveles de gobierno, como así también el alcance de las facultades previstas por su régimen autonómico.

El objeto del mismo es identificar el alcance y las potenciales limitaciones que, desde la perspectiva jurídico-institucional posee la Ciudad para poder hacer frente a un proceso de integración en la región metropolitana.

La Ciudad de Buenos Aires se encuentra atravesando un período fundacional desde el punto de vista institucional. La reforma constitucional de 1994 la ha colocado ante el desafío de definirse a sí misma. El hecho de ser la Capital de la Nación por más de un siglo había provocado sobre sus habitantes una actitud de desentendimiento respecto de su papel como integrante de un municipio.

Es evidente que a partir de las decisiones asumidas por el constituyente, los porteños han tomado conciencia de la situación de desigualdad en la que se encontraban respecto de los habitantes de cualquier municipio del país. Es por ello que la Ciudad ha ingresado en una etapa que le exige y obliga a pensar sobre sí misma para dar respuesta a su problemática local, independientemente de la nacional.

1.2. La Constitución Nacional y los Niveles de Gobierno

Históricamente la Constitución Nacional determinó tres centros de poder en nuestro territorio: la Nación, la Provincia y el Municipio. La Reforma de 1994, ha agregado una nueva categoría o nivel de gobierno: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Lamentablemente, el constituyente de Reforma no ha sido claro en cuanto al alcance de la autonomía de la Ciudad, de manera que *“han surgido dudas sobre el régimen jurídico que le cabe a la misma”*.¹

Un repaso de la naturaleza jurídica de los tres centros de poder antes mencionados resultará de gran utilidad para entender la posición que hoy ocupa la Ciudad de Buenos Aires. Para ello debemos ineludiblemente recurrir a los conceptos de soberanía, autonomía y autarquía, dispuestos en nuestro derecho público y que resultan muy útiles a fin de encuadrar jurídicamente a la Nación, la Provincia y el Municipio.

Soberanía: es la capacidad de poder de algunos Estados (Estados soberanos) para dictar decisiones obligatorias para su población y no estar subordinados a otro poder temporal superior.

Autonomía: *“supone un poder de derecho público no soberano que puede, en virtud de un derecho propio y no sólo por delegación, establecer reglas de derecho obligatorias”*.² Esto significa que el ente tiene poder propio y originario para darse su propia ley y regirse por ella. En otras palabras, *“la autonomía consiste en la facultad que tiene la autoridad para darse sus propias normas, elegir sus autoridades y administrarse a sí misma, dentro del marco de sus competencias territoriales y materiales”*.³

Autarquía: es la facultad que un ente posee para administrarse por sí mismo, pero de acuerdo con una norma que le es impuesta, ya que el ente no tiene poderes para dictar dicha norma.

A partir de estos conceptos podemos afirmar que la Nación es el único nivel titular de soberanía, mientras que las provincias son Estados autónomos y autárquicos, lo que no impide que sus actos, dictados dentro del marco de su ámbito de competencia, tengan soberanía por ser manifestaciones del poder del Estado Argentino. Además, las provincias gozan de personalidad jurídico-política conforme lo establece el artículo 33 del Código Civil.

Tanto la autonomía como la autarquía de las provincias tienen un cuerpo normativo específico en nuestra ley fundamental, pues el primer atributo está delimitado por los arts. 5, 31 y 123; y el segundo por los arts. 6, 7 a 12, 75, incs. 15 y 30, 126 y 127.

1.3. La Ciudad de Buenos Aires luego de la Reforma Constitucional

Antes de ingresar de lleno en el análisis propuesto, debemos tener presente que, son las propias características de la Ciudad de Buenos Aires las que condicionan también sus perspectivas institucionales. Ésta, además de ser sede de las autoridades nacionales alberga, en una superficie territorial relativamente pequeña, una décima parte de la población del país, mientras que cuenta con una participación en el PBI nacional que asciende al 25,9%⁴. Asimismo, por ella transitan diariamente más de siete millones de personas, cuestión que además denota su interacción con un área que trasciende sus propios límites jurisdiccionales.

¹ DANIEL A. SABSAY y JOSÉ M. ONAINDIA, *La Constitución de los Argentinos*, ed. Errepar, Bs. As., 1994, p. 387.

² En sentido jurídico, la autonomía aparece siempre un poder legislativo. PAUL LABAND, *Le Droit Public de l' Empire Allemand*, T. 1, París, 1900, p. 178.

³ DANIEL A. SABSAY, *Comentarios Generales*, en SABSAY, DANIEL A. y ONAINDIA, JOSÉ M., *La Constitución de los Porteños. Análisis y Comentarios*, ed. Errepar, Bs. As., 1997, p. 12.

⁴ Según datos del Censo Económico de 1995.

Como puede advertirse, la dimensión, la importancia y la riqueza que posee la Ciudad, hacen sumamente difícil su identificación con el concepto de municipio en sentido clásico, por otra parte su conformación urbana también impide la asimilación con la idea de provincia. Ahora bien, teniendo en cuenta estas particularidades y aquellas que hacen a su índole estrictamente institucional, debemos hacernos la siguiente pregunta ¿puede afirmarse que nos encontramos ante una categoría de nivel de gobierno diferente a los tres existentes con anterioridad a la reforma constitucional? Para ello debemos comenzar por unir las diferentes piezas del esquema institucional contenido en la ley fundamental, comparando dicho régimen con el de las provincias por una parte y con el de los municipios por otra.

El artículo 129 de la ley fundamental le concede a la Ciudad un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción y es recién a partir de ella que podremos desentrañar el sentido, el alcance y los efectos de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires.⁵

1.4. Características de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y la de las Provincias

1.4.1. Aspectos comunes entre las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires

El régimen de la Ciudad de Buenos Aires presenta varios aspectos comunes con el de las provincias. En efecto, así ocurre con:

- La determinación de su representación en la Cámara de Diputados, art. 45, y en la de Senadores, art. 54 de la Constitución Nacional. Asimismo el hecho de que la Ciudad esté representada en ambas Cámaras del Congreso se compadece con el art. 44 por el cual *“un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires será investido del Poder legislativo de la Nación”*.
- La intervención federal como remedio excepcional del gobierno nacional puede ser aplicado en las provincias y en la Ciudad. Así lo disponen los arts. 75, inc. 31 que le concede esta facultad al Legislativo y el 99, inc. 20 de la Constitución Nacional, que la pone en cabeza del Ejecutivo, en caso de receso del Congreso.
- La distribución de impuestos coparticipables, que deberá ser llevada a cabo entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires a través de una ley convenio (art. 75, inc. 2, párr. 3º C.N.). Además, los dos últimos párrafos de la cláusula que se comenta, disponen que *“no habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la Ciudad de Buenos Aires en su caso”*, y que un organismo federal, *“que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires”*, será el encargado de controlar la aplicación del sistema.
- La Constitución Nacional en su art. 125 dispone a continuación del listado de acciones que pueden llevar a cabo las provincias para asegurar su desarrollo –cláusula del progreso–, la facultad tanto para éstas como para la Ciudad de Buenos Aires de *“conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales”*. Luego se detallan varias ac-

⁵ Artículo 129 de la Constitución Nacional: *“La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la Ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea Capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones”*.

ciones propias del constitucionalismo social como: “*promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo*”, entre otras, que en este caso también pueden ser llevadas a cabo por la Ciudad de Buenos Aires.

Como afirman Sabsay y Onaindia, “*estas similitudes entre la Ciudad y las provincias no pueden sin embargo conducirnos a equívocos, son muchas y muy profundas las diferencias que, como veremos a continuación, impiden asimilar la condición de ambas personas jurídicas de derecho público*”.⁶

1.4.2. Diferencias fundamentales entre el régimen de las Provincias y el de la Ciudad de Buenos Aires

a) Deslinde de competencias: Nación-Provincias

La relación Nación-Provincias está prevista en el art. 121, que dispone el principio fundamental en la materia cuando expresa que “*las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal*”. Esta disposición interpretada juntamente con el artículo 31 permite extraer las siguientes conclusiones:

Las provincias poseen una competencia general, mientras que la de la Nación es excepcional, y está integrada por las potestades que las provincias le han delegado.

Si bien la Nación es titular de una competencia de excepción, ella es suprema, pues la misma Constitución se ha ocupado de ubicar a los actos que ella realiza en un nivel jerárquico superior al peldaño que ocupan los actos provinciales.

b) Deslinde de competencias: Nación-Ciudad de Buenos Aires

La Constitución Nacional no ha determinado expresamente el alcance de las facultades de la Ciudad de Buenos Aires, disponiendo que las mismas surgirán a partir de la sanción de una ley que “*garantizará los intereses del Estado Nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea Capital de la Nación*”.⁷ Ello permite extraer las siguientes consideraciones:

La técnica que el constituyente ha utilizado para efectuar el deslinde que se analiza, es el opuesto al aplicado para diferenciar “lo nacional” de “lo provincial”. Esto es así, porque en el primer caso, es la Nación quien tiene a su cargo la definición de los contornos de la competencia de la ciudad, mientras que en el segundo caso, son las provincias a quienes les cabe determinar la magnitud de las potestades nacionales. Ha sido el mismo constituyente, al establecer que el Estado Nacional debe garantizar sus intereses por medio de una ley especial mientras la Ciudad sea Capital de la Nación, quien ha dado las pautas necesarias para desentrañar el alcance de la potestad nacional.

Por ello, si se parte de la base de que la Ciudad es un ente autónomo, no cabe duda que se ha querido dotarla de las herramientas necesarias para llevar a cabo esta identidad institucional.

Resultaría contradictorio entonces pensar que al mismo tiempo que se le ha concedido esta facultad, se ha incorporado en otro ente –la Nación– la potestad de determinar, cuándo y cómo le parezca, la magnitud de sus facultades sobre la Ciudad, con el riesgo de menoscabar seriamente su autonomía. Si esto sucediera se estaría contrariando una de las bases constitucionales que establece que las leyes que reglamentan el ejercicio constitucional no pueden alterar los principios, garantías y derechos reconocidos por la misma.

⁶ DANIEL A. SABSAY, *Comentarios Generales*, o.c., Bs.As., 1997, pp. 4-6.

⁷ Art. 129 de la Constitución Nacional.

c) Carácter del poder constituyente

Una importante diferencia también surge respecto de la consideración del poder constituyente del que ambas personas son titulares.

Las provincias por su carácter de autónomas gozan de un poder constituyente secundario (art. 123, C.N.), por oposición al primario, en razón de que el mismo debe necesariamente contemplar los cinco contenidos que el art. 5 de la C.N. establece. Es decir que la relación de jerarquía entre este poder constituyente y el nacional o primario, se materializa a través de la imposición de esas cinco condiciones que hacen a la prosecución del principio de armonía dentro del marco de un sistema de Estado de Derecho.

El constituyente reformador situó a las disposiciones relativas a la Ciudad de Buenos Aires dentro del Título II de la parte orgánica de la ley fundamental, denominado: “*Gobiernos de Provincia*”. De manera que, salvo disposición expresa en contrario, todo lo relativo al régimen de las provincias es de aplicación supletoria a la Ciudad. Es en este tópico en donde resulta aplicable el principio “in dubio pro autonomía”. Es decir toda vez que una disposición constitucional admita más de una interpretación, habrá de estarse a aquella que sea más favorable a la concreción de la autonomía del nuevo nivel de gobierno.

La Ciudad de Buenos Aires según reza el art. 129, 3º párrafo, también posee la potestad de “constituir” sus pautas institucionales fundamentales. Su poder constituyente es originario (por oposición a derivado) en razón de que su ejercicio no se encuentra predeterminado por instituciones o normas que le son previas en lo que hace a cuestiones de su incumbencia, entendiéndose por éstas, a aquellas que rigen su vida política y/o comunitaria.

En consecuencia las limitaciones que puede contener el poder constituyente porteño, al igual que para las provincias, sólo hacen a su carácter secundario.⁸

d) Otras diferencias

Además de las precitadas, existen otras diferencias respecto de las atribuciones que integran la competencia de las provincias, que la Ciudad no ha recibido de manera expresa, y que dado el objeto del presente trabajo sólo mencionaremos a título enunciativo.

La Ciudad no posee la prerrogativa de imponer contribuciones directas e indirectas.

No ha sido contemplada expresamente como parte en la celebración de tratados parciales (art. 125).⁹

La Ciudad no posee el dominio originario de sus recursos naturales (art. 124, 2º parte).¹⁰

No goza de la potestad expresa de aplicar legislación común dictada por el Congreso de la Nación, por no haber sido incluida en el art. 75 inc. 12.

El Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no se constituye en agente natural del “*Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación*”, como es el caso de los Gobernadores de Provincia (art. 128).

⁸ La Nación, en su calidad de titular de la soberanía estatal, al no tener otro poder por encima de ella susceptible de precondicionar el ejercicio de sus potestades, es titular de un poder constituyente primario. Mientras que las provincias o la Ciudad de Buenos Aires, por ser autónomas, pueden ser objeto de ciertos límites al ejercicio de su poder constituyente y por ese motivo, éste es de tipo secundario.

⁹ Tratado en el punto 1.8.

¹⁰ Tratado en el Cap. IV, 2.1.

1.5. Naturaleza jurídica de la Ciudad de Buenos Aires

Pueden identificarse tres grandes grupos de opiniones en la doctrina nacional, que se pronuncian acerca de la génesis jurídica de la Ciudad de Buenos Aires.

Por una parte se encuentran quienes sostienen que la Ciudad de Buenos Aires sólo puede ser considerada como un ente autárquico, entre los cuales se destacan las opiniones de Marienhoff¹¹ y Spota.¹²

Un segundo grupo de juristas, entre quienes se sitúan De la Rúa¹³, y Padilla¹⁴, afirma que la Ciudad de Buenos Aires posee una autonomía similar a las provincias.

Por último, una tesis mayoritaria, entre los que se encuentran Creo Bay¹⁵, Loñ¹⁶, Frías¹⁷, Bidart Campos¹⁸ y Sabsay¹⁹ entre otros, demuestran las limitaciones al concepto tradicional de autonomía que el texto constitucional presenta y que han llevado a la creación de un nuevo nivel de gobierno.

1.6. Facultades de la Ciudad de Buenos Aires

Independientemente de la definición a la que pueda adherirse en materia de naturaleza jurídica, resulta de fundamental importancia para brindar un panorama completo de la materia en análisis, determinar las facultades que se derivan del nuevo régimen institucional de la Ciudad de Buenos Aires. Por ello, intentaremos precisar el alcance que el constituyente ha querido otorgar a la Ciudad al dotarla de un gobierno autónomo, “*con facultades propias de legislación y jurisdicción*” (art. 129 CN).

¹¹ “Autarquía significa que el ente tiene atribuciones para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo con una norma que le es impuesta, pues no tiene poderes para dictar dicha norma o ley”. MIGUEL MARIENHOFF, “La supuesta autonomía municipal”, La Ley, T. B-, Bs. As., 1990, p. 1015.

¹² “La Ciudad de Buenos Aires no tiene autonomía como una provincia [...] [...] sino en verdad goza de autarquía fundada en la voluntad de todo un pueblo de la Nación, expresada a través de la convención reformadora”, ALBERTO SPOTA, en “Naturaleza político-institucional de la Ciudad de Buenos Aires en el texto de la Constitución vigente a partir de agosto de 1994”, La Ley, T. A, Bs. As., 1995, p. 997.

¹³ “El status que se confiere a la Ciudad de Buenos Aires se funda no en su condición de Capital de la República, condición que podrá dejar de ser en un futuro, sino en la necesidad de brindarle instrumentos adecuados, que fundados en el concepto clásico de autonomía, le permitan satisfacer los peculiares requerimientos de una megalópolis, JORGE DE LA RÚA, “El nuevo status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires”, La Ley, T -E, Bs. As., 1994, p. 1125.

¹⁴ “La Ciudad de Buenos Aires posee un status institucional casi equivalente al de una provincia”, MIGUEL PADILLA en “Estatuto Autonomo de Buenos Aires”, cit. en: Leyes Reglamentarias de la reforma constitucional. Pautas y Sugerencias Fundamentales, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Bs. As., 1996.

¹⁵ “...la Ciudad de Buenos Aires se trata de un tertium genus, esto es, ni provincia, ni municipio, ciudad autónoma o autonómica...”, HORACIO D. CREGO BAY, “Nuevo régimen jurídico institucional de la Ciudad de Buenos Aires”, La Ley, Tº E, Bs. As., 1994, p. 1027.

¹⁶ “El constituyente de 1994 puso término a la situación señalada consagrando en el artículo 129 un gobierno plenamente autónomo para la Ciudad de Buenos Aires acabando, de esa manera, con una antigua y arbitraria discriminación”, FÉLIX R. LOÑ, “Comentario liminar”, en Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Comentada, MARCELO LÓPEZ ALFON-SÍN, editorial Estudio, Bs. As., 1997, p. 21.

¹⁷ “La Ciudad de Buenos Aires es autónoma pero el artículo 129 de la Constitución Nacional reformada ha dejado pendientes decisivas opciones al Congreso y a la Convención Constituyente...” “¿Qué autonomía para Buenos Aires?”, PEDRO J. FRÍAS, Publicación de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Bs. As., 1997.

¹⁸ GERMÁN BIDART CAMPOS, “La correlación entre el art. 3 de la Constitución Nacional (territorio federalizado) y las normas de la Ciudad de Buenos Aires (con autonomía), es que su territorio (federalizado desde la capitalización hasta la reforma de 1994), deja de ser territorio federal y sólo queda sujeto parcialmente a jurisdicción federal a los fines de garantizar los intereses del estado federal”. “La ciudad adquiere un status autonómico como ámbito geográfico no federalizado, pero sometido a jurisdicción federal parcial en todo cuanto su condición capitalina lo haga necesario para garantía de los intereses federales”, en Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, La Reforma Constitucional de 1994, Tomo IV, ed. Editar, Bs. As., 1995.

¹⁹ “Se trata de una suerte de híbrido institucional, entre la provincia y el municipio”. DANIEL A. SABSAY, O.C.

1.6.1. Legislación

Este aspecto ha quedado en gran medida desarrollado en los comentarios anteriores. Sin embargo, es importante precisar el modo en que se considera debe ser entendida esta atribución. Una primera pauta está dada por el reconocimiento a la Ciudad de una potestad legislativa general. Es decir que aquellas materias que en definitiva queden a su cargo deberán ser reguladas por medio de normas generales y abstractas.

Ahora bien, ¿cuáles son las materias que quedan en manos de la Ciudad? Ello dependerá del modo como el legislador entienda deben garantizarse los intereses nacionales en la sede de las autoridades de la Nación, como así también de qué manera pretenderá ejercer las atribuciones legislativas que conserve sobre la Capital. De todas formas, las aspiraciones del Congreso encuentran su límite en la definición institucional de la Ciudad que ha efectuado el constituyente. En tal sentido, a todo embate del Poder Legislativo Nacional deberán contraponerse las necesidades de un gobierno autónomo. Su competencia, tal cual lo refiriéramos en el punto 1.4.2.b) no puede quedar cercenada de modo de convertirse en una suerte de “minusválido institucional”. De allí que *“las facultades legislativas deberán ser tan amplias como para satisfacer la finalidad del bien común de dicha sociedad local”*.²⁰

Bidart Campos²¹, señala que *“la Constitución previó tres etapas para alcanzar las diversas materias comprendidas por la legislación”*. La primera, ya ha sido alcanzada con la sanción del Estatuto Organizativo, en la cual el Congreso ejercía sus potestades sobre la materia; la segunda que coincide con la etapa actual, *“comprende el período durante el cual la Ciudad continúe siendo la sede de las autoridades nacionales, la que se encuentra regulada por la norma constitucional, y para lo cual se ha dictado la ley 24.588 y las disposiciones transitorias séptima y decimoquinta”*; y la tercera, para el caso de que la Ciudad deje ser Capital de la República, en cuyo caso ya no tendrá las limitaciones antes enunciadas.

El artículo 129, como norma de competencias, ha querido en primer término, crear una nueva persona jurídica de derecho público: la Ciudad de Buenos Aires, expresando sus rasgos más trascendentes. En segundo término, y dado que en su territorio se sitúan las autoridades del gobierno nacional, ha cuidado de preservar los intereses de la Nación sobre el mismo. La resultante de este juego institucional, no puede tener por objeto el desencadenamiento de una lucha de poderes y competencias, sino redundar en el desarrollo normal de ambas instituciones. Toda invasión injustificada de parte del Congreso importará una violación del texto constitucional, por lo cual la interpretación de los límites deberá llevarse a cabo por aplicación del principio de razonabilidad entre medios y fines dispuestos en el art. 28.

1.6.2. Jurisdicción

Dado que este punto, si bien resulta trascendente para la delimitación de las facultades institucionales de la Ciudad, no tiene mayor relevancia en el objeto del presente trabajo, razón por la cual sólo mencionaremos a título enunciativo lo que consideramos sustancial al respecto.

Esta facultad no significa otra cosa que la posibilidad que tiene la Ciudad de contar con un Poder Judicial propio. Sin embargo, la magnitud de dicho poder ha dado lugar al planteo de diferentes posiciones. De allí que surja como interrogante ¿cuál es el alcance de esta Judicatura? Aquí también es aplicable el criterio que ya se ha precisado respecto de la distribución de facultades entre la Nación y la Ciudad. El Congreso de la Nación, en la ley de Garantías, puede determinar qué porción del Poder Judicial con competencia en el territorio de la Ciudad debe continuar en manos de la justicia nacional.

²⁰ ANTONIO M. HERNÁNDEZ, *Federalismo, Autonomía Municipal y Ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, ed. Depalma, Bs. As., 1997, p. 225.

²¹ Derecho Constitucional Argentino, o.c., p. 542-3.

Esto no puede significar que la Nación conserve en su totalidad a la actual Justicia Nacional con competencia en la Capital. Esta afirmación tiene como fundamento la cláusula transitoria decimoquinta la que, en conjunción con los artículos 114 y 115 de la ley fundamental, permiten sustentar el principio de que la Ciudad debe contar con un Poder Judicial integrado por la actual Justicia Nacional de la Capital, salvo en aquellas ramas que a juicio del Congreso, y siempre que no vulneren los preceptos del constituyente, deberán permanecer en la órbita nacional (art. 129, 2º párrafo).

1.7. La ley 24.588

En cumplimiento del mandato constitucional, el Congreso de la Nación sancionó la ley n° 24.588, de garantías de los intereses del Estado Nacional mientras la Ciudad de Buenos Aires continúe siendo la Capital de la Nación. Esta norma se inscribió dentro del proceso de institucionalización de la Ciudad, el cual se está llevando a cabo a través de distintas etapas contempladas por la Convención Constituyente de 1994. Los primeros y sustanciales pasos se concretaron con la elección del Jefe del Gobierno de la Ciudad, la sanción del Estatuto Organizativo y la conformación de la Legislatura local.

Como se ha hecho referencia a lo largo del presente capítulo, y como bien lo expresa en su Título, la norma ha sido dictada para preservar los intereses de las autoridades federales residentes de manera transitoria dentro del territorio de la Ciudad de Buenos Aires. Si bien el mandato del constituyente resulta claro en cuanto a las limitaciones que se estipularán, éstas no deberían tener otro propósito que el de evitar decisiones y comportamientos por parte del gobernante local, que pudieran obstaculizar la gestión de los funcionarios federales. De allí que no pueda afirmarse que el legislador haya respetado aquella voluntad al sancionar la ley 24.588.

Creemos que una somera observación de la referida norma permitirá percibir una serie de aspectos que lesionan de manera diversa la autonomía porteña. En primer lugar, la norma efectúa un deslinde inapropiado de competencias Nación-Ciudad de Buenos Aires, ya que confiere a la Nación una competencia general, mientras para la Ciudad sólo deja una especie de competencia remanente o de excepción. Dicho criterio ha sido adoptado por el legislador en el art. 2º de la ley, el cual resulta totalmente contradictorio con el art. 129 de la Constitución Nacional, atribuyendo a la Nación, además de todas las facultades que le son propias, una serie de potestades implícitas. Esta técnica invierte claramente el sentido del programa constitucional, en donde se crea un nuevo nivel de gobierno y a continuación, dada la particular condición de asiento de la Capital, se le reconoce a ésta la potestad de contar con aquellas facultades que hagan a su normal desempeño y que protejan los intereses nacionales, que se denomina “técnica de resguardo”. Esta interpretación no resiste el menor análisis, ya que el nuevo Estado, (la Ciudad de Buenos Aires) tiene el carácter de permanente, mientras que el asiento del Gobierno Nacional en su territorio constituye, como ya lo afirmáramos una situación coyuntural, susceptible de ser modificada. En consecuencia, es la Capital “huésped” de la Ciudad de Buenos Aires, no siendo aceptable, de ninguna manera la interpretación contraria.

Por otra parte, *“la ley identifica como intereses de la Nación cuestiones de clara índole local, como el Registro de la Propiedad Inmueble, el contralor de las personas jurídicas, la fiscalización de los servicios públicos, la seguridad y protección de las personas y bienes. No se advierte, en este caso, de qué modo puede dificultar el ejercicio de las actividades nacionales el hecho de que las dependencias mencionadas permanezcan dentro del ámbito del gobierno de la Ciudad”*.²²

²² FÉLIX R. LOÑ, O.C.

En materia de servicios públicos, en tanto, *“se establece un régimen confuso, del que no surge un claro deslinde de competencias y que traerá aparejados serios inconvenientes al ejercicio del poder de policía local, en todo lo que hace, en sentido amplio, a la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad, por cuanto no se determinan las materias de fiscalización local o bien un sistema de coordinación de la fiscalización a cargo de cada uno de los distintos niveles de gobierno. De lo contrario, la práctica llevará a una confusión de roles, superposición de autoridades de aplicación y anárquica fragmentación de responsabilidades”*.²³

Uno de los mayores desafíos derivados de la Reforma de la Constitución Nacional, en la presente temática, y que la norma no resuelve de manera alguna, se relaciona con el problema planteado en el art. 75 inc. 30 y las disposiciones transitorias 7 y 15 1er. párrafo de la ley fundamental.²⁴

No ha quedado claro cuál será el alcance de las facultades de legislación propias del régimen autónomo del Gobierno de la Ciudad, y cuáles son las facultades exclusivas del Congreso de la Nación sobre la Ciudad, tornándola incierta y equiparándola más bien con un régimen de autarquía. Por ello, no existiendo norma de limitación de atribuciones del art. 75 inc. 30, el Congreso de la Nación podría ejercer sus facultades de legislación sobre materias de carácter local. El alcance de la autonomía queda al arbitrio del legislador, vulnerando el claro mandato que por medio del art. 129, el constituyente de reforma ha dado.

1.8. Capacidad de la Ciudad de Buenos Aires para la creación de regiones para el desarrollo económico y social

Al abordar el tratamiento de la situación institucional de la Ciudad planteamos que una de las cuestiones que no permitían asimilar su régimen con el de las provincias, se encontraba dado precisamente en que el artículo 124 de la norma constitucional no había previsto expresamente para aquella la facultad de celebrar regiones para el desarrollo económico y social.

Esta disposición ha abierto un interesante debate doctrinario al respecto que es preciso dilucidar, sobre todo, teniendo en cuenta el objeto de estudio del presente trabajo.

Quienes sostienen que la Ciudad carece de la capacidad suficiente para integrar regiones, afirman que ha sido el propio texto constitucional el que no lo ha previsto, ya que el artículo 124 sólo habla de las provincias, mientras que para la Ciudad de Buenos Aires remite al *“régimen que se establezca a tal efecto”*.

Nosotros consideramos que cuando deban analizarse las facultades de la Ciudad, siempre deberá tomarse como punto de partida el artículo 129 de la Constitución Nacional, que constituye una suerte de gran sistema de deslinde de competencias Nación-Ciudad y aplicar el principio *“in dubio pro autonomía”*.²⁵ En primer lugar, el artículo 129, deja claramente expresado que la Ciudad de Buenos Aires no es una provincia, si bien puede asimilarse en ciertos aspectos a las

²³ D. A. SABSAY, O.C.

²⁴ Art. 75 inc. 30 de la Constitución Nacional: *“Corresponde al Congreso de la Nación: Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la Capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para dar cumplimiento a los fines específicos de los establecimientos de utilidad pública nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre los establecimientos en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”*.

Disposición transitoria Séptima de la Constitución Nacional: *“El Congreso ejercerá en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la Nación, las atribuciones legislativas que conserve con arreglo al artículo 129”*.

Disposición transitoria decimoquinta, 1er párrafo de la Constitución Nacional:

“Hasta tanto se constituyan los poderes que surjan del nuevo régimen de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, el Congreso ejercerá una legislación exclusiva sobre su territorio, en los mismos términos que hasta la sanción de la presente”.

²⁵ Desarrollado en el punto 1.4.2.c).

mismas. Ahora bien, este artículo ha sido situado por el constituyente reformador, y no casualmente, dentro del Título II de la parte orgánica de la norma constitucional, que se denomina: *“Gobiernos de Provincia”*. Esto nos brinda el marco específico que se ha querido observar para la Ciudad de Buenos Aires, de manera que, salvo disposición expresa en contrario, todo lo relativo al régimen de las provincias es de aplicación supletoria a la Ciudad.

En la norma constitucional de la Nación no es posible hallar ninguna disposición expresa que tienda a restringir o a cercenar la posibilidad de que la Ciudad pueda integrar regiones a través de la celebración de tratados parciales. Por el contrario, en los debates llevados a cabo en la Convención Constituyente de Santa Fe respecto al texto del artículo 124, la necesidad de la creación de la región metropolitana, en cuyo centro se encuentra enclavada la Ciudad de Buenos Aires, fue uno de los elementos que más movilizaron a los constituyentes para fundar sus posiciones en favor de la idea de promover la conformación de regiones desde la perspectiva económico-social.

La idea de una Ciudad integrada, formando parte del área metropolitana se encuentra presente de manera persistente en la Constitución Porteña, principalmente en las temáticas que involucran a la materia ambiental, cuando se refiere al aprovechamiento racional de los recursos naturales y a la promoción de políticas comunes tendientes al desarrollo. De esta forma el artículo 8° prevé que: *“La Ciudad tiene el dominio inalienable e imprescriptible de sus recursos naturales y acuerda con otras jurisdicciones el aprovechamiento racional de todos los que fueran compartidos”*. Por otra parte, el artículo 27 dispone que *“La Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada con políticas de desarrollo económico, social y cultural, que comprende su inserción en el área metropolitana (...)”*.

La ley 24.588 no contiene disposiciones específicas que importen una negación o restricción a la facultad de la Ciudad para integrarse regionalmente. Lejos de impedirlo, la única referencia que la norma realiza con relación a esta facultad está dada en su artículo 14, donde dispone que: *“podrá celebrar convenios y contratar créditos internacionales con entidades públicas o privadas siempre que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación (...)”*. Ha sido la propia ley que tiene por objeto brindar garantías al Estado Nacional mientras la Ciudad de Buenos Aires sea sede de sus autoridades, *“quien prácticamente la ha equiparado con las provincias, al no establecer mayores requisitos que aquellos que exige a éstas para concertar convenios con otras naciones”*.²⁶

Por su parte, la ley n° 71 de la Ciudad de Buenos Aires, que establece el Consejo del Plan Urbano Ambiental, destaca entre sus funciones la de *“Promover las instancias de coordinación y acuerdo con el Gobierno Nacional, los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales, tendientes a compatibilizar la gestión urbano ambiental de la región metropolitana”*. Esta normativa, que puede considerarse como de carácter reglamentario de la norma constitucional local, resulta una clara reafirmación, por parte de sus poderes constituidos, del ejercicio de la facultad de integración regional que posee la ciudad.

Además de los fundamentos normativos, la facultad de integración regional de la Ciudad también reconoce antecedentes, ya que el 8 de noviembre de 1984 se celebró el convenio del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), del cual fueron parte la Pcia. de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires, y que contó con la adhesión del Gobierno Nacional mediante dto. 577/87. Por su parte por medio del Dto. n° 2064/87 se creó la Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA).²⁷ Debemos recordar que en la época en que fueron celebra-

²⁶ FÉLIX R. LOÑ, O.C., p. 23.

²⁷ Ver Cap. I, 4.6.

dos estos acuerdos, la Ciudad de Buenos Aires no contaba con las facultades autonómicas que cuenta en la actualidad. Si la posibilidad de integración con otras jurisdicciones le era posible a un municipio, mayormente limitado desde el punto de vista institucional y que carecía de las atribuciones autonómicas que la Ciudad de Buenos Aires posee actualmente en la materia, no puede sostenerse validamente que ésta facultad le haya sido extraída expresamente a la Ciudad dentro del actual régimen, sobre todo cuando así lo dispone expresamente su propia Constitución.

Tal como quedara expresado en su oportunidad, si bien el constituyente ha dispuesto un peculiar régimen autonómico para la Ciudad, también ha sido muy precavido de no vulnerar otros intereses que hacen a la esencia del Estado Federal, como en este caso lo constituye el que Buenos Aires sea el asiento de las autoridades. De tal manera, ha dejado librada las decisiones complementarias, en este caso la facultad para integrar regiones, al régimen que se establezca al respecto.

Hemos visto que, tanto la ley 24.588 como la norma constitucional local, no contienen ninguna restricción respecto de la posibilidad que la Ciudad pueda conformar regiones.

Por otra parte el constituyente ha dejado claramente esbozada la idea de una Ciudad que comparte una realidad común con sus colindantes, proyectándose como parte de un área o región que denomina como metropolitana y que dicha visión integradora aparece ligada a la temática ambiental y del desarrollo sustentable, a través de dos vertientes fundamentales que hacen a la actividad pública, como lo son el manejo de los recursos naturales y las políticas de planeamiento urbano y ambiental, las que se encuentran vinculadas al desarrollo económico, social y cultural e insertas dentro del área metropolitana.

2. Situación institucional de los municipios de la Provincia de Buenos Aires

2.1. Introducción

En esta segunda parte del capítulo se realiza un diagnóstico de la situación jurídica de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, con relación a la extensión y alcance de sus atribuciones en materia ambiental y con respecto a su capacidad para ser parte de un esquema institucional, que posibilite la coordinación de políticas ambientales en la región metropolitana de Buenos Aires.

En este sentido, es necesario señalar que el municipio, en su condición de tercer nivel de gobierno en el territorio y de conformidad con nuestro sistema de distribución de poder, recibe sus atribuciones de acuerdo a lo que determine el derecho público de cada provincia. Sin embargo, la Constitución Nacional reformada en 1994 reconoce la autonomía de los municipios y establece las bases del régimen municipal que todas y cada una de las provincias debe asegurar.

Por esta razón, en primer término se analizan las disposiciones de la Constitución Nacional con respecto a los municipios. Específicamente, se analiza lo referido a la autonomía municipal, diferenciándolo del concepto de autarquía en el ámbito municipal, y subrayando las diferentes consecuencias que cada concepto implica con respecto a las competencias municipales.

En segundo lugar, se abordará la problemática del poder de policía, ello permitirá determinar qué alcance tiene el ejercicio de estas facultades en el nivel municipal; por otro lado, posibilitará establecer el ámbito de competencia ambiental que le ha sido reconocido al municipio bonaerense por el orden jurídico.

En tercer término, se tratará el elemento territorial de los municipios a efectos de establecer el alcance territorial de las competencias municipales identificadas previamente. Finalmente, se

analizan las capacidades de los gobiernos municipales bonaerenses para asociarse con otros niveles de gobierno.

2.2. Autonomía o Autarquía Municipal

El carácter autonómico o autárquico del municipio tiene importantes consecuencias en lo que hace a la magnitud y modo de ejercicio de sus competencias. La autonomía consiste en la facultad que tiene la autoridad para darse sus propias normas, elegir sus autoridades y administrarse a sí misma, dentro del marco de su competencia territorial y material.²⁸ La autarquía, por su parte, sólo comprende la auto-administración.

La determinación del carácter autárquico o autónomo del gobierno municipal es de suma importancia. En el caso de municipios autárquicos, la esfera de competencias municipales surge de una delegación de facultades por parte del Estado provincial; esto genera un cierto grado de precariedad con respecto a las competencias del municipio, ya que si bien las atribuciones delegadas pueden ser sumamente amplias, en cualquier momento, se puede plantear una avocación, total o parcial de esas potestades, por parte de la misma autoridad otorgante. En el caso de los municipios autónomos, por el contrario, el gobierno municipal tiene una esfera propia de acción, que no le ha sido concedida “graciosamente” por un nivel superior de gobierno, sino que le ha sido reconocida por el poder constituyente.

La cuestión relativa a determinar si los municipios argentinos eran autónomos o autárquicos dio lugar a una larga controversia doctrinal y jurisprudencial. Finalmente, la Reforma Constitucional de 1994 puso punto final a estas disputas, reconociendo expresamente la naturaleza autonómica del Estado municipal. El artículo 123 de la Constitución Nacional expresamente establece que *“Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”*. El término “asegurando” hace referencia a lo que está, que existe e importa el reconocimiento de la naturaleza sociológica del municipio, basada en relaciones de vecindad.²⁹ Claramente, la Convención fijó la obligación que deben cumplir las provincias de asegurar sus regímenes municipales en forma autonómica, no dejando margen para instaurar regímenes de naturaleza autárquica.

De esta manera, los órdenes jurídicos provinciales están obligados a reconocer la autonomía de sus municipios y a fijar las pautas para determinar el alcance y contenidos de dicha autonomía. Esta facultad-obligación de los Estados provinciales que se señala en último término, se justifica en el respeto por las autonomías provinciales y en el entendimiento que un buen régimen municipal debe tener en cuenta las particularidades propias de cada lugar; en consecuencia no puede existir un régimen local uniforme para todo el país.³⁰

De acuerdo al texto constitucional, el alcance y contenido de la autonomía debe referirse a distintos órdenes del quehacer local, a saber: el orden institucional, político, administrativo, econó-

²⁸ SALVADOR DANA MONTAÑO define la autonomía como “... una cualidad específica de la corporación, que la distingue de otras corporaciones: su capacidad de gobierno propio y, con más precisión, su facultad de organizarse, en las condiciones de la Ley Fundamental, de darse sus instituciones y de gobernarse por ellas con prescindencia de todo otro poder...”. Citado por A. HERNÁNDEZ O.C., p. 137-8.

²⁹ A. HERNÁNDEZ, O.C., p. 136.

³⁰ La Corte Suprema, en un fallo del año 1944 (“Fallos”, 199-423), señala que el alcance y los límites de las facultades municipales surgen de la Constitución y las leyes provinciales, materia que resulta ajena a la Nación, en cuanto no violen sus principios, derechos y garantías establecidas en la carta fundamental de la República. Señala, además, la Corte que el establecimiento del régimen municipal era un requisito sustancial para la efectividad de la autonomía de las provincias. Citado por A. HERNÁNDEZ, O.C., p. 139.

mico y financiero. Con respecto al orden institucional que hace mención la C.N., las provincias podrán establecer los criterios para reconocer la capacidad del poder constituyente municipal de dictar su propia Carta Orgánica. En este sentido, se debe tener presente que las provincias presentan distintas bases respecto al elemento poblacional y territorial sobre las que se asientan los municipios, y en consecuencia, los criterios y cifras para el reconocimiento de la institución municipal pueden variar de provincia a provincia. El orden político, por su parte, comprende la capacidad del Estado municipal de organizar su forma de gobierno, en las condiciones de la ley fundamental, y darse sus propias instituciones. El orden administrativo, se refiere a las facultades municipales para organizar y prestar servicios públicos, realizar obras públicas, ejercer el poder de policía y todo lo referido a la organización administrativa municipal. Con respecto a este tema, es interesante recordar un antiguo fallo de la Corte Suprema, en el caso “Rivademar” en que se estableció que las provincias no pueden privar a los municipios de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido. Finalmente, la mención al orden económico y financiero abarca las facultades relacionadas con la imposición de tributos, gasto público, promoción del desarrollo económico, regionalización, etc.³¹

El régimen municipal de la provincia de Buenos Aires, se rige por las normas de la Constitución provincial de 1933, ya que la reforma de 1994 no introdujo modificaciones en esta materia. Por lo tanto el orden jurídico bonaerense no reconoce la autonomía municipal en abierta contradicción con las normas de la Constitución Nacional. El artículo 191 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires establece entre las competencias de la legislatura provincial, deslindar las atribuciones y responsabilidades de cada Departamento, y conferir las facultades necesarias para que los municipios puedan atender eficazmente los intereses y servicios locales. Por lo tanto las atribuciones de los municipios surgen de la ley provincial que los rige y no de sus propias cartas orgánicas.

El desconocimiento de la autonomía municipal tiene un fuerte impacto negativo en las capacidades de los gobiernos municipales para formular sus propias políticas públicas. Esta situación los debilita, fortaleciendo la injerencia del Estado provincial en distintas áreas que son de su competencia. En este sentido, es interesante el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires en el caso “Municipalidad de La Plata s. Inconstitucionalidad del decreto ley 9.111” (SC Buenos Aires, 17 de Junio de 1997).³² El accionante planteó la inconstitucionalidad del referido decreto, en cuanto deja en poder de la provincia, basado en la cláusula ambiental de su Constitución, la disposición final de residuos de los municipios del área metropolitana. La Corte no hizo lugar a la inconstitucionalidad del decreto ley con fundamentos contrarios a la autonomía municipal, expresando que ... *“La ley orgánica municipal reconoce que hay poderes o facultades que pertenecen a la provincia, frente a los cuales la Municipalidad debe ceder el ejercicio de los mismos que le habían sido asignados, aún cuando tal asignación tenga origen constitucional (art. 192, inc. 4, Const. Prov.), pues ahora y a través del Art. 28 de la Constitución provincial, la provincia tiene asignado, por una norma de igual rango, con carácter indelegable, el deber de proteger el medio ambiente..”*. De esta manera, se resuelve que la fijación de políticas de disposición final de residuos domiciliarios, en cuanto es un tema que hace a la preservación del medio ambiente, es competencia del Estado provincial.

Sin embargo, es importante recordar los fundamentos del voto de la minoría en dicho fallo, que se pronuncia por la inconstitucionalidad de la norma provincial a partir del carácter autonómico de los municipios: *“El régimen municipal de la provincia de Buenos Aires no es una mera dependencia o delegación administrativa del orden provincial, pues tiene una jerarquía institucional demarcada por la Constitución que le ha conferido las facultades necesarias para atender*

³¹ Para un análisis más detallado del artículo 123 de la C.N. ver A. HERNÁNDEZ, o.c., p. 136-145.

³² Diario de Jurisprudencia Judicial, Año LVI, T. 153, n° 12.454, La Plata, 24/09/97, p. 5442.

los intereses o servicios locales, y así como ley orgánica municipal no puede limitar las facultades constitucionales tampoco pueden otras disposiciones legislativas restringir o modificar tales atribuciones, ni las fijadas por la ley orgánica de la municipalidad (Adla, XVIII-B, 1455), por lo que el decreto ley 9111 (Adla, XXXVIII-C, 2717) que regula la disposición final de los residuos, deviene inconstitucional por importar un avance sobre atribuciones de la Municipalidad”.

La argumentación del voto minoritario del Superior Tribunal, es acorde con el principio consagrado en el art. 123 de la Constitución Nacional, en cuanto al reconocimiento de la autonomía del Estado municipal. En razón de la supremacía federal establecida en el artículo 31 de nuestra constitución, todo el ordenamiento legal provincial debe subordinarse al nacional, por tanto los Estados provinciales deben ejercitar su poder constituyente según las prescripciones de los artículos 5 y 123 de la Carta Magna, reconociendo y garantizando dicha autonomía en todos sus órdenes. En este sentido, es claro que las Constituciones provinciales que no reconocen la autonomía del Estado municipal, como es el caso de la provincia de Buenos Aires, deban revisar sus Constituciones para adaptarlas a las nuevas pautas establecidas por la Constitución Nacional, caso contrario se puede impugnar la constitucionalidad de la normativa provincial respectiva.³³

2.3. El Poder de Policía Municipal

El concepto de poder de policía, en su sentido amplio, hace referencia a las facultades legislativas propias de los diversos niveles de gobierno para regular y reglamentar los derechos individuales reconocidos por la ley a fin de asegurar su ejercicio por todos los ciudadanos y en última instancia la concreción del bienestar general. De esta regulación surgen limitaciones a los derechos individuales, cuya aplicación le compete a la autoridad administrativa que ejerce el poder de policía en sentido restringido. Esta es una función administrativa que consiste en ejecutar y hacer cumplir las disposiciones legales.

El tema del ejercicio del poder de policía se torna complejo cuando nos encontramos con una estructura de Estado federal, ya que en dicho caso es menester determinar en cada situación cómo se distribuye dicho poder entre los distintos niveles de gobierno existentes. En principio, el titular del poder de policía será aquella autoridad con competencia material y territorial respecto de la cuestión principal cuya protección se persigue. A continuación plantearemos un ejemplo que facilitará la comprensión de este esquema de distribución del ejercicio del poder de policía: *“cuando se programa el diseño de un ordenamiento territorial del suelo en el cual se tengan*

³³ La doctrina se ha expedido mayoritariamente en esta dirección. a) Sabsay y Onaíndia al analizar el artículo 123 de la C.N. se preguntan “... si la presente cláusula agregada por la Convención Constituyente de 1994, obligará a aquellas Provincias que no consagren la autonomía municipal a reformar sus Constituciones. Creemos que la respuesta es afirmativa, porque se agregó a los límites impuestos por el artículo 5 un nuevo elemento y éste debe ser respetado por las Provincias para tornar legítimo el ejercicio de su poder constituyente. En consecuencia, estimamos que las Provincias deberán revisar sus Constituciones para adaptarlas a las nuevas pautas establecidas en la Constitución federal...”. DANIEL A. SABSAY y JOSÉ M. ONAINDIA, o.c., p. 404; b) ANTONIO HERNÁNDEZ también afirma que “las leyes supremas provinciales deben obligatoriamente adecuarse al art. 123 de la Constitución Nacional y en el actual régimen municipal argentino, hay que reformar las constituciones de Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Tucumán, porque ya hemos visto que no aseguran la autonomía local de dicha manera, especialmente en el orden institucional...”, o.c., p. 139; c) NÉSTOR LOZA, por su parte, plantea específicamente el caso del tratamiento de los municipios por parte de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires “...El logro nacional de 1994 fue acompañado, ese año, por otras reformas constitucionales provinciales que acataron la pauta autonómica o la ampliaron. Se puede agiornar la autonomía del artículo 123, mas no se puede desconocer o atemperar pues es el piso o base que la Ley Suprema fijo para que (el municipio) sea un gobierno y no un simple ente. Los bonaerenses...que también modificaron su Constitución en 1994, con el agravio de haberla promulgado veinte días después de la reforma nacional, no solo desoyeron la normativa federal, sino que ni siquiera se tocó el tópico referido al régimen municipal imperante en la Constitución de 1933, que se mantuvo igual, como si nada hubiese pasado...”, *Derecho Municipal público, provincial y contravencional*, ed. Jurídicas Cuyo, Mendoza, p. 317-318.

*en cuenta la variable ambiental, debemos pensar en todos aquellos instrumentos aptos para que en el campo de los hechos se cumpla nuestro propósito. En primer término, la afectación de las distintas zonas en que nos proponemos dividir el espacio a otros tantos usos. Luego aparecerá el Poder de Policía cuando debamos establecer a través de normas los comportamientos a los que deberán sujetarse las personas; en particular el tipo de actividades a desarrollar y sus modalidades. Ello, nos obligará a fijar reglas con estándares, premios y castigos –lo que lleva implícito la existencia de un régimen disciplinario– como así también la realización de determinadas obras, como ser la instalación de plantas depuradoras. Las situaciones son infinitas y demandan el concurso del poder legislador en la determinación de las normas generales y luego del poder administrador en la aplicación de dichas normas a los casos concretos”.*³⁴

El ejemplo citado demuestra la coherencia del principio de distribución del poder de policía que planteamos previamente. En efecto, por su funcionalidad, es razonable plantear que sea el mismo nivel de gobierno con jurisdicción respecto a la cuestión principal –en el ejemplo, el diseño del plan regulador– el que también sea competente en la determinación de las reglas que aseguren su cumplimiento con el objeto de preservar intereses de carácter colectivo.

La Corte Suprema de la Nación, a partir de un fallo de 1869, ha sostenido que “... *es un principio de derecho constitucional que la Policía de las provincias está a cargo de sus gobiernos locales, entendiéndose incluido en los poderes que se han reservado, el de proveer lo conveniente a la seguridad, salubridad y moralidad de sus vecinos...*”³⁵ El fallo de la Corte claramente subraya dos postulados; en primer término, el carácter local de la autoridad que ejerce el poder de policía; en segundo término, que dicho poder se deriva de la competencia propia de cada nivel de gobierno. En este último caso y con respecto a la relación nación-provincias, éstas tienen incluido el poder de policía dentro de todas las facultades que no han delegado al Estado Nacional, de acuerdo a la fórmula del artículo 121 de la Constitución Nacional. Iturrez, describe este esquema de distribución del Poder de Policía al señalar que “... *pertenecerá al gobierno de provincia todo lo vinculado con los poderes conservados y al federal respecto de los delegados. O sea, que el poder de policía corresponde a una u otra esfera de Gobierno, pues la facultad para reglamentar un derecho será de la autoridad a la cual la Constitución o la ley atribuyan competencia. Se puede decir que el poder de policía, por ser esencialmente facultad reglamentaria, es correlativo, o más que ello, inherente a la esfera de Gobierno a la cual le sea otorgada la competencia sobre la materia de que se trate...*”³⁶

El principio que el poder de policía tiene naturaleza local, permite afirmar que todos los niveles de gobiernos (Nación, Provincias, Ciudad de Buenos Aires y Municipios) son ámbitos de ejercicio del poder de policía. A partir de allí, se debe analizar la distribución del ejercicio del poder de policía en la relación provincia-municipio. En este sentido, es necesario señalar que el municipio, en su condición de tercer nivel de gobierno en el territorio, de conformidad con nuestro sistema de distribución de poder, recibe sus atribuciones de acuerdo a lo que determine el derecho público de cada provincia. Por ende, si bien es claro que el gobierno municipal es titular del poder de policía, las materias sobre las cuales se ejerce dicho poder dependen de lo que establezca el orden jurídico de cada provincia. Por consiguiente y a los fines de determinar la situación de los municipios de la provincia de Buenos Aires con respecto a este tema, es necesario observar qué competencias propias les corresponden a los municipios bonaerenses de acuerdo al orden jurídico provincial, lo que permitirá conocer asimismo, cuáles son las facultades municipales en materia de ejercicio del poder de policía.

³⁴ Ejemplo citado por DANIEL A. SABSAY, en “Determinación de las atribuciones de las provincias y de los municipios argentinos en materia ambiental”, en *El Medio Ambiente y los Procesos de Reforma Constitucional*, FARN, Estudio Analítico n° 2, 1994, p. 31.

³⁵ C.S.J.N., Fallos, tomo VII, p. 150, citado por D.A. SABSAY, “Determinación de las atribuciones.....”, o.c., p. 31-32.

³⁶ A.H. ITURREZ, “La Provincia en la Nación”, en FRIAS y otros, *Derecho Público Provincial*, Depalma, Bs. As., 1976, p. 87.

2.4. Competencias Ambientales de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires

A los fines de establecer las competencias de los municipios bonaerenses con relación a la temática ambiental, analizaremos la Constitución provincial y la ley orgánica municipal (decreto ley 6769/58).

El artículo 191 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires, le confiere a la legislatura la facultad de deslindar las atribuciones y responsabilidades de cada uno de los Departamentos que conforman la estructura gubernamental de los municipios, “... *confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales...*”. La ley orgánica municipal, dictada en ejercicio de tales atribuciones, en su artículo 25 define el alcance de las competencias municipales expresando que “...*las ordenanzas deberán responder a los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación y demás estimaciones encuadradas en su competencia constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales...*”.

En el artículo 26, el legislador determinó con amplitud el alcance que puede tener la función administrativa de policía según lo que establezcan en cada caso las ordenanzas. La citada norma dice: “*Las ordenanzas y reglamentaciones municipales podrán prever inspecciones, vigilancias, clausuras preventivas, desocupaciones, demoliciones, reparaciones, adaptaciones, restricciones, remociones, traslados, secuestros, allanamientos, ejecuciones subsidiarias, caducidades y cuantas más medidas fueren menester para asegurar el cumplimiento de sus normas. Las sanciones a aplicar por la contravención a las ordenanzas y reglamentaciones dictadas en uso del Poder de Policía Municipal serán las que establezcan el Código de Faltas Municipales.*”

Por su parte, el artículo 27, en sus diferentes incisos, determina el alcance de las competencias municipales con relación a la protección del ambiente: “*Corresponde a la función deliberativa municipal, reglamentar:*

- 1.- *La radicación, habilitación y funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales.*
- 3.- *La conservación de monumentos, paisajes y valores locales de interés tradicional, turístico e histórico.*
- 6.- *La instalación y el funcionamiento de abastos, mataderos, mercados y demás lugares de acopio y concentración de productos y de animales, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales.*
- 7.- *La protección y cuidado de los animales.*
- 8.- *Las condiciones de higiene y salubridad que deben reunir los sitios públicos, los lugares de acceso público y los baldíos.*
- 10.- *La elaboración, transporte, expendio y consumo de materias o artículos alimentarios, exigiendo el cumplimiento de las condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial que establezcan las normas de aplicación...*”.
- 14.- *La sanidad vegetal en las situaciones no comprendidas en la competencia nacional y provincial.*
- 17.- *La prevención y la eliminación de las molestias que afecten la tranquilidad, el reposo y la comodidad de la población, en especial las de origen sonoro y lumínico, así como las trepidaciones, la contaminación ambiental y de los cursos de agua y aseguramiento de la conservación de los recursos naturales.*”

El artículo 28, además, señala que corresponde al Consejo Deliberante Municipal establecer “... las zonas industriales y residenciales del Partido, imponiendo restricciones y límites al dominio para la mejor urbanización...”.

La ley también le concede al Consejo una amplia competencia en materia de prestación de servicios públicos, si bien en forma subsidiaria a la provincia y la nación (art. 52). Con relación a obras públicas, faculta al municipio a realizar obras destinadas al “...ornato, salubridad, vivienda y urbanismo” (art. 59, inc. b), como así también aquellas de infraestructura urbana, en especial las referidas a saneamiento y agua corriente, entre otras (art. 59, inc. d).

Con relación al Departamento Ejecutivo Municipal, la ley le reconoce atribuciones para el ejercicio de la función de policía: “...expedir órdenes para practicar inspecciones” y “...adoptar medidas preventivas para evitar incumplimientos a las ordenanzas de orden público, estando facultado para clausurar establecimientos, decomisar y destruir productos, demoler y trasladar instalaciones...” (Art. 108, inc. 4 y 5).

A título de conclusión del análisis de la Constitución provincial y la ley orgánica municipal es necesario señalar dos temas relevantes para este estudio. En primer término, el amplio abanico de facultades de incidencia ambiental delegadas a los gobiernos municipales por la ley orgánica municipal bonaerense. Además de la expresa mención a la “...prevención y la eliminación de la contaminación ambiental y de los cursos de agua y aseguramiento de la conservación de los recursos naturales...”, la ley delega en los municipios una serie de facultades sobre temas de significativa importancia en lo que respecta a la calidad y protección del ambiente, sin utilizar tal terminología. En segundo lugar es necesario recordar que las competencias de los municipios bonaerenses “sufren” de un alto grado de precariedad jurídica. En tanto la Constitución provincial no sea reformada, o se dicten claros pronunciamientos judiciales reconociendo autonomía de los gobiernos municipales bonaerenses, tales competencias no se consideran propias de los municipios sino delegadas por el Estado provincial.

2.5. El Elemento Territorial de los Municipios

El territorio constituye el ámbito geográfico donde el municipio ejerce sus competencias. En este sentido, la delimitación territorial de los municipios es un aspecto fundamental a los fines de establecer la jurisdicción del Estado municipal. Los sistemas de delimitación territorial de los municipios son varios; en el caso de nuestro país, los sistemas adoptados por las provincias pueden ordenarse de la siguiente manera: sistema de centro urbano, el sistema de partido o el sistema intermedio.

El sistema de centro urbano, es aquel en el cual el territorio del municipio abarca exclusivamente un área urbana. Este modo de atribución territorial se basa en una concepción que identifica a lo municipal sólo con lo atinente a la vida de una población que se concentra dentro de un área determinada y que se compone de un número mínimo de habitantes, sea esta una ciudad o un pueblo. En este sistema toda actividad o fenómeno que se desarrolle o tenga lugar fuera del área urbanizada, no está incluida en el ámbito de competencia territorial del municipio; en consecuencia, las áreas suburbanas y rurales quedan bajo la competencia provincial exclusivamente. La gran mayoría de las provincias argentinas han adoptado este sistema.

En el sistema de partido en cambio, el municipio comprende una porción de territorio compuesto por varios centros de población, áreas suburbanas y rurales. De esta manera, resulta que en este sistema cada partido o departamento es una suerte de “pequeña provincia”. Cuando impera este sistema los municipios son colindantes y ello hace que todo el territorio de la provincia se encuentre bajo una doble competencia, una provincial, por supuesto y la otra municipal. Por ende, abundan los problemas resultantes del ejercicio concurrente de facultades. Este modelo ha sido adoptado, entre otras, por la provincia de Buenos Aires.

En el sistema intermedio, el territorio del municipio comprende un solo centro de población, previéndose a su alrededor una “zona de reserva” compuesta por áreas suburbanas y rurales. La creación de esta zona responde a una doble finalidad. Por una parte, apunta a una suerte de previsión frente al crecimiento lógico que irá sufriendo el municipio. Ello permitirá ir ordenando el territorio municipal con sentido de futuro. Por otra parte, tiende a evitar que fenómenos o actividades ubicados fuera del éjido urbano, pero con importantes consecuencias sobre él, puedan quedar fuera del alcance del poder de policía municipal. Este segundo motivo es el que gravita con mayor fuerza en nuestra materia, pues muchos de los fenómenos de contaminación se producen fuera del espacio urbano municipal y no obstante ello los efectos se hacen sentir principalmente sobre él.

Este sistema ha sido adoptado por cinco provincias (Tierra del Fuego, Corrientes, Jujuy, Córdoba y Río Negro), aún cuando cada caso tiene características diferenciadoras.

Como se señalara anteriormente la provincia de Buenos Aires ha adoptado el sistema de Partidos. La Constitución de la provincia de Buenos Aires dispone en su artículo 190 que “...*la administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los Partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad...*”. Este es un dato fundamental a la hora de realizar un diagnóstico institucional de las capacidades y facultades municipales, ya que como se señalara previamente, el sistema territorial adoptado delimita el ámbito de competencia territorial del Estado municipal.

Asimismo, esto es un elemento sumamente significativo para la conformación de la región metropolitana de Buenos Aires. En efecto, todo el territorio metropolitano (tanto las áreas urbanizadas como los espacios “vacíos”) perteneciente a la provincia de Buenos Aires, también está bajo la jurisdicción de algún municipio. No habría en este caso, espacios de jurisdicción provincial única, sino que ambas jurisdicciones, la provincial y la municipal, confluyen sobre el territorio en el marco de sus respectivas competencias.

2.6. Regionalización y Municipios

La problemática ambiental de la región metropolitana de Buenos Aires, plantea la necesidad de articulación y coordinación de las políticas de los diversos actores institucionales con competencia territorial en el área. Es claro que cuando una cuestión ambiental se encuentra circunscrita al ámbito territorial de un municipio, el poder de policía en sentido amplio y la policía administrativa se ubica en el gobierno local por ser el previsto desde la Constitución para atender las necesidades e intereses locales. Sin embargo, cuando estas problemáticas trascienden los límites del municipio, se hace necesario que sean abordadas coordinadamente con otros municipios y con los niveles de gobierno superiores. Esta situación exige analizar el marco jurídico para determinar las capacidades de los municipios de la provincia de Buenos Aires para participar en algún esquema de este tipo.

Como ya hemos señalado la noción de regionalización fue incorporada a la Constitución Nacional por la reforma de 1994. El artículo 124 faculta a las provincias a conformar regiones para el desarrollo económico y social, no existiendo norma expresa respecto a la facultad de los municipios de participar en esquemas de regionalización.

Desde la doctrina se ha planteado que algunos de los postulados de la relación nación-provincia pueden ser trasladables, mutatis-mutandi, a la relación provincia-municipios, en el sentido que la primera puede, y debe, dictar la normativa básica ambiental, sin desconocer que los gobiernos locales, de presentarse situaciones peculiares en una región o área intermunicipal, puedan dictar normas ambientales complementarias. En esta dirección, Fernández señala que “*Para evitar una profusión regulatoria caótica y atomizante, se presenta como adecuada más allá*

*de la legislación que dicte la provincia, la celebración de convenios tanto entre ésta y sus Municipios, como de éstos entre sí, permitiéndose una armónica articulación”.*³⁷

Existen diversas constituciones provinciales que expresamente facultan a los Estados municipales a celebrar acuerdos con otros municipios u otros niveles de gobierno.³⁸ A título de ejemplo, se puede mencionar la Constitución de la provincia de Chubut, que en su artículo 237 establece que “...los municipios pueden crear subregiones para el desarrollo económico y social y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de sus fines. Asimismo, pueden celebrar convenios intermunicipales para la prestación mancomunada de servicios, ejecución de obras públicas, cooperación técnica y financiera y actividades de interés común de su competencia. Los Municipios pueden firmar convenios con el Estado provincial o federal, para el ejercicio coordinado de actividades concurrentes como así también con organismos nacionales o internacionales y municipales de otras provincias”; asimismo, la Constitución de la provincia de Córdoba, en el artículo 190, titulado Convenios Intermunicipales, señala que “...las municipalidades pueden celebrar convenios entre sí, y pueden constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia. Pueden celebrar acuerdos con la provincia, el gobierno federal u organismos descentralizados, para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes.”

La Constitución de la provincia de Buenos Aires, por el contrario, no se explyea sobre la capacidad asociativa de los municipios con otros niveles de gobierno; solamente declara, en el artículo 192, inc. 8, que los municipios tienen competencia para constituir consorcios intermunicipales y cooperativas de vecinos a los fines de generación de energía eléctrica. Este reconocimiento constitucional de la capacidad asociativa de los municipios para el caso eléctrico permite plantear que los municipios bonaerenses también tienen facultad para asociarse con otros fines que hagan a su desarrollo económico y social; de hecho hay interesantes experiencias de acuerdos y convenios intermunicipales en la provincia de Buenos Aires referidos a aspectos puntuales tales como, la solución intermunicipal del vertido de desechos de residuos urbanos para Pinamar, Villa Gesell y General Madariaga, el consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste de la provincia de Buenos Aires³⁹, como así también diversos sistemas de compras conjuntas.⁴⁰ En el ámbito de la región metropolitana de Buenos Aires, también existen diferentes experiencias asociativas entre municipios. Vale mencionar la reciente celebración del Convenio de Creación del Consorcio “Región Metropolitana Norte”, en el mes de abril del 2000, entre los intendentes municipales de San Fernando, San Isidro, Vicente López y Tigre con el objeto de

³⁷ FRANCISCO A. FERNÁNDEZ, “Municipio, coordinación municipal y desarrollo sustentable”, II Coloquio FARN, Córdoba, Junio 1999.

³⁸ Otras Constituciones Provinciales que se refieren al tema: Catamarca (art. 245), Corrientes (art. 163), Chaco (art. 139), Entre Ríos (art. 195), Formosa (art. 179), Jujuy (art.190), La Pampa (art. 123), Misiones (art. 171), Neuquén (art. 204), Río Negro (art. 229), Salta (art. 170), San Juan (art. 251), San Luis (art. 261), Santa Cruz (art. 150), Santiago del Estero (art. 220), Tierra del Fuego (art. 173), Tucumán (art. 113). Para una descripción detallada de lo que establecen estas Constituciones Provinciales, ver Hernández, Antonio, “Municipio, Coordinación Municipal y Desarrollo Sustentable”, ponencia presentada en el II Coloquio FARN, Villa Carlos Paz, Córdoba, 24 de Junio de 1999.

³⁹ En el primer caso, los citados gobiernos locales han avanzado en la resolución del problema del vertido de desechos de residuos urbanos en un vertedero único para dichos partidos, con un enterramiento controlado y reciclado. En el caso del Consorcio, está conformado por un conjunto de municipios del sudoeste de la provincia y tiene por objetivo, entre otros, “... el fomento del desarrollo de las actividades intensivas y extensivas, respetando el medio ambiente.” y la implementación de una estrategia de desarrollo regional que contemple “el saneamiento urbano y ambiental de la región...”, Experiencias citadas por A. HERNÁNDEZ, “Municipio, coordinación Municipal y Desarrollo Sustentable”, o.c.

⁴⁰ N. Loza, o.c., p. 254

abordar temas y problemas de interés común de los municipios involucrados.⁴¹ Asimismo, existen experiencias de coordinación de políticas intermunicipales con el gobierno provincial, como es el caso del Consejo Intermunicipal del Delta (CON.IN.DELTA).⁴²

La ley orgánica municipal (decreto ley 6769/58 y modificatorias), por su parte, es más amplia en cuanto al reconocimiento de la capacidad asociativa de los municipios. El artículo 41 autoriza a los municipios a formar consorcios, cooperativas, realizar convenios y acogerse a leyes provinciales y nacionales; sin embargo, requiere que *“...las vinculaciones con la Nación surgidas por la aplicación del artículo anterior, necesitarán previa autorización del Gobierno de la provincia...”*⁴³, lo cual importa un condicionamiento de la capacidad asociativa de los municipios. Este requerimiento para el caso del Estado nacional, puede dar lugar a cuestionamientos respecto de la capacidad de los municipios bonaerenses para asociarse con otros Estados provinciales o con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires Sin embargo, varios argumentos pueden plantearse a favor de la capacidad asociativa de los municipios bonaerenses. En principio, la capacidad municipal de asociarse con otros municipios y/o otros órganos estatales para el cumplimiento de sus fines, y dentro del marco de sus competencias, hace a la esencia del Estado municipal.⁴⁴ En segundo término, el artículo 43 de la ley orgánica municipal expresamente reconoce la facultad municipal de formar consorcios intermunicipales y con el Estado provincial, el Estado nacional o jurisdicciones vecinas, para la prestación de servicios públicos y realización de obras públicas.⁴⁵ Por tanto es posible plantear que los municipios bonaerenses pueden entablar relaciones asociativas en el marco de sus competencias, dado que tal capacidad no ha sido prohibida o reglamentada por la normativa provincial, con respecto a las relaciones con otros organismos estatales, excepto el Estado Nacional.

En este sentido, el Convenio para el “Plan de monitoreo conjunto del aire para el área del Polo Petroquímico Dock Sud” es un ejemplo de la capacidad asociativa de los municipios bonaerenses y de las posibilidades que pueden surgir a partir del acuerdo y la concertación entre los diversos niveles de gobierno a fin de abordar una problemática puntual de la región metropolitana.

De esta manera, los municipios de la región metropolitana podrían convertirse en actores significativos, y no meros espectadores, de los procesos de articulación y coordinación de las políti-

⁴¹ Entre los objetivos y fines del convenio se menciona:

- La promoción de la cultura política del diálogo y el consenso, como método para promover el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos de la región.
- La planificación, gestión y ejecución de todo tipo de emprendimiento de interés común para el progreso de las comunidades de los cuatro municipios integrantes de la región.
- La promoción por consenso con el gobierno Provincial, de la descentralización en la Región Metropolitana Norte y en los municipios que la integran de las competencias y facultades que tengan directa incidencia en la mejora de las condiciones de vida de la población.
- La integración y coordinación de las políticas públicas municipales, provinciales y nacionales en el ámbito de la Región Metropolitana Norte con el objetivo de resolver de manera más eficaz los problemas que afectan a las comunidades involucradas, todo ello en el marco de la planificación regional para la impulsar el desarrollo sustentable de la región.

El convenio crea un Consejo Ejecutivo formado por los Intendentes municipales de los cuatro partidos y un Consejo Técnico y de Planeamiento integrado por los distintos secretarios de cada municipio a fin de dar efectivo cumplimiento a los objetivos propuestos.

⁴² Ley 10.003

⁴³ Artículo 42

⁴⁴ A. HERNÁNDEZ, “Municipio, Coordinación Municipal y Desarrollo Sustentable”, o.c.

⁴⁵ Artículo 43, 1er. párrafo: *“Para la prestación de servicios públicos y realización de obras públicas, podrán formarse consorcios intermunicipales y de una o más municipalidades con la Provincia, La Nación o los vecinos. En este último caso, la representación municipal en los órganos directivos será del cincuenta y uno por ciento (51%) y las utilidades líquidas de los ejercicios en el mejoramiento de la prestación de los servicios...”*

cas públicas necesarios para construir un modelo de desarrollo sustentable para la región. Sin embargo, es necesario recordar nuevamente la problemática de la autonomía de los municipios de la provincia de Buenos Aires. Como ya lo señalamos en repetidas oportunidades, las competencias de los municipios bonaerenses “sufren” de un alto grado de precariedad jurídica; en el actual orden jurídico de la provincia de Buenos Aires, las competencias no son propias de los municipios sino que han sido delegadas por el Estado provincial. Esta situación de endeblez institucional afecta, el rol que los municipios pueden jugar en la conformación de la región.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES DE LOS TALLERES Y REUNIÓN CONSULTIVA



CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES DE LOS TALLERES Y REUNIÓN CONSULTIVA

Tal como se señala en la introducción, en el marco de este proyecto de investigación sobre la región metropolitana de Buenos Aires se realizaron dos talleres y una reunión consultiva. Estas actividades intersectoriales tenían un doble objetivo. En primer término, generar insumos que alimentaran el trabajo de diagnóstico sobre la problemática de la gobernabilidad metropolitana y la formulación de recomendaciones. De hecho, los debates, intercambios y conclusiones de estos talleres y reuniones consultivas han sido elementos sumamente importantes para la elaboración de la propuesta de convenio de creación de la región metropolitana de Buenos Aires que se incluye en el capítulo final de este trabajo.

En segundo lugar, estos talleres y reuniones consultivas han intentado contribuir a la generación de un proceso de diálogo y deliberación pública sobre la problemática de la gobernabilidad metropolitana. En los últimos años, ha crecido en la opinión pública la necesidad de abordar seriamente los problemas metropolitanos. Sin embargo, las tensiones y resquemores que existen entre los diversos actores públicos y privados involucrados dificultan los esfuerzos para avanzar seriamente en una agenda de gobernabilidad metropolitana. En este escenario, se requiere de un proceso de diálogo político, abierto y amplio, a la vez que alimentado técnicamente. Estos talleres y reuniones han intentado ser una contribución en la generación de ese espacio.

Vale destacar que en la organización de estas actividades se prestó especial atención a la intersectorialidad y la interjurisdiccionalidad. En todos los casos, se invitaron a actores gubernamentales, académicos, del sector empresario y de la sociedad civil, tratando al mismo tiempo de cubrir a las distintas jurisdicciones involucradas. Si bien, no siempre la respuesta a la convocatoria fue similar, en todas las actividades se cumplió con la consigna de intersectorialidad e interjurisdiccionalidad, necesaria para abordar una temática de esta naturaleza.

Asimismo, es necesario señalar que los talleres y la reunión consultiva tienen una secuencia lógica. En el primer taller, se plantearon los problemas prioritarios de la gobernabilidad metropolitana, y se trataron algunas de las líneas básicas y alternativas posibles para abordar este te-

ma. En el segundo taller, se abordó, con mayor detalle, posibles alternativas de diseño institucional para fortalecer la gobernabilidad metropolitana. Finalmente, en la reunión consultiva se trabajó sobre la base del texto de un proyecto de convenio metropolitano.

A continuación, se incluye la memoria de cada una de estas actividades, con su correspondiente listado de participantes. Es necesario señalar que las memorias no pretenden reflejar todas las discusiones y reflexiones que se presentaron durante el desarrollo de los talleres y la reunión consultiva; más bien, se trata de una sistematización de aquellas principales líneas de opinión que el equipo de investigación entendió más significativas para el objetivo de este trabajo.

Taller:

“Propuestas para la Construcción de una Región Metropolitana Sustentable”

Buenos Aires, 31 de agosto de 1999

El 31 de agosto de 1999, de 14:30 a 18:30 horas, se realizó el Taller "Propuestas para la Construcción de una Región Metropolitana Sustentable", en la sede de la Fundación MAPFRE sita en Av. Córdoba 1450.¹

En primer término, se detallan las consignas del Taller; en segundo lugar, se señalan las principales reflexiones y conclusiones de las distintas mesas respecto de cada una de las consignas. Por último, se adjunta un listado de los participantes del Taller.

■ Consignas temáticas del taller

- ▶ **Consigna 1** *¿Qué temas/materias, que hacen al desarrollo sustentable, deberían ser abordados a nivel metropolitano?*
- ▶ **Consigna 2** *¿Cuál es el modo de llevar a cabo la conformación institucional de la región metropolitana y cuáles son los actores? (Nación, Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, municipios)*

Sugerencias para guiar el trabajo en taller:

- a) Siguiendo el modelo adoptado por las regiones ya conformadas en nuestro país, es decir, a través de un acuerdo marco que reúna a los actores regionales y formule las grandes líneas de acción para la toma de decisiones de manera conjunta.
- b) A través de acuerdos sectoriales o parciales que atiendan al tratamiento de necesidades interjurisdiccionales específicas, como es el caso de la prestación de ciertos servicios públicos o la administración de cuencas hídricas.
- c) A través de un modelo mixto, que conjugue las dos posibilidades anteriores.
- d) Otro modelo o tipo de conformación de la región.

- ▶ **Consigna 3** *¿Cómo debe ser la organización institucional de la región metropolitana?*

Sugerencias para guiar el trabajo en taller:

- a) Debe primar un enfoque de carácter funcional, a través de una serie de instituciones de carácter metropolitano adscriptas a la satisfacción de necesidades concretas y específicas.
- b) A través de un ente o instancia de coordinación y planificación conjunta de políticas públicas metropolitanas.
- c) Un modelo que conjugue las dos alternativas mencionadas previamente.
- d) Otras modalidades.

¹ Al final del trabajo del Taller, un panel integrado por el Dr. Daniel A. Sabsay, el Dr. Gustavo Béliz –Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires–, el Lic. Mario Fittipaldi –Secretaría de Política Ambiental de la Pcia. de Buenos Aires– y el Arq. Roberto Converti –Subsecretario de Planeamiento Urbano del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires–, expuso sobre la temática abordada en el Taller y respondió a las preguntas formuladas por un amplio número de asistentes a este evento público.

■ Principales conclusiones

► Consigna 1

La primera consigna no fue tratada en forma grupal, sino individualmente. Se solicitó a cada participante que señalara cinco temas o materias que considerara debían ser abordados en el ámbito metropolitano.

La información recogida de esta actividad fue sumamente sustanciosa. Si bien, hubo una diversidad de opiniones y formulaciones, claramente se pudo identificar aquellas áreas o temas críticos de la región metropolitana. A continuación, se señalan aquellas áreas-temas que la mayoría de los participantes identificó como objeto de necesaria acción en el ámbito metropolitano: ordenamiento territorial, transporte, residuos, contaminación (atmosférica, hídrica y de suelo), gestión y saneamiento de las cuencas hídricas, manejo costero. En menor medida, también se señalaron las siguientes áreas o temas: salud, educación, pobreza, infraestructura, energía y desarrollo económico.

Otros aportes de especial significancia se refirieron a la necesidad de armonizar las legislaciones de las distintas jurisdicciones. En este sentido, se hizo una particular mención a la legislación de evaluación de impacto ambiental. Asimismo, se mencionó la necesidad de un planeamiento estratégico regional.

Mesa 1

Relator: *Dr. Daniel A. Sabsay*

► Consigna 2

Con relación al modo de construcción institucional de la región, los participantes enfatizaron la necesidad de abordarlo conforme a una concepción gradualista, y a partir de temas concretos, para luego, desde allí ir elaborando estrategias.

Por otra parte, se señaló la necesidad de establecer el carácter regional de determinadas cuestiones. En tal sentido, la cuestión ambiental, desde una visión de sustentabilidad, parece un muy buen comienzo para todos los participantes del taller. No obstante ello, en respuesta a la primera pregunta del taller, todos los integrantes de la mesa presentaron las materias concretas que consideraron prioritarias.

Asimismo, se recomendó una regionalización flexible, de acuerdo con un esquema que prevea una suerte de convenio marco, a partir del cual se puedan celebrar acuerdos parciales entre dos o más actores, sería una suerte de pacto "multipropósito".

Con relación a los actores institucionales, se identificaron los siguientes:

- Gubernamentales: Nación, Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires y municipios del conurbano bonaerense.
- Respecto de los municipios, se los consideró como una pieza fundamental más allá de las limitaciones institucionales para integrarse al convenio. Se esgrimieron como argumentos fundamentales, la necesidad de contar con un actor que asegure la aplicación de las políticas que surjan desde el nivel regional.
- No Gubernamentales: Importancia de la participación de los sectores empresarios que gestionan intereses públicos, como así también, de las ONGs. Respecto de los primeros, se hizo referencia al esquema de corporaciones propio a la experiencia de Bilbao.

► Consigna 3

Se considera que la celebración de un acuerdo interjurisdiccional (art. 125 C.N.), sería el mecanismo institucional más propicio para la regionalización. Este acuerdo debería erigirse en una herramienta útil para la articulación de actores e intereses, a fin de posibilitar la uniformidad legislativa en las cuestiones a regionalizar, como así también, un curso de acción que desemboque en una autoridad de aplicación común, o, en mecanismos que coadyuven a una interpretación y aplicación comunes de políticas y normas.

Mesa 2

Relator: *Dr. Andrés M. Nápoli*

■ Consideraciones generales

- Se destacó la necesidad de reconocer que la región metropolitana existe como problema y que cualquier proceso de integración o regionalización debería ser abordado de manera gradual.
- Dado que existen desequilibrios de tipo económico e institucional entre las distintas jurisdicciones que conforman la región, debería cuidarse que la conformación de una región, como la propuesta, no contribuya a profundizarlos; por ello, antes de celebrar cualquier tipo de acuerdo, resultaría necesaria la búsqueda de mecanismos que permitieran equilibrar dichos factores.
- Es necesario advertir la complejidad institucional que un acuerdo de estas características implicaría, por ello hay que deslindar los roles jurisdiccionales, principalmente, en lo que respecta a la función del dictado de normas, que debería asentarse en el principio de representatividad; la función de contralor, que debería estar a cargo de órganos centralizados con la participación de los sectores no gubernamentales y, las funciones ejecutivas, que deberían privilegiar las tareas de coordinación de políticas.

► Consigna 2

En este punto se insistió que los municipios son actores fundamentales del proceso y deberían ser incluidos desde el comienzo en la conformación de la región.

Asimismo, se subrayó que para la definición territorial de la región debería adoptarse un principio técnico lo más amplio posible, de manera de integrar a todos los que se consideran actores metropolitanos. Por su parte, en lo que hace a la integración de cada una de las jurisdicciones, se expresó que deberían seguirse criterios flexibles, permitiendo que cada una se integre en la medida de sus necesidades, pudiendo, de tal forma, dejar de pertenecer a la región de considerarlo adecuado.

► Consigna 3

Se hizo hincapié en la necesidad de contar con un organismo metropolitano que, en un comienzo, podría contar con características técnicas y funciones de planificación, de modo de conjugar las opciones a y b, planteadas en la pregunta N° 3.

Dicho organismo debería conformarse con un criterio fundamentalmente participativo, asegurando que el sector social fuera consultado e integrado al mismo desde el comienzo de su creación.

También se destacó que los organismos de cuenca podrían constituirse en articuladores iniciales del proceso, ya que conjugar los conceptos de demografía y producción que son necesarios en la planeación regional.

Mesa 3

Relator: *Dr. Daniel E. Ryan*

► Consigna 2

Se planteó el hecho de que ya existe cierta institucionalidad metropolitana (CEAMSE, Mercado Central, etc.). La existencia de estos acuerdos específicos o sectoriales, importa que ya hay un camino recorrido en lo que respecta a la concertación y coordinación, y que conviene construir a partir de estas experiencias metropolitanas.

Sin embargo, se subrayó que este enfoque sectorial es insuficiente. Falta un proyecto en común y ámbitos institucionales que posibiliten trazar las estrategias de desarrollo para el espacio metropolitano.

En lo que respecta a los actores, se remarcó la necesidad de la participación del Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires y municipios en la conformación de la región. En particular, se enfatizó la necesidad de una participación activa de los municipios en el proceso de conformación de la región, dado el rol pasivo que han tenido en experiencias pasadas.

Asimismo, se planteó la necesidad de articular espacios e instancias de participación y consultas amplias con el sector económico, académico y sociedad civil, durante todo el proceso de negociación y conformación de la región metropolitana, como así también posteriormente.

En este sentido, en el ámbito de la gestión metropolitana se subrayó, particularmente, la necesidad de la presencia de otros actores tales como las empresas prestatarias de servicios públicos.

► Consigna 3

Se subrayó que antes de analizar el "cómo" de la organización metropolitana, es necesario tener en claro el "para qué" de generar una institucionalidad a este nivel. En todo caso, los participantes enfatizaron la íntima relación que existe entre el diseño y las funciones de todo espacio institucional.

En general, se planteó una clara adhesión a la necesidad de generar espacios y ámbitos institucionales con una función de facilitación en la construcción de soluciones a problemas metropolitanos. En esta dirección, se hizo hincapié en la necesidad de espacios que posibiliten la coordinación y cooperación con respecto a políticas de significancia interjurisdiccional.

Asimismo se planteó que, en principio, la ejecución de las políticas objeto de coordinación en el ámbito metropolitano, debería estar a cargo de los gobiernos locales, y no bajo la responsabilidad de entes u organizaciones metropolitanas. Este postulado no comprende, necesariamente, la prestación de servicios públicos, en los cuales la gestión a una escala superior a la local puede ser más conveniente.

Mesa 4

Relatora: *Dra. María del Carmen García*

► Consigna 2

Luego de intercambiar opiniones acerca de algunas experiencias, por ej.: Cuenca Matanza-Riachuelo, se consensuó la preferencia por una conformación institucional de la región metropolitana a través de un modelo mixto. Es decir, un acuerdo marco que reúna a los actores regionales, y luego acuerdos sectoriales por materia o función que atiendan a necesidades específicas y que estén suscriptos por distintos actores y tengan distinto alcance territorial.

Se dio importancia primordial a la necesidad de crear conciencia, ya que la falta de cumplimiento de las políticas y normas en el ámbito metropolitano, se debe en gran medida a dicha carencia.

Se mencionó a las cuestiones políticas como causa principal de las dificultades o el fracaso de algunos intentos de tratamiento regional de cuestiones interjurisdiccionales. Incluso se abordó la experiencia del AMBA. En este caso se mencionó, como obstáculo para su concreción, las dificultades de los dirigentes con responsabilidad de gobierno en las distintas jurisdicciones del AMBA para ceder espacios de poder a fin de llevar adelante el proyecto de concreción de una región metropolitana. Esto a pesar de que, en muchos casos, los titulares de las distintas jurisdicciones pertenecen al mismo signo político.

Con relación al tema de los actores, hubo una coincidencia total en que éstos son: Nación, provincia, municipios y Ciudad de Buenos Aires. Partiendo de este reconocimiento, se puso el acento en que debería crearse un amplio espacio para la participación ciudadana en el proceso de elaboración de los instrumentos correspondientes.

Se manifestó, por otra parte, que la participación puede destrabar cuestiones políticas obstaculizadoras del proceso de integración.

► Consigna 3

La tercera pregunta se respondió también en forma consensuada a favor de un modelo mixto que conjugue un organismo de coordinación de políticas, con una descentralización funcional y territorial en el ámbito ejecutivo y de gestión.

El organismo de coordinación debería estar integrado por las jurisdicciones en juego. El mencionado organismo no importaría la conformación de un nuevo ente de carácter metropolitano. Debajo del mismo, deberían funcionar entes u organismos descentralizados en razón de la materia o función y del territorio, que tuvieran atribuciones ejecutivas o de gestión.

■ Lista de participantes

Aizpurú, Héctor	<i>Consejo del Plan Urbano Ambiental</i>
Alexandre, Eduardo	<i>Consejo del Plan Urbano Ambiental</i>
André, Mónica	<i>Municipalidad de Lomas de Zamora</i>
Arauz, Mora	<i>Fundación Ciudad</i>
Baamonde, Susana	<i>Municipalidad de Quilmes</i>
Berman, Daniel	<i>Secretaría Política Ambiental Bs. As.</i>
Bottarini, Angel	<i>Dirección Gral. Coordinación con Servicios Públicos Nacionales</i>
Brailovsky, Antonio	<i>Defensoría del Pueblo Adjunta Bs. As.</i>
Brichetto, Nora	<i>Consejo del Plan Urbano Ambiental</i>
Brunstein, Fernando	<i>Plan Urbano Ambiental</i>
Caeiro, Federico	<i>Legislatura de la Ciudad de Bs. As.</i>
Canalis, Juan Ramón	<i>Legislatura de la Ciudad de Bs. As.</i>
Cheyanetta, Cecilia	<i>Municipalidad de Quilmes</i>
Clichevsky, Ana	<i>CONICET – UBA</i>
Cohen, David	<i>Centro Argentino de Ingenieros</i>
De La Fiore, Irene	<i>Universidad del Salvador</i>
Di Paola, Ma. Eugenia	<i>FARN</i>
Douglas Price, Jorge	<i>Universidad del Comahue</i>
Espíndola, José Aníbal	<i>Prefectura Naval Argentina</i>
Ferrarazzo, Andrea	<i>Fundación Ciudad</i>
García, Ma. Del Carmen	<i>FARN</i>
Gaspes, Ezequiel	<i>Instituto Desarrollo Empresario Bonarense</i>
Gazzoli, Rubén	<i>Consejo del Plan Urbano Ambiental</i>
Giorgio, Adriana	<i>Defensoría del Pueblo Adjunta Bs. As.</i>
Goldman, Mario	<i>Universidad Torcuato Di Tella</i>
Gufinsky, Daniel	<i>GYP SUM</i>
Hensel, Susana	<i>Prog. Metropolitano de Bs. As.- Gob. Nacional</i>
Kaul, Ma. Antonia	<i>Plan Urbano Ambiental</i>
Kullock, David	<i>Consejo del Plan Urbano Ambiental</i>
Larroca, Jorge	<i>Secretaría Rs. Naturales y Des. Sustentable</i>

Leveratto, María	<i>Consultor</i>
López Alfonsín, Marcelo	<i>U.I.A.</i>
Ludueña, Manuel	<i>Consejo del Plan Urbano Ambiental</i>
Lupis, Aurelia	<i>UBA - Facultad de Ciencias Sociales</i>
Mazzuccelli, Sergio	<i>IIED-AL</i>
Nápoli, Andrés	<i>FARN</i>
Oliver, Fabiana	<i>FARN</i>
Paz, Augusto	<i>Universidad del Salvador</i>
Pizarro, Roberto	<i>Fundación Integración</i>
Portesi, Juan Antonio	<i>Fundación Argentino a Las Cosas</i>
Pusiol, Ana	<i>UBA - Facultad de Arquitectura</i>
Ramacciotti, Osvaldo	<i>Subsecretaría Planeamiento Urbano</i>
Ryan, Daniel E.	<i>FARN</i>
Sabsay, Daniel A.	<i>FARN</i>
Salas Oroño, Amílcar	<i>Legislatura de la Ciudad de Bs. As.</i>
Sánchez Aizcorbe, Carlota	<i>Fundación Pro-Tigre</i>
Santarrosa, Juan Carlos	<i>Prefectura Naval Argentina</i>
Smith, Mario	<i>Universidad Austral</i>
Zeballos de Sisto, Ma. Cristina	<i>Defensoría del Pueblo Ciudad Bs. As.</i>

Taller:

“Propuestas para la Organización Institucional de una Región Metropolitana Sustentable”

Buenos Aires, 11 de abril de 2000

El presente documento es una síntesis de las principales argumentaciones y conclusiones planteadas por los participantes en el transcurso del Taller "Propuestas para la Organización Institucional de una Región Metropolitana Sustentable", realizado el 11 de abril del año 2000, de 14:30 a 18:30 horas, en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

En primer término, se detallan las consignas del Taller. En segundo lugar, se señalan las principales conclusiones a las que se arribaron respecto de cada una de las consignas, identificando tanto aquellos puntos que gozaron de consenso entre los participantes, como también, los que presentaron divergencias de opinión. Por último, se adjunta un listado de los participantes del Taller.

■ Consignas temáticas del taller

► **Consigna 1** *¿Qué funciones deberían reconocerse a la región metropolitana?*

Opciones sugeridas para guiar la discusión:

- a) Cooperación interjurisdiccional.
- b) Coordinación de las competencias de los distintos niveles de gobierno existentes en el territorio metropolitano.
- c) Gestión supra-jurisdiccional de servicios públicos en el territorio metropolitano.
- d) Modelo que conjugue alguna o todas las posibilidades anteriores.
- e) Otras funciones que se puedan sugerir.

► **Consigna 2** *¿Cómo debería ser la organización de la región metropolitana?²*

Opciones sugeridas para guiar la discusión:

- a) A través de un ente de carácter ejecutivo, con facultades delegadas de los distintos niveles de gobierno que integran la región metropolitana.
- b) A través de un organismo que tenga por objeto la coordinación de políticas públicas para la región metropolitana.
- c) A través de un organismo técnico que tenga por objeto la formulación de recomendaciones para la toma de decisiones en la región metropolitana.
- d) Modelo que conjugue algunas o todas las posibilidades anteriores.
- e) Otras.

² Esta segunda consigna se planteó con el objetivo de que, una vez tratadas las funciones que deberían reconocerse a la región metropolitana, se abordaran los posibles modos de organización de la región para poder cumplir con dichas funciones.

■ Principales conclusiones

► Consigna 1

- a) Se subrayó la necesidad de contar con voluntad política para la constitución de la región metropolitana. Más allá de la complejidad técnica que importa el diseño institucional de esta región, la posibilidad de avanzar en este proceso depende, en parte, de la existencia de un compromiso significativo de los actores políticos involucrados.
- b) Con relación a las funciones de la región metropolitana, los participantes alcanzaron consenso sobre la opción d) propuesta.
Hay una relación directa entre las posibles funciones que podrían reconocerse a la región metropolitana y las materias concretas que son objeto de un accionar a nivel metropolitano. Las funciones sugeridas en la consigna, como opciones, no son necesariamente contradictorias, sino más bien complementarias. Así, podría haber materias en que fuese necesaria la cooperación, concertación e inclusive gestión a nivel metropolitano.
- c) Asimismo, diversos participantes plantearon ciertas áreas temáticas y funciones específicas que podrían reconocerse a la región metropolitana (vale mencionar que no todas ellas fueron tratadas en detalle en el transcurso del Taller):
- Sistemas de información metropolitanos;
 - Planes de ordenamiento territorial metropolitanos;
 - Planeamiento urbano ambiental metropolitano;
 - Mecanismos de compensación financiera metropolitanos;
 - Armonización normativa.
- d) Los participantes enfatizaron la necesidad de una construcción progresiva y gradualista de la región metropolitana, entendiendo que la regionalización debe concebirse como un proceso y no como un producto acabado. Al respecto, se sugirieron posibles etapas en el desarrollo competencial de la región:
- 1ra.) Creación de un sistema de información metropolitano.
- 2da.) Coordinación de políticas (se sugirió, por ejemplo, la formulación de directrices para la coordinación de políticas específicas).
- 3ra.) Coordinación de servicios.
- e) Asimismo, los participantes señalaron algunos principios que deberían imperar en el proceso de construcción de la región metropolitana:
- Flexibilidad
 - Cooperación
 - Participación
 - Consenso

Otras ideas aportadas en el marco de la discusión sobre la primera consigna

- Algunos participantes plantearon la conveniencia de utilizar el término "área metropolitana", argumentando que la mayoría de los antecedentes en esta materia adoptaron tal denominación. Otros participantes, por el contrario, justificaron la utilización del término "región metropolitana", basándose, entre otras razones, en el texto del artículo 124 de la Constitución Nacional.

- Se enfatizó la necesidad de abordar la problemática de la región metropolitana en el contexto nacional, de forma tal de generar un desarrollo territorial equilibrado a nivel nacional. Asimismo, se señaló el rol que le corresponde al Estado Nacional en este sentido.

► Consigna 2

- a) El trabajo del Taller respecto de esta consigna reflejó la complejidad técnica y política del tema. Si bien la discusión fue sumamente rica en el diagnóstico de las necesidades que requieren de un accionar coordinado entre las distintas jurisdicciones comprendidas por la región metropolitana, como así también, de las limitaciones y problemas que tienen los diferentes niveles de gobierno (nacional, ciudad de Buenos Aires, provincial y municipal) para avanzar en este tema, fue evidente la dificultad para generar claras líneas propositivas sobre el diseño institucional de la región.
- b) En general, los participantes acordaron la necesidad de un marco institucional específico para el tratamiento de los problemas metropolitanos. La existencia de diversos niveles de gobierno que ejercen sus competencias en el ámbito metropolitano, hace necesario generar un ámbito político, institucionalizado, para la interacción entre estos actores a los fines de abordar los temas de interés común.
- c) Paralelamente, se planteó el riesgo de generar nuevas estructuras burocráticas. En este sentido, varios participantes subrayaron la necesidad de generar mecanismos de coordinación más que una nueva organización o entidad.
- d) Al respecto, se planteó que la coordinación puede institucionalizarse a través de un abanico de técnicas. Así, se señaló la distinción tradicional entre técnicas orgánicas (la coordinación se realiza a través de órganos que asumen potestades de coordinación) y funcionales (la coordinación se basa en normas que determinan procedimientos o pautas de comportamiento respecto de los entes o jurisdicciones coordinadas).
- e) En todo caso, y de acuerdo a lo establecido por la Constitución Nacional, se enfatizó el carácter interjurisdiccional, y no supra-jurisdiccional, de cualquier institucionalidad que se genere a nivel metropolitano.
- f) Finalmente, los participantes acordaron la necesidad de generar una instancia/organismo de cooperación y coordinación a nivel metropolitano integrado por los responsables políticos de las distintas jurisdicciones comprendidas en la región.

Asimismo, algunos participantes plantearon la necesidad de generar algún tipo de institucionalidad metropolitana de carácter técnico a los fines de satisfacer necesidades específicas (por ejemplo, para la compatibilización de los sistemas de información).

En todo caso, se subrayaron los principios de gradualidad y progresividad en el diseño institucional de la región.

Otras ideas aportadas en el marco de la discusión sobre la segunda consigna

- En una estrategia de gestión metropolitana los actores principales son los gobiernos locales, y los actores de apoyo son el Gobierno Nacional y el Gobierno Provincial. En este marco, la Ciudad de Buenos Aires debe asumir un rol de liderazgo de este proceso.
- Se señaló la importancia de las "redes" públicas y privadas ya existentes en el territorio metropolitano; en particular las experiencias asociativas entre diversos municipios.
- Al mismo tiempo, se plantearon los riesgos y limitaciones de concebir la región metropolitana a partir de una atomización de iniciativas. Una estrategia de este tipo puede ser operativa para la resolución de necesidades específicas y de ciertos actores, pero dificulta la posibilidad de soluciones equitativas para todas las partes.

■ Lista de participantes

Alcaraz, Dante	<i>Municipalidad de Morón</i>
Alexandre, Eduardo	<i>Gobierno de la C.A.B.A.</i>
Alonso, Ernesto	<i>H.C. de Diputados de la Pcia. de Buenos Aires</i>
Alós Correa, Luis	<i>Legislatura de la C.A.B.A.</i>
Arauz, Mora	<i>Fundación Ciudad</i>
Batain, Alejandro	<i>Municipalidad de Morón</i>
Cammarata, Ma. Jorgelina	<i>H.C.D. de la Municipalidad de Gral. San Martín</i>
Charriere, Margarita	<i>Gobierno de la C.A.B.A. - Oficina del PUA</i>
Cohen, David	<i>Centro Argentino de Ingenieros</i>
D' Alessandro Marcos	<i>Subterráneos de Buenos Aires</i>
De la Rosa, Daniel	<i>Legislatura de la C.A.B.A. - Convenio del AMBA</i>
De Vita, Leandro	<i>H.C.D. de la Municipalidad de Gral. San Martín</i>
Ferrarazzo, Andrea	<i>Fundación Ciudad</i>
Fimonaire, Fernando	<i>Defensoría del Pueblo de la C.A.B.A.</i>
García, María del Carmen	<i>FARN</i>
García Espil, Enrique	<i>Gobierno de la C.A.B.A.</i>
Garín, Javier	<i>H.C.D. de la Municipalidad de Lomas de Zamora</i>
González, Juan José	<i>Legislatura de la C.A.B.A. -Convenio del AMBA</i>
Labado, Alejandro	<i>Legislatura de la C.A.B.A.</i>
Laciar, Mirta	<i>Sec. de Des. Sustentable y Política Ambiental de la Nación</i>
Lestingi, Griselda de	<i>Legislatura de la C.A.B.A.</i>
Lestingi, Patricio	<i>Legislatura de la C.A.B.A.</i>
Linares, Guillermo	<i>Municipalidad de Vicente López - Legislatura</i>
Ludueña, Manuel	<i>Gobierno de la C.A.B.A. - Oficina del PUA</i>
Maiztegui, Ma. Cristina	<i>H.C. de Diputados de la Pcia. de Bs. As.</i>
Majlis, Alicia	<i>Municipalidad de Morón</i>
Monea, Néstor Eduardo	<i>Clean Works</i>
Montes, Emilio	<i>Gobierno de la C.A.B.A.</i>
Morróni, Walter F.	<i>Red Sur del Conurbano - SurCo</i>
Nápoli, Andrés M.	<i>FARN</i>
Pereyra, Rosario	<i>Gobierno de la C.A.B.A. - CoPUA</i>
Petrillo, Andrés	<i>Gobierno de la C.A.B.A.</i>
Pirez, Pedro	<i>CONICET</i>
Portesi, Juan Antonio	<i>Fundación Argentinos a las Cosas</i>
Ramacciotti, Osvaldo	<i>Gobierno de la C.A.B.A.</i>
Rofman, Alejandro	<i>Gobierno de la C.A.B.A. - CoPUA</i>
Roldán, Horacio	<i>H.C.D. de la Municipalidad de Gral. San Martín</i>
Ryan, Daniel E.	<i>FARN</i>
Sabsay, Daniel A.	<i>FARN</i>
Saltiel, Gustavo	<i>ETOSS</i>
Sánchez, Liliana	<i>Legislatura de la C.A.B.A.</i>
Sánchez, María	<i>Municipalidad de Quilmes</i>
Schenone, Luis	<i>H.C. de Diputados de la Pcia. de Buenos Aires</i>
Segura, Mariana	<i>H.C. de Diputados de la Pcia. de Buenos Aires</i>
Thern, Jorge	<i>Municipalidad de Quilmes</i>
Walsh, Juan R.	<i>Gobierno de la C.A.B.A. - CoPUA</i>

Reunión Consultiva:

“Propuesta de un Convenio Marco para una Región Metropolitana Sustentable”

Buenos Aires, 7 de noviembre de 2000

El presente documento es una síntesis de las principales argumentaciones y conclusiones planteadas por los participantes en el transcurso de la Reunión Consultiva "Propuesta de un Convenio Marco para una Región Metropolitana Sustentable", realizada el 7 de Noviembre de 2000, de 9:30 a 13 horas, en el Salón Montevideo de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En esta reunión, se trabajó a partir de una versión borrador de un proyecto de convenio marco para la creación de la región metropolitana elaborado por el equipo de investigadores de FARN.

En primer término, se detallan las consignas de la Reunión. En segundo lugar, se señalan las principales conclusiones que se presentaron durante el desarrollo de la actividad respecto de cada una de las consignas, identificando tanto aquellos puntos que gozaron de consenso entre los participantes, como los que presentaron divergencias de opinión. Finalmente, se adjunta el listado de participantes en esta Reunión Consultiva.

■ Consignas temáticas de la reunión

- ▶ **Consigna 1** *¿Qué comentarios formularía al convenio marco en general?*³

- ▶ **Consigna 2** *¿Qué rol podría desempeñar la Nación en la conformación de la región metropolitana?*
 - La Nación como una de las partes firmantes del convenio marco.
 - La Nación como adherente al convenio marco.
 - La Nación no es parte del convenio marco (esto no es óbice para que la Nación suscriba acuerdos con el resto de las jurisdicciones respecto a cuestiones o problemas de interés común).

- ▶ **Consigna 3** *¿Cómo deberían participar los municipios en la conformación de la región metropolitana?*
 - Por disposición del propio convenio.
 - Por adhesión al convenio por parte de cada municipio.
 - De alguna otra manera.

³ Esta propuesta de convenio marco fue una primera versión borrador, utilizada como material de trabajo durante esta reunión consultiva. La propuesta definitiva del Equipo de FARN es la que se incluye en el último capítulo de esta publicación.

■ Principales conclusiones

► Consigna 1

Se formularon comentarios sobre las siguientes cláusulas:

Cláusula I: Objeto⁴

Algunos participantes plantearon que la Cláusula I debe describir aquello a lo que apunta el convenio; en tanto que, la Cláusula III debería contener una descripción de los mecanismos mediante los cuales se puede alcanzar la finalidad del convenio.

En cuanto al alcance temático del convenio, algunos participantes destacaron que el mismo contempla propuestas instrumentales, pero no detalla el objeto sustantivo del convenio. Se solicitó especificar criterios que permitan definir más claramente el significado del término "desarrollo sustentable". Al efecto, un participante sugirió agregar dos párrafos explicativos al artículo, mientras que otros plantearon la posibilidad de incluir una cláusula de "principios", para especificar lo que se quiere decir por desarrollo sustentable. Se recomendó adoptar la concepción más amplia posible, incorporando la sustentabilidad ambiental, económica, social, cultural y política. Se advirtió que si no se hacen estas aclaraciones, la redacción de la Cláusula III, en sus incisos b) "estándares ambientales", c) "planeamiento urbano ambiental", y f) "recursos ambientales compartidos", puede estar limitando el campo de acción del Convenio a lo ambiental. Otros participantes fueron más lejos, recomendando que, además de aclarar el significado amplio del término "desarrollo sustentable", se ajuste la redacción de los citados incisos de la Cláusula III, pues hay recursos que se comparten y planes estratégicos que no son necesariamente ambientales.

Cláusula II: Alcance territorial⁵

Se planteó la discusión acerca de la utilización del término "región" o "área". Un participante expresó que cuando se habla de "área metropolitana" se está haciendo referencia al continuo urbano, mientras que "región metropolitana" abarca, no sólo el continuo urbano, sino también los núcleos próximos entre los cuales hay una relación funcional. En sentido urbanístico, una región suele delimitarse sobre la base del criterio de alcance de los servicios cotidianos de transporte. Teniendo presente este criterio algunos participantes advirtieron sobre la particularidad que plantea el área metropolitana de La Plata. Entienden que, con la construcción de la autopista que la vincule con la Ciudad de Buenos Aires, La Plata estará en mucho mejores condiciones de accesibilidad

⁴ "Cláusula I – OBJETO: La región metropolitana de Buenos Aires tiene por objeto la cooperación y la coordinación entre las diversas jurisdicciones que la conforman a fin de promover el desarrollo sustentable en todo el ámbito regional. La pertenencia de los diferentes estados a la región no afecta la autonomía de los mismos, ni importa delegación de sus competencias, y se celebra de conformidad con lo que establecen los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional."

⁵ "Cláusula II - ALCANCE TERRITORIAL: La región metropolitana de Buenos Aires comprende el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los siguientes municipios de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Martín, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López. Estos no son excluyentes de otras jurisdicciones colindantes, las que podrán integrarse a la región a medida que vayan surgiendo intereses y necesidades comunes."

que algunos otros municipios incluidos en la Cláusula II del convenio. La propuesta consiste en pensar de qué modo puede tenerse en cuenta esta realidad, sin que ello implique incorporar plenamente el área metropolitana de La Plata. Otros participantes consideraron que, sobre la base del criterio expuesto también debería incluirse a Zárate, Campana, y otros.

El equipo de FARN aclaró que el término "región" se utiliza en la propuesta de convenio con un criterio jurídico, no urbanístico, de acuerdo a lo que establece el artículo 124 de la Constitución Nacional.

Cláusula III: Finalidades⁶

En torno a esta cláusula se formularon las siguientes propuestas:

- Un participante propuso dejar únicamente el inciso a) pues lo considera omnicompreensivo, de modo que los demás incisos serían, a su criterio, sobreabundantes. Una propuesta alternativa presentada por otro participante consistió en agregar al final del inciso a) la siguiente frase: "que puede ser realizado a través de: ...", y considerar los incisos b) a j) como subincisos del inciso a).
- En el inciso f), se sugirió que, en vez de: "la preservación de los recursos naturales compartidos", diga: "la preservación del patrimonio cultural y natural".
- En el inciso b), se sugiere no limitar la compatibilización normativa y la armonización de estándares a lo ambiental.
- Tomando en cuenta lo que prevé el inciso c), y, considerando que la versión final del Plan Urbano Ambiental reconoce la necesidad de un plan para la región metropolitana, se sugiere convocar un Foro en el que los municipios puedan presentar sus estudios de planeamiento urbano con el fin de evaluar el estado de situación en la materia. Se propuso que esto figure en un programa de acción que acompañe al convenio. (Sobre este último punto, ver *Consideraciones generales*).
- Con respecto a la coordinación, se recomendó detallar los mecanismos de coordinación, sugiriéndose también que la coordinación sea realizada por las autoridades responsables de cada área. Asimismo, se recomendó ajustar las acciones de coordinación al nuevo enunciado que pueda redactarse según lo previsto en la Cláusula I (objeto).

⁶ "Cláusula III – FINALIDAD: Los Estados que conforman la región metropolitana de Buenos Aires deberán:

- (a) Promover la cooperación y coordinación interjurisdiccional en la formulación y ejecución de políticas, obras y servicios públicos en el ámbito regional.
- (b) Impulsar la compatibilización normativa y la armonización de estándares ambientales entre las jurisdicciones que forman la región.
- (c) Coordinar el planeamiento urbano ambiental entre las jurisdicciones comprendidas por la región.
- (d) Implementar sistemas de información compartidos e integración de bases de datos entre las distintas jurisdicciones que conforman la región metropolitana.
- (e) Coordinar el ejercicio del poder de policía entre los organismos que cuenten con facultades concurrentes de las distintas jurisdicciones.
- (f) Implementar mecanismos de coordinación interjurisdiccional para el aprovechamiento y la preservación de los recursos naturales compartidos.
- (g) Instrumentar mecanismos que posibiliten la participación ciudadana y el acceso a la información pública en las diversas instancias de cooperación y coordinación entre las jurisdicciones comprendidas por la región.
- (h) Facilitar la gestión y puesta en marcha de programas, planes, proyectos, actividades y emprendimientos públicos y privados que tiendan al desarrollo sustentable de la región.
- (i) Realizar tareas que promuevan la concientización y la educación de la población respecto de la problemática del desarrollo sustentable en el ámbito de la región metropolitana.
- (j) Promover la integración, el intercambio y la asociación con otras regiones del país, con fines de desarrollo humano, económico y social".

- En cuanto a la participación ciudadana, todos coinciden en su importancia y la necesidad de su promoción. Asimismo, la consideran no un mero instrumento sino un fin que debe ser incluido dentro de la idea de sustentabilidad política (ver *Cláusula I: Objeto*). Esto, sin perjuicio de mantener el enunciado del inciso g). Sin embargo, se resaltó la dificultad de incorporar herramientas concretas de participación que pueden no estar reconocidas en el derecho público de algunos de los actores de la región. Por otra parte, algunos participantes plantearon la importancia de la participación ciudadana no sólo como fuente de ideas y propuestas sino como mecanismo de control.
- Se resaltó la importancia de contar con un sistema de información compartido, previsto en el inciso d) como garantía de una participación efectiva, y como insumo básico para la coordinación. Algunos participantes consideran que esto es lo primero que debería hacerse (ver *Consideraciones generales*). A su vez, según algunos participantes, un sistema de información es el presupuesto básico para la construcción de un diagnóstico que permita acordar cuáles son nuestros problemas.

Cláusula XVI: Financiamiento⁵

Mientras algunos participantes plantearon la necesidad de agregar al final de la cláusula una frase que diga: "en base a un criterio de equidad", otros, consideraron que al decir: "de la manera que se convenga oportunamente", ya se está incorporando un criterio.

Consideraciones generales

Respecto de las discusiones que suscitaron las Cláusulas I y III, FARN aclaró que el hecho de que el alcance temático de la propuesta de convenio marco esté centrada en lo ambiental, responde a una estrategia para la conformación de la región. Se trata de un punto de partida para ir extendiéndolo a otros propósitos, y esto se logrará a través de la inclusión gradual de propuestas instrumentales que sirvan para cuestiones que no sean únicamente ambientales. Como estrategia que es, quizás corresponda evaluar si es buena, mala o si hay otra mejor.

Sobre este punto, un participante recomendó que se redacte el convenio de modo tal que no limite el alcance temático del mismo. Si bien, es necesario identificar áreas puntuales sobre las cuales comenzar a trabajar con sentido metropolitano, se planteó la necesidad de un modelo de convenio "abierto", que permita abordar nuevas problemáticas que requieran un tratamiento metropolitano.

Finalmente, otro participante sugirió acompañar al convenio con un programa de acción que convoque a los municipios de la región a presentar, por ejemplo, los estudios de planeamiento que tengan elaborados. Al respecto, otros participantes advirtieron que fijar prioridades de acción en esta instancia podría resultar apresurado.

⁷ *"Cláusula XVI – FINANCIAMIENTO: Los fondos para el funcionamiento de la Secretaría, como así también todo otro gasto que requiera una asignación específica, serán aportados por las jurisdicciones intervinientes en la conformación de la región, de la manera en que se convenga oportunamente."*

► Consigna 2

- a) Si bien, la diversidad de opiniones reflejó la complejidad institucional y política del tema, la opinión mayoritaria se orientó hacia un reconocimiento de la necesidad de que la Nación sea parte originaria del convenio marco. Esta opinión se fundó, principalmente, en que hay muchos temas en los que la Nación está involucrada por tratarse de cuestiones interjurisdiccionales como: servicios de electricidad, transporte, agua, etc. Así, se resaltó que la presencia de la Nación en estos temas, de clara naturaleza metropolitana, es clave para el tratamiento de los mismos en el ámbito regional.
- b) Asimismo, se señaló que si bien buena parte de las cuestiones metropolitanas se visualizan como propias de la gestión municipal, dada la importancia estratégica de la región metropolitana en el contexto nacional (porcentaje de la población nacional, porcentaje de la producción industrial nacional, su importancia a nivel de la inserción internacional de la Argentina, etc.), es necesario que la Nación sea parte en el convenio, de forma tal de impedir posibles desequilibrios, y garantizar una "mirada" más nacional sobre los problemas de la región y sus posibles soluciones.
- c) Por otro lado, algunos participantes plantearon la opción de la adhesión a posteriori de la Nación. Esta propuesta se justifica en la necesidad, por una parte, de fortalecer el protagonismo de los otros niveles de gobierno (Ciudad y municipios bonaerenses) en los temas metropolitanos, y por otra, de facilitar la entrada en vigencia del convenio, dadas las dificultades políticas que podrían obstaculizar la firma del mismo por parte de la Nación.
- d) Finalmente, otros participantes subrayaron que el convenio regional tiene por finalidad la creación de un espacio entre gobiernos locales para temáticas propias, por lo que se debería comenzar el proceso sin la Nación, previéndose la incorporación de ésta para temas específicos.

► Consigna 3

- a) Se coincidió en la necesidad que los municipios intervengan en la conformación de la región desde sus inicios. Se aclaró que los municipios deben ser parte del convenio por decisión propia y no por decisión de la provincia, dado que hay coincidencia en que el proceso debe ser de abajo hacia arriba, es decir desde los municipios.
- b) Surgió nuevamente la cuestión de la falta de reconocimiento de la autonomía de los municipios en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.
- c) Salvo una excepción, los participantes consideran que, desde el punto de vista formal y pese a lo dispuesto por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, los municipios son autónomos, en base a los artículos 124 y 31 de la Constitución Nacional. Se acepta, sin embargo, que en la práctica los municipios son autárquicos, pues poseen un ámbito de decisión acotado y temor de ir contra la provincia que, en definitiva, es la que maneja los fondos.
- d) Si bien, todos están de acuerdo en la necesidad que los municipios participen, se plantea el problema de la duplicidad de actores, pues podría considerarse que la Provincia de Buenos Aires estaría representada dos veces en la mesa de toma de decisiones.
- e) Asimismo, se planteó la necesidad de encontrar alguna fórmula que garantice la viabilidad política del convenio; en particular, se señaló que la entrada en vigencia del mismo no debe estar condicionada a la ratificación por todas las partes.

■ Lista de participantes

Alexandre, Eduardo	<i>Gobierno de la C.A.B.A. - CoPUA</i>
Alonso, Ernesto	<i>H. Cámara de Diputados de la Prov. de Buenos Aires</i>
Caraballo, Andreína	<i>Fundación Ciudad</i>
Charriere, Margarita	<i>Gobierno de la C.A.B.A. – CoPUA</i>
Dumas, Juan	<i>Fundación para el Cambio Democrático</i>
Garay, Susana	<i>Consejo Pcial. de Des. Forestal y Urbano Sustentable</i>
García, Ma. del Carmen	<i>FARN</i>
García Elorrio, Javier	<i>Fundación Ciudad</i>
Kullock, David	<i>Gobierno de la C.A.B.A. – CoPUA</i>
Ludueña, Manuel	<i>Gobierno de la C.A.B.A. – CoPUA</i>
Maiztegui, Ma. Cristina	<i>H.C.D. Prov. Bs. As. - Comisión de Ecología y Medio Ambiente</i>
Monea, Néstor Eduardo	<i>Fundación Ricardo Rojas</i>
Nápoli, Andrés M.	<i>FARN</i>
Pérez Losas, Ma. Paz	<i>Legislatura C.A.B.A. - Comisión Planeamiento Urbano</i>
Pinto, Pablo Oscar	<i>Dirección Asuntos Municipales - Ministerio del Interior</i>
Pirez, Pedro	<i>CONICET</i>
Ramacciotti, Osvaldo	<i>Gobierno de la C.A.B.A.</i>
Ramírez Cuesta, Alejandra	<i>FADU - Docente</i>
Rofman, Alejandro	<i>Gobierno de la C.A.B.A.</i>
Ryan, Daniel E.	<i>FARN</i>
Sabsay, Daniel A.	<i>FARN</i>
Tapia, Graciela	<i>Fundación para el Cambio Democrático</i>

CAPÍTULO V

RECOMENDACIONES PARA UNA REGIÓN METROPOLITANA SUSTENTABLE



CAPÍTULO V

RECOMENDACIONES PARA UNA REGIÓN METROPOLITANA SUSTENTABLE

1. Introducción

Como ya se ha señalado, uno de los mayores desafíos del fenómeno metropolitano es la gobernabilidad de este tipo de espacios territoriales. La existencia de una multiplicidad de jurisdicciones, no coordinadas o insuficientemente coordinadas, a lo que debe sumarse la atomización de la autoridad estatal en diversos niveles de gobierno, agencias, entes, organismos, empresas de servicios públicos, entes de control, etc., componen un escenario institucional complejo y fragmentado.

La realidad de la región metropolitana de Buenos Aires no escapa a esta caracterización. Las respuestas institucionales que se han generado para brindar soluciones a problemáticas claramente metropolitanas, como es el caso de los residuos patogénicos o tóxicos, el transporte, el manejo de las cuencas hídricas, el control de los efluentes gaseosos, entre otros, han carecido de una visión del conjunto regional y de la necesaria coordinación interjurisdiccional e intersectorial, que son elementos esenciales para una eficiente gestión metropolitana.

En este escenario, este trabajo pretende señalar una serie de medidas y acciones a los fines de la conformación de un espacio institucional metropolitano. A tal efecto, se han tenido especialmente en cuenta las conclusiones de los distintos talleres y reuniones de consulta que FARN ha realizado durante los años 1999 y 2000, y que se detallan en el capítulo IV. De esta manera, en primer término se señalan Recomendaciones, que tienen por objetivo señalar ciertos pasos que consideramos necesarios tomar para abordar, de manera viable y eficaz, la problemática regional. Posteriormente, en un Anexo se adjunta una propuesta de convenio marco para la región metropolitana de Buenos Aires. Esta no tiene la aspiración de erigirse en un proyecto de instrumento definitivo, más bien tiene la finalidad de proveer una primera base de discusión, en la que aparezcan en forma ordenada las conclusiones resultantes del trabajo de investigación y de los distintos talleres y reuniones de consulta realizadas. En todo caso, pretendemos que sea un instrumento que alimente y promueva el análisis y el debate sobre el modelo y modo de fortalecer la gobernabilidad de la región metropolitana de Buenos Aires.

2. Recomendaciones

- 2.a. **Conformar la región metropolitana a través de un proceso gradual y flexible que, a partir del convenio marco, posibilite la sucesiva celebración de acuerdos entre todas o algunas de las jurisdicciones involucradas, a los fines de abordar cuestiones sectoriales, problemas específicos o situaciones puntuales que requieran de un accionar a nivel interjurisdiccional**

Como se señalara previamente, el espacio metropolitano de Buenos Aires exhibe una serie de instituciones que actúan a ese nivel y que tienen por objetivo atender cuestiones concretas y específicas, aún cuando con diferente alcance territorial y niveles de competencia. Esta estrategia de tipo funcional o sectorial, si bien, permite satisfacer necesidades o problemas concretos, se plantea insuficiente para estructurar las políticas que tiendan al desarrollo sustentable de la región; en este sentido, es manifiesta la carencia de instancias o marcos institucionales que fijen o posibiliten acordar, lineamientos políticos e institucionales compartidos.

En este escenario, la celebración de un convenio para la conformación de una región, de acuerdo al artículo 124 y 125 de la Constitución Nacional, se plantea como el primer paso para generar cierto ámbito institucional de negociación, cooperación y coordinación metropolitana.

En los distintos talleres y consultas que se realizaron, se manifestó un claro consenso en el sentido que la conformación de la región se realice a través de un proceso gradual y flexible, que responda claramente a una estrategia asociativa y de concertación entre los distintos actores. El esquema propuesto responde a esta concepción a partir de un convenio marco que establece un escenario institucional para la negociación y el tratamiento conjunto de los problemas metropolitanos. De esta manera, se posibilita la sucesiva celebración de acuerdos entre todas o algunas de las jurisdicciones comprendidas por la región, para abordar cuestiones sectoriales, problemas específicos o situaciones puntuales que requieran de un accionar a nivel interjurisdiccional.

En relación a la extensión territorial que debería tener la región metropolitana, tampoco hay uniformidad. Si bien hay un núcleo que podríamos llamar “tradicional” representado, fundamentalmente, por el territorio que abarcaba el anteproyecto de ley para el AMBA (1989), las distintas experiencias de instituciones metropolitanas (CEAMSE, ECOTAM, etc.) han planteado diversos alcances territoriales. Es claro, entonces, que la definición de lo “metropolitano” varía en función de cada temática en particular (ver capítulo I).

Atento a ello, y siguiendo la lógica un proceso, gradual y flexible, se ha optado por un modelo abierto que, partiendo de una delimitación base de la extensión territorial de la región, posibilite su ampliación en la medida que las necesidades e intereses en común así lo requieran.

- 2.b. **Formular el convenio marco a través de un proceso participativo abierto y amplio, que comprenda a los cuatro niveles de gobierno que ejercen competencias, de modo exclusivo y/o concurrente, sobre diversas materias y parcelas del espacio territorial metropolitano.**

Dada la multiplicidad de jurisdicciones y los distintos niveles de gobierno involucrados, se plantea la necesidad de articular un proceso amplio y participativo, tendiente a la búsqueda de soluciones concertadas para las numerosas problemáticas del espacio metropolitano.

En este sentido, y teniendo en cuenta que la Nación y la Ciudad de Buenos Aires, tienen competencias sobre el territorio de la Ciudad, mientras que la Provincia de Buenos Aires, las ejerce sobre el territorio de los municipios del área metropolitana -donde también éstos tienen a su cargo la administración de los intereses y servicios locales-, se plantea como imperioso la participación de los cuatro actores mencionados en el proceso de elaboración y concertación de un acuerdo marco para la región metropolitana, como así también de los acuerdos específicos subsiguientes a que cada temática dé lugar, de acuerdo al ámbito de sus competencias.

El rol del Estado nacional en la conformación de la región metropolitana fue un tema que mereció un tratamiento recurrente en los distintos talleres y consultas realizadas. Si bien, el alcance de la participación de la Nación en la región fue un punto que generó diferentes líneas de opinión entre los participantes, quedó clara la importancia que presenta la participación del Estado nacional en el tratamiento de ciertos temas centrales para la región metropolitana como el transporte, entre otros en los que se manifiesta claramente la problemática de la interjurisdiccionalidad.

Reafirmando la importancia del papel que tiene el Estado nacional en la región metropolitana, hay que tener presente que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es, además, el asiento de la Capital Federal, y en cumplimiento de lo establecido en la Constitución Nacional, el Congreso de la Nación ha sancionado la ley 24.588 de garantía de los intereses del Estado nacional en el territorio de la ciudad de Buenos Aires (para un análisis más detallado de dicha normativa, ver el capítulo III). Asimismo, cabe mencionar el papel trascendente que cumplen en el territorio metropolitano una serie de establecimientos de utilidad nacional.

Atento a estas consideraciones, y tomando en cuenta lo manifestado en los distintos talleres y consultas realizadas, se recomienda que la Nación sea una de las partes firmantes del Convenio.

En relación a los municipios de Provincia de Buenos Aires, una de las conclusiones más categóricas que emanaron del trabajo de los talleres es el rol protagónico que deberán desempeñar los gobiernos municipales en una estrategia de gestión metropolitana.

Desde el punto vista institucional, sin embargo, es necesario recordar la situación de “precariedad” que sufren los municipios bonaerenses, ya que la constitución de la provincia no les reconoce expresamente su autonomía en el orden político, administrativo, económico y financiero como exige la Constitución Nacional en su art. 123. Esta situación de debilidad institucional afecta la capacidad asociativa de los municipios en la conformación de la región metropolitana. Por su parte, la ley orgánica municipal (decreto-ley 6769/58 y sus modificatorias) reconoce a los municipios la facultad de formar consorcios, cooperativas, realizar convenios y acogerse a leyes provinciales y nacionales, siendo necesario en el caso de las vinculaciones con la Nación, la autorización previa del Gobierno de la Provincia (artículos 41 y 42). Es de esperar que en el corto plazo, el orden jurídico de la Provincia de Buenos Aires se adecue al mandato de la Constitución Nacional, asegurando la autonomía municipal y reconociendo expresamente la facultad asociativa de los municipios. En este sentido, estimamos que el proceso de regionalización puede ser un factor que estimule el necesario reconocimiento de la autonomía de los municipios bonaerenses, de acuerdo a lo que establece la Constitución Nacional.

Sin perjuicio de ello y atento a la importancia de la participación de los gobiernos locales en la conformación de la región, expresadas en los diversos talleres y consultas realizadas, entendemos necesario integrar a los municipios ya en esta instancia. En este sentido, y de lege ferenda, se plantea que los municipios suscriban el convenio de creación de la región metropolitana, asumiendo la condición de Partes del mismo.

Tal propuesta se justifica, desde el punto de vista jurídico, en una serie de consideraciones: En primer lugar, la naturaleza autonómica del gobierno municipal reconocida en la Constitución Nacional en el ya mencionado artículo 123. La facultad de los municipios para desarrollar relaciones interjurisdiccionales se deriva claramente de esta naturaleza autonómica de los gobiernos municipales, y ha sido ampliamente reconocida por el derecho público provincial. Vale mencionar

que en numerosas constituciones provinciales se reconoce, de manera expresa, la facultad asociativa de los municipios con otros niveles de gobierno. Como ejemplos se pueden citar las Constituciones de Catamarca (art. 245), Córdoba (art. 190), Chubut (art. 235), Neuquén (art. 204), Salta (art. 170), San Juan (art. 251), Santiago del Estero (art. 220), Tierra del Fuego (art. 173).

Asimismo, y con relación a los municipios bonaerenses, deben tenerse en cuenta algunos antecedentes que importan el reconocimiento de cierta capacidad asociativa de los municipios con otros niveles de gobierno en el territorio metropolitano. Tal es el caso de ECOTAM, en el cual la ley nacional de creación del Ente convoca a los municipios, conjuntamente con la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, a adherir a dicha norma, como así también del Convenio “Plan de Monitoreo Continuo del Aire para el Área del Polo Petroquímico Dock Sur”, suscripto por el Estado nacional, Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires y el Municipio de Avellaneda. De la misma manera, cabe destacar el proyecto de ley de creación del AMBA de 1989. Si bien este proyecto no llegó a ser tratado por los órganos legislativos pertinentes, se erige como uno de los escasos antecedentes institucionales del área, y de allí la mención; en este caso, también se trataba de una norma que requería de la adhesión de la entonces Municipalidad de Buenos Aires, de la Provincia de Buenos Aires y de los municipios del conurbano.

Sin perjuicio de otras alternativas institucionales que se puedan diseñar, es clara la necesidad de una participación activa de los municipios en el proceso de construcción de la región, como ha sido claramente expresado por los participantes en los talleres y reuniones de consulta realizados.

Dentro del mismo orden de ideas merece destacarse la situación de inseguridad institucional que plantea la competencia funcional de la Ciudad de Buenos Aires. Cabe recordar las dificultades que surgen de la contradicción entre los lineamientos reconocidos en la ley de garantías de los intereses de la Nación en la Ciudad de Buenos Aires (ley 24.588) y el texto del art. 121 de la Constitución porteña.

Por lo tanto estimamos que la puesta en marcha de un proceso de integración regional como el propuesto contribuirá, al igual que en el caso de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, a ordenar y solucionar la problemática institucional de la Ciudad.

2.c. Configurar una organización institucional de la región metropolitana que prevea mecanismos e instancias de participación y control por parte de los diversos sectores de la sociedad

La participación de los distintos sectores sociales en el proceso de conformación de la región, como así también en la gestión misma de la institucionalidad metropolitana, es fundamental a fin de asegurar la eficacia de los acuerdos a celebrarse. Por tal razón, se recomienda la necesidad de generar espacios para la participación pública que canalicen opiniones e información provenientes de todos los sectores interesados y contribuyan a sustentar las decisiones públicas que se adopten, como así también a monitorear su cumplimiento.

2.d. Concebir a la región metropolitana de Buenos Aires, como un ámbito fundamentalmente de coordinación y concertación de políticas y acciones que promuevan el desarrollo sustentable en todo el territorio de la región

Como se señalara en distintos capítulos del trabajo, la propia razón de ser de las instituciones de carácter metropolitano, hacen que la mayoría de sus competencias revistan un carácter esen-

cialmente coordinador. En el caso argentino, esto es particularmente cierto, ya que de acuerdo a la Constitución Nacional, la región no configura un nuevo nivel de gobierno político sobre el territorio, sino una instancia formalizada de cooperación y coordinación entre varias jurisdicciones para fines de desarrollo económico y social. La celebración del convenio regional importa la formalización de un sistema de relaciones interjurisdiccionales, con la posibilidad de crear órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, sin menoscabo de las competencias de las diversas jurisdicciones que la integran.

Acorde a ello, coordinación y concertación deben constituir los pilares básicos de la acción metropolitana.

En lo que respecta a los niveles y formas que debe asumir esta coordinación, es dificultoso realizar planteamientos abstractos o generales. Cada ámbito de la política pública, cuenta con sistemas de distribución de competencias con características particulares, y en cada uno de ellos, la coordinación puede adquirir dimensiones diferentes. Por ende, un trazado definitivo de las funciones coordinadoras de la región debe hacerse respecto de cada materia en particular, y a partir del marco que ofrece la normativa vigente en cada tema. Vale señalar, que en los talleres y reuniones de consulta se subrayó que resulta prioritaria la implementación de mecanismos de coordinación en materia de servicios públicos, como así también en la gestión de los recursos naturales compartidos.

2.e. Generar ámbitos de producción, procesamiento, organización y suministro, en forma sistemática y actualizada, de información y soporte técnico a la organización institucional de la región metropolitana de forma tal que facilite la consecución de los objetivos y fines de la región

La formulación de políticas para la región metropolitana requiere de la generación y sistematización de información y estudios técnicos para tal fin. En general, la información sobre el espacio metropolitano está ordenada de acuerdo a criterios jurisdiccionales, lo que dificulta los análisis desde la perspectiva del conjunto regional. De allí la necesidad de generar insumos técnicos que alimenten el proceso político regional.

ANEXO

PROPUESTA DE
CONVENIO MARCO PARA LA
REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES



ANEXO

PROPUESTA DE CONVENIO MARCO PARA LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

El Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Sr. Ministro del Interior en representación del Poder Ejecutivo Nacional, y los Intendentes de los municipios enumerados en la Cláusula II, en pleno ejercicio de sus competencias y las de sus respectivas jurisdicciones,

Reconociendo que la cooperación y la coordinación interjurisdiccional constituyen un mecanismo fundamental para el desarrollo sustentable de la región.

Entendiendo que la sustentabilidad de los procesos de desarrollo depende de la articulación de los objetivos de equidad social, en particular la superación de la pobreza, desarrollo económico y protección del ambiente y uso racional de los recursos naturales.

Expresando que para tal fin es necesario generar un ámbito de negociación y concertación política para abordar los temas de interés común de las distintas jurisdicciones que conforman la región.

Considerando que la conformación institucional de la región debe realizarse a través de un proceso gradual y flexible, que responda a una estrategia asociativa entre las distintas jurisdicciones involucradas.

Convencidos que la gobernabilidad y transparencia del proceso de construcción de la región metropolitana se fundamenta en una amplia participación ciudadana.

Conscientes que la solución de los problemas y la satisfacción de las necesidades de la región metropolitana deben darse en el marco del desarrollo armónico y equilibrado de todo el territorio nacional.

Acuerdan, celebrar el presente Convenio Marco de la Región Metropolitana de Buenos Aires:

CLÁUSULA I - OBJETO

La Región Metropolitana de Buenos Aires tiene por objeto la cooperación y la coordinación en la formulación y ejecución de políticas, obras y servicios públicos entre las jurisdicciones que la conforman, a fin de promover el desarrollo sustentable en el ámbito regional.

La conformación de la Región no afecta la autonomía de las Partes, ni importa delegación de sus competencias, y se celebra de conformidad con lo que establecen los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional.

CLÁUSULA II - ALCANCE TERRITORIAL

La Región comprende el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los siguientes municipios de la Provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Martín, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López. Estos no son excluyentes de otras jurisdicciones colindantes que podrán integrarse a la Región, a medida que vayan surgiendo intereses y necesidades comunes, mediante adhesión expresa al presente Convenio. Tal adhesión se llevará a cabo a través de los mecanismos legales previstos en cada una de las jurisdicciones.

CLÁUSULA III – COMPROMISOS

Las Partes que conforman la Región deberán:

- a) Impulsar la compatibilización normativa entre las distintas jurisdicciones que la integran.
- b) Implementar sistemas de información compartidos e integración de bases de datos entre las distintas jurisdicciones que conforman la Región.
- c) Coordinar las distintas instancias y herramientas de planificación entre las jurisdicciones comprendidas por la Región.
- d) Implementar mecanismos de coordinación interjurisdiccional para el aprovechamiento y la preservación del patrimonio natural y cultural compartido.
- e) Coordinar el ejercicio del poder de policía entre los organismos de las distintas jurisdicciones.
- f) Instrumentar mecanismos de participación ciudadana y de acceso a la información pública en las diversas instancias de cooperación y coordinación entre las jurisdicciones comprendidas por la Región.
- g) Facilitar la gestión y puesta en marcha de programas, planes, proyectos, actividades y emprendimientos públicos y privados que tiendan al desarrollo sustentable de la Región.
- h) Promover la concientización y la educación de la población respecto de la problemática del desarrollo sustentable en el ámbito de la Región.
- i) Promover la integración, el intercambio y la asociación con otras regiones del país, con fines de desarrollo humano, económico y social.

CLÁUSULA IV – CONSEJO DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Se establece como órgano de dirección al Consejo de la Región Metropolitana de Buenos Aires. El mismo estará compuesto por el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Ministro del Interior del gobierno nacional, y los Intendentes de los municipios que forman parte de la Región.

CLÁUSULA V - FACULTADES

El Consejo es la instancia de dirección política y de toma de decisiones tendientes al cumplimiento de los objetivos que se promueven en el presente acuerdo regional.

CLÁUSULA VI - PLAN DE TRABAJO METROPOLITANO

El Consejo elaborará, anualmente, un Plan de Trabajo Metropolitano para el desarrollo de la Región, el cual deberá prever metas, acciones y plazos, a los fines de lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos en el Convenio.

CLÁUSULA VII - FUNCIONAMIENTO

El Consejo dictará su reglamento de funcionamiento y se reunirá las veces que considere necesario, debiendo como mínimo mantener una reunión cada seis meses.

CLÁUSULA VIII - COMISIONES DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

El Consejo constituirá Comisiones para cada área de política pública que hacen al objeto de este Convenio.

Cada Comisión estará integrada por la máxima autoridad del área correspondiente de la Provincia de Buenos Aires, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del Gobierno nacional y de los municipios integrantes de la Región.

CLÁUSULA IX - FACULTADES

Las Comisiones tendrán la facultad de proponer al Consejo políticas, programas, planes, proyectos y todo tipo de medidas, en el área de su incumbencia, a fin de cumplir con los objetivos de la Región. Asimismo, deberán tomar las medidas y acciones necesarias para la ejecución del Plan de Trabajo Metropolitano acordado por el Consejo. Las Comisiones tendrán toda otra facultad o atribución que se les asignen.

CLÁUSULA X - SECRETARÍA

El Convenio contará con una Secretaría de carácter permanente, que estará dirigida por un Secretario General designado por el Consejo.

CLÁUSULA XI - FUNCIONES

La Secretaría cumplirá las tareas que se detallan a continuación:

- a) Recopilar y sistematizar información, antecedentes, documentación y estudios sobre la Región.
- b) A solicitud de algún órgano creado por el presente Convenio, elaborar y/o solicitar a los organismos pertinentes, la elaboración de diagnósticos y dictámenes técnicos sobre temáticas vinculadas con la finalidad del presente Convenio.
- c) Requerir informes, datos, opiniones y/o dictámenes necesarios para el cumplimiento de los objetivos del Convenio, a las distintas jurisdicciones comprendidas por la Región.
- d) A solicitud de algún órgano creado por el presente Convenio, podrá efectuar recomendaciones de políticas, programas, planes, proyectos y cursos de acción.
- e) Poner a disposición de las diferentes jurisdicciones que conforman la Región, datos, elementos técnicos, estudios y todo otro material que sea producido por la misma.

- f) Recibir la información prevista en la Cláusula XIII, y ponerla a disposición de las partes.
- g) Realizar eventos, jornadas, coloquios, seminarios, conferencias y cuanto estime necesario para conocer, investigar y recomendar decisiones respecto de las finalidades comprometidas en el presente Convenio.
- h) Toda otra tarea de carácter técnico y/o administrativo que le asigne el Consejo.

CLÁUSULA XII - EL CONSEJO CONSULTIVO

El Consejo de la Región Metropolitana de Buenos Aires deberá convocar a un grupo multidisciplinario de expertos y representantes de instituciones públicas y privadas con reconocida trayectoria en la investigación, gestión y participación en las materias que hacen al presente Convenio, los que formarán parte de un Consejo Consultivo "ad honorem".

El Consejo Consultivo ejercerá funciones de asesoramiento y consulta del Consejo y de las Comisiones. Asimismo estará facultado para proponer a los mismos, el tratamiento de todos aquellos temas vinculados con la finalidad del presente Convenio.

CLÁUSULA XIII - OBLIGACIÓN DE INFORMAR

Las Partes deberán informar a través de la Secretaría, y en forma previa a su aprobación, sobre toda medida, programa, plan, proyecto, actividad y/o emprendimientos públicos y/o privados que puedan afectar el espacio público, la calidad del ambiente y/o la prestación de servicios públicos de cualquiera de las otras Partes, debiendo celebrar consultas con esas jurisdicciones en forma previa.

Asimismo, las Partes deberán comunicar, a través de la Secretaría, toda medida que hayan adoptado para llevar adelante las decisiones acordadas en el marco de los órganos del presente Convenio.

CLÁUSULA XIV - ACUERDOS SECTORIALES

Las Partes podrán celebrar acuerdos referidos a cuestiones específicas o sectoriales, a fin de avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos y finalidades del presente Convenio. Estos acuerdos podrán comprender a todas o algunas de las Partes del Convenio.

CLÁUSULA XV - RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

En caso de conflicto entre algunas de las Partes respecto a alguna materia objeto del presente Convenio, las Partes involucradas se comprometen, como medida previa a cualquier acción judicial, a iniciar un proceso de consultas y negociación a los fines de solucionar el mismo.

CLÁUSULA XVI - FINANCIAMIENTO

Los fondos para el funcionamiento de la Secretaría, como así también todo otro gasto que requiera una asignación específica, serán aportados por las Partes, de la manera en que se convenga oportunamente.

CLÁUSULA XVII - ENTRADA EN VIGENCIA

El presente convenio será ratificado por las Partes signatarias de conformidad a las disposiciones legales vigentes en cada una de las jurisdicciones, entrando en vigencia a partir de la ratificación por parte de las legislaturas de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRERO RODRÍGUEZ, C., *Las Áreas Metropolitanas*, Instituto Gracia Oviedo, Universidad de Sevilla, ed. Civitas, Madrid, 1993.
- BIDART CAMPOS, Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, La Reforma Constitucional de 1994*, Tomo IV, ed. Editar, Buenos Aires, 1995.
- BIDART CAMPOS, Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Ediar, Buenos Aires, 1995.
- BOISIER, Sergio, "Postmodernismo territorial y globalización: Regiones Pivotales y Regiones Virtuales", ILPES, Santiago, Chile, 1993.
- BORIA, J. y CASTELLS, M. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Ed. Taurus, Madrid, 1997.
- BORIA, J., ponencia publicada en "Jornadas sobre Gestión de Ciudades: ponencias, mesas redondas y talleres. 18 y 19 de noviembre de 1998". Unidad de Gestión y Coordinación para el Área Metropolitana de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UBA.
- CLICHEVSKY, Nora, "Sobre la planificación urbana posible en los ochenta. El caso del área metropolitana de Buenos Aires", *revista Ciudad y Territorio* (1991).
- DI PAOLA, María Eugenia y NÁPOLI, Andrés M., *Calidad del Agua. Programa Buenos Aires Sustentable. Hacia la construcción de regímenes jurídicos de calidad ambiental en la ciudad de Buenos Aires*, FARN, 1999.
- DOUGLAS PRICE, J., "Las Regiones y el Desarrollo Sustentable: Propuestas para el caso de la Región Patagónica Argentina", ponencia presentada en el II Coloquio FARN, Villa Carlos Paz, Córdoba, Junio de 1999.
- DROMI, Roberto y MENEM, Eduardo, *La Constitución Reformada*, Ed. Ciudad Argentina, 1994.
- FERNÁNDEZ, Francisco A., "Municipio, Coordinación Municipal y Desarrollo Sustentable", II Coloquio FARN, Villa Carlos Paz, Córdoba, Junio de 1999.
- FRÍAS Pedro J. y otros; *Derecho Público Provincial*, ed. Depalma, Buenos Aires, 1976.

- GEISSE, G. y CORAGGIO, J., *Áreas Metropolitanas y Desarrollo Regional*, en GEISSE, G. y HARDOY J., (comp), *Políticas de Desarrollo Urbano y Regional en América Latina*, SIAP, Buenos Aires, 1972.
- HERNÁNDEZ, Antonio M., “Municipio, Coordinación Municipal y Desarrollo Sustentable”, ponencia presentada en el II Coloquio FARN, Villa Carlos Paz, Córdoba, Junio de 1999.
- HERNÁNDEZ, Antonio M., *Federalismo, Autonomía Municipal y Ciudad de Buenos Aires en la Reforma Constitucional de 1994*, ed. Depalma, Buenos Aires, 1997.
- LOZA, Néstor, *Derecho municipal público provincial y contravencional*, ed. Jurídicas Cuyo, Mendoza, 1999.
- MARTÍN MATEO, M., y ALLENDE LANDA, J., *El Área metropolitana de Alicante: Un reto de futuro*, ed. Universidad de Alicante – Ayuntamiento de Alicante, 1986.
- MAYER, Celia y GÜIDI, Graciela, “El Nuevo Concepto de Región en el Derecho Argentino”, Colección Estado y Administración, CFI, Buenos Aires, 1987.
- NEL LO, Oriol, “Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea”, *revista Ciudad y Territorio* (1995), Estudios Territoriales, III (106).
- NEL LO, Oriol, “Las grandes ciudades españolas: dinámicas urbanas e incidencia de las políticas estatales”, Paper 27, Región Metropolitana de Barcelona, N° 27, julio 1997.
- PERUZZOTTI, E., “Civil society and the modern constitutional complex: the Argentine experience”, en “Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory”, Vol. 4, N° 1.
- PETSCHEN, Santiago, *La Europa de las regiones*, Institut d’Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona, España, 1993.
- PIREZ, Pedro, “Para pensar los Gobiernos Locales en las Áreas Metropolitanas de América Latina”, *revista Medio Ambiente y Urbanización* (1992), año 9, N° 35.
- PIREZ, Pedro, *Buenos Aires Metropolitana. Política y Gestión de la Ciudad*, Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1994.
- ROSATTI, Horacio, *Tratado de Derecho Municipal*, Rubinzal-Culzoni editores, 1987.
- SABSAY, Daniel A. y ONAINDIA, José M., *La Constitución de los Argentinos*, ed. Errepar, Buenos Aires, 1994.
- SABSAY, Daniel A. y ONAINDIA, José M., *La Constitución de los Porteños. Análisis y Comentarios*, ed. Errepar, Buenos Aires, 1997.
- SABSAY, Daniel A., “Determinación de las atribuciones de las provincias y de los municipios argentinos en materia ambiental”, en *El Medio Ambiente y los Procesos de Reforma Constitucional*, FARN, Estudio Analítico N° 2, 1994.
- TARAK, Pedro y SABSAY, Daniel A., *La Participación Vecinal y la Gestión del Medio Ambiente*, FARN, Buenos Aires, 1995.
- WALSH, Juan. R., “El medio ambiente, el derecho constitucional, el federalismo y la integración regional”, *revista La Ley, Editorial del Suplemento de Derecho Ambiental* (agosto de 1998), Año V, N° 3.

Otras publicaciones de FARN

- Autonomía Municipal y Participación Pública. Propuestas para la Provincia de Buenos Aires (FARN, 2002)
- El Ambiente en la Justicia. Seis Casos Patrocinados por el Programa Control Ciudadano del Medio Ambiente (FARN, 2002)
- Audiencias Públicas y Libre Acceso a la Información. Fortalecimiento Institucional para Promover la Participación Comunitaria en Jujuy (FARN / FORINS, 2001)
- Conservación de la Naturaleza en Tierras de Propiedad Privada (FARN / ARCA, 2001)
- El Control Ciudadano del Derecho a un Medio Ambiente Sano en la Ciudad de Buenos Aires y su Área Metropolitana (FARN, 2001)
- Participación Pública y Autonomía Municipal. Provincia de Buenos Aires (FARN, 2001)
- Suplemento de Derecho Ambiental (FARN / LA LEY, publicación periódica)