

## I FORO METROPOLITANO

### "CONSTRUYENDO CAPITAL SOCIAL PARA LA GRAN BUENOS AIRES"

Golden Center de Parque Norte – Ciudad de Buenos Aires  
10 y 11 de septiembre de 2001

#### **Conferencia "La trama institucional en la Región Metropolitana" exposición del Dr. Daniel Sabsay, presidente de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)**

##### **Dr. Pedro Del Piero / Presidente de la Fundación Metropolitana**

Buenas tardes. Estamos por abordar un tema central en nuestro Foro, el de la institucionalidad, tema que consideramos central para en serio intentar un funcionamiento en clave de región. Esta región agrupa 23 municipios y una ciudad autónoma y tiene superposición de jurisdicciones nacionales y provinciales de todo tipo. No les voy a contar yo a Uds. que viven, trabajan y son decisores en distintas áreas, públicas y privadas, de esta región. Por eso que a nosotros nos interesó especialmente que en nuestro primer foro, así como prestamos especial atención al tema de la competitividad, le prestáramos una especial atención al tema jurídico institucional porque partimos del presupuesto que no hay una fórmula única o que por lo menos dejamos atrás aquellos conceptos de imaginar el AMBA como un espacio de ordenamiento normativo desde alguna decisión superior o, por lo menos, no fuertemente comprometida con la estructura, con la realidad estructural. Tal es así que hemos visto fracasar distintos intentos de dar estructuración jurídico - institucional desde ese ángulo. Se agrega esto lo que hoy conocemos como los desarrollos sustentables que se apoyan básicamente en modelos de gestión con fuerte flexibilidad, con mucha proximidad hacia los problemas reales de la calidad de vida de los ciudadanos y de los vecinos y que, cuando se lo sobrecarga de estructuras burocráticas o de funcionamientos institucionales complejos, se aplacan, retroceden, no tienen posibilidad de desarrollo. Por eso aparece una segunda clave que es la que quiero mencionar y es que a este tema hay que abordarlo con mucha flexibilidad, con mucha amplitud y con mucho espíritu innovador también en la cuestión jurídico - institucional. Y por último, quizás lo más difícil, si uno pretende visión sistémica necesita forzosamente estar apoyado en un entramado, como muy bien se puso de título a este panel, en un entramado institucional que por lo contrario no solo no burocratice y "planche" la indicativa y la evolución sino que facilite la eficiencia y la eficacia de la gestión.

Por lo tanto, con estas breves reflexiones de curandero dejo paso al cirujano en este tema, el amigo Daniel Sabsay que además de presidir la FARN, ONG hermana que queremos mucho y hacemos muchas cosas juntas, es miembro de nuestro grupo de consulta y para nosotros es nuestro principal referente en temas jurídico – institucional.

##### **Dr. Daniel Sabsay / Presidente de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)**

Muchísimas gracias Pedro, después de semejantes elogios se levantan tan altas expectativas que el desafío es todavía mayor así que voy a tratar de estar a la altura, agradecerles tanto a vos como a Leandro que con tanto trabajo y en tan poco tiempo han logrado una organización no gubernamental que tiene una capacidad de convocatoria que muchos envidiamos.

Al tema que nos convoca en este plenario voy a tratar de abordarlo a partir de los siguientes ejes: primero voy a hacer una suerte de reflexión sobre el modo en que las estructuras estatales han evolucionado desde los finales de la Segunda Guerra, o mejor dicho desde inicio de la última posguerra; después voy a tratar de ver cómo ha repercutido esto en la Argentina, cuáles han sido los efectos de la reforma del '94 y con ambos elementos voy a tratar de proyectar esta realidad a la situación de la Región Metropolitana y qué posibilidades, de la

mano de la noción de desarrollo sustentable, nos dan como herramienta para que con el bisturí podamos operar y encontrar que el entramado tenga algún sentido lógico.

Entonces, esta evolución mundial de estructuras estatales en el territorio se da a partir de tres elementos fundamentales. Uno, los procesos de continentalización, es decir el deseo de generar las competencias nacionales coordinadas desde grupos de estados que se continentalizan y que poco a poco van absorbiendo un número creciente de competencias y que hasta hace poco eran de los estados-nación, de los estados soberanos. Conjuntamente con eso, y hacia abajo, un gran fortalecimiento del poder local. Pareciera que como un antídoto a esos espacios tan extendidos que se dan en el nivel supranacional el ser humano necesita, para el tratamiento de una cantidad de negocios que están mucho más cerca de lo que son sus intereses más inmediatos, la construcción y el fortalecimiento de centros de poder en el territorio de características locales. El municipio en tal sentido, y en particular a través de la evolución institucional que viene sucediendo en Europa desde los años '50, sobre todo el tratado de Roma de 1957 que dio nacimiento a la Comunidad Económica Europea permite ver este péndulo de manera absolutamente perfecta. El estado-nación pierde competencias para arriba voluntariamente porque construye espacios supranacionales que van dando cada vez más por tierra la noción de soberanía absoluta de los estados del siglo XVII.

Y conjuntamente con esto esta revitalización de los principios de conformidad con los principios de subsidiaridad y de inmediatez, de los poderes locales, de naturaleza municipal y otros. Fíjense que ese robustecimiento es tal que dentro de una de las convenciones que han surgido del consejo de Europa, a mediados de los '70, se les da la posibilidad a los municipios transfronterizos de celebrar entre ellos tratados internacionales a fin de administrar cuestiones de interés común. Y aparentemente ha sido tan exitosa esta idea que muchos de los problemas de transfrontera que han separado históricamente a países como Francia y Alemania, han tenido como uno de los factores importantes para subyugar esas asperezas la existencia de ese tipo de vínculos, tan originales. Nos cuesta pensar inclusive en el ejercicio de facultades internacionales para las provincias o los estados federados, nos parece aún mucho más excepcional que a los municipios se les de esta posibilidad.

Y el tercer movimiento, es el movimiento de la regionalización. Curiosamente la Europa de esos años produce en los países unitarios por antonomasia, me refiero a Italia, luego a España y recientemente y con bastante vigor nada menos que Francia. ¿Y estas regiones qué tienen como gran particularidad? Se genera a partir de ellas unas formas neo federales, pero que a diferencia del pluralismo estadounidense tienen creo que dos características cruciales: una primera, que su superficie se compara no solo con elementos de tipo subjetivo -lo que son las provincias argentinas o los estados, es decir la ocupación del territorio en procesos tradicionales ligados a distintos procesos históricos que llevan a que una comunidad reivindique un territorio que resulta indiscutido de esa comunidad - en las regiones la construcción se basa también, y fundamentalmente, en elementos de tipo objetivo, es decir cuál es la sustentabilidad estas regiones para que de conformidad con su geografía, con su topografía, con su base económica tengan viabilidad para auto sustentarse de conformidad con determinados parámetros.

Y luego, tema fundamental en todo lo que hace al aspecto jurisdiccional de una estructura federativa, la distribución de competencias no es simétrica, exacta e igualitaria como ocurre con el federalismo de cuño clásico que es el nuestro. Es decir, el artículo 121 de nuestra Constitución da el principio de división nación/provincias, y por lo tanto las provincias conservan todo el poder no delegado y tienen exactamente las mismas competencias entre sí, independientemente de lo que ellas sean. El paso regional, en cambio, entiende que la jurisdiccionalidad que está en la delimitación de competencias tiene que ser como un ropaje que se adecue con lo que esa comunidad es. Cada uno pueda ser en función de lo que pretenda ser, de lo que su programa comunitario y sus características objetivas aconsejan de esta comunidad.

Entonces, creo que son características interesantísimas para el gobierno de una comunidad, tanto los elementos objetivos como asimismo una consecuencia de ellos, esta idea de un

seguimiento de esas competencias en función de lo que se es y sin que se trate de una división cartesiana e igualitaria entre todas las regiones, da una coloratura totalmente distinta a lo que es el federalismo de cuño clásico, el nuestro. Esta condición que en Europa es perfectamente identificable se da en muchos otros países, en muchas otras regiones y en muchos otros procesos de consolidación del fenómeno de la integración supranacional. ¿Cómo repercute esto en nuestra realidad?

Y bueno, dentro de nuestra realidad creo que rápidamente podemos encontrar elementos sueltos de este entramado que trate de darles recién. Por un lado nuestra integración en el MERCOSUR es, de alguna manera, una voluntad de constituir una comunidad económica. No una zona de libre comercio, sino una comunidad económica que tiene y que emparenta en muchos de los aspectos el Mercado de Asunción con el Mercado de Roma. Tan es así que curiosamente me han invitado a muchas reuniones internacionales con profesionales europeos que buscan escuchar a alguien de un país del MERCOSUR que conoce de este tema, porque nos ven un poco como una experiencia "cachorro" en relación al Mercado de Roma. Cuando uno les empieza a contar la realidad se desilusionan bastante, pero es cierto que desde el espíritu de la letra, esto está mucho más cerca de lo que es la experiencia europea que lo que es en cambio el NAFTA, que no es más que una zona de libre comercio.

Por otro lado tenemos igualmente en nuestro país, desde la reforma del '94, una evolución importante tanto en el primero de los aspectos, es decir la temática municipal. Con la reforma constitucional, en el nuevo artículo 123 se define al municipio como autónomo, se termina la larguísima polémica que dividió aguas durante, les diría, décadas conforme a la cual las provincias a través de su poder constituyente podían asegurar el régimen municipal como lo establece el artículo 5, tanto reconociendo autonomía como así mismo autarquía a sus municipios. Y en las definiciones que surgieron de los primeros grandes casos que tuvo a su cargo la Suprema Corte de Justicia, a inicios del siglo XX, lo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación bajaba como línea era que en definitiva como naturaleza el municipio era autárquico y decía son meras delegaciones de poderes provinciales hechas por estos poderes a favor de centros de poder territorial que tienen funciones meramente administrativas, y que así como se brindan, estas mismas potestades pueden ser perfectamente revocadas. El gran giro en realidad se produce con un fallo celebre, poco antes de la reforma constitucional de 1992 en el cual por primera vez la Corte se pronuncia a favor de la autonomía del municipio.

Pero más allá de esta anécdota de nuestra evolución institucional hoy la constitución le exige a todas la provincias el reconocimiento de una autonomía que puede variar, da un menú el artículo 123, y apunta a determinadas características, a lo institucional, a lo económico-financiero, y a lo cultural. En estos cuatro aspectos puede haber matices en la organización municipal, pero lo que no puede existir nunca es un municipio que no sea autónomo. Sin embargo cinco provincias argentinas, a siete años de la reforma - Uds. saben que se cumplió el séptimo aniversario hace pocos días, el 25 de agosto - cinco provincias Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Tucumán y Mendoza aun tienen municipios autárquicos.

En lo que nos interesa para nuestro tema es precisamente Buenos Aires, donde aun no se ha alineado la institucionalidad bonaerense con la institucionalidad de la Constitución Nacional. Lo cual evidentemente ocurre en países como el nuestro. ¿Por qué digo esto? Porque es tan flagrante la violación a la Constitución que importa la continuidad de esta inercia institucional contraria a la ley suprema, el artículo 31 que claramente establece la jerarquía de los niveles de gobierno, establece que todas las constituciones provinciales tienen que conformarse a lo que determina la ley suprema de la Nación, que está integrada por la Constitución, los tratados internacionales y las leyes federales. Sin embargo eso no se cumple.

En segundo lugar la reforma del 94 por primera vez incluye el concepto de región en su texto. Lo hace en el artículo 124, también un artículo nuevo, y lo genera como una potestad de las provincias, las provincias pueden crear regiones para asegurar su desarrollo socio económico estableciendo igualmente órganos a los efectos de dar cumplimiento a sus fines. Así, palabras más o palabras menos, lo establece nuestra Constitución. Ahora bien, no son las regiones de la Europa Occidental a las que aludí antes.

¿Por qué digo esto? No son regiones en sentido político, la relación federal del Estado argentino se conserva entre la relación nación/provincias, las regiones son regiones de tipo administrativo que importan la posibilidad de que a través de un tratado, de los tratados del tipo del artículo 125, los llamados tratados parciales, puedan constituir, dar forma a esta suerte de compatibilización y coordinación de funciones de distintos espacios territoriales entre diferentes provincias donde inclusive puede participar la Nación y donde asimismo se ha asimilado, por interpretación constitucional, que la Ciudad de Buenos Aires puede ser parte de ese tipo de tratado. Interesante es observar que la Constitución de la Ciudad entiende tan claramente su vocación de ser parte de una región que lo establece claramente en su texto e invita a la celebración de este tipo de tratados en varias de sus disposiciones, para la compatibilización de temas tan variados como la prestación de los servicios públicos, la utilización del espacio territorial, la temática ambiental ligada a la sustentabilidad, la problemática de los residuos y de los afluentes, etcétera. En muchos lugares encontramos esta clara vocación que el nuevo nivel de gobierno, el ente autónomo de la ciudad se reivindica como propio.

Frente a todas estas características cuánta situación real de este área metropolitana de la que nos hablaba Pedro hace un momento y que en la mayoría de los diseños se entiende que está constituida por la Ciudad de Buenos Aires y 23 municipios colindantes, no todos ellos, pero que integran las dos primeras coronas que como una suerte de cebolla circundan a la Ciudad de Buenos Aires. Espacio territorial que posee 12 millones de habitantes, espacio territorial que produce cerca de los 2/3 de los bienes que se producen en el país y en el cual se da un fenómeno del hacinamiento solo comparable con las regiones más densamente pobladas del mundo, lo que ha permitido que como gran paradoja en un país tan grande, de más de tres millones de Km. cuadrados tengamos en este espacio tan pequeño todos los problemas derivados de ese hacinamiento que se da en aquellos lugares en los cuales territorio es lo que falta. Nosotros lo hemos constituido voluntariamente, esto es lo curioso.

Y el gobierno, frente a este espacio territorial tan alarmante, esta complejidad de problemáticas que se entrecruzan, en realidad está asegurado entre comillas a través de un entramado institucional totalmente anárquico. ¿Por qué digo anárquico? Porque por un lado tenemos cuatro niveles de gobierno, que son digamos los que surgen de la Constitución: la Nación, la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y los municipios. Pero ahí hay que agregar una cantidad inmensa de organismos ínter jurisdiccionales, de emprendimientos ínter jurisdiccionales de diversa índole que llevan a que algunas de estas funciones, derivadas de la problemática que a vuelo de pájaro estuve enumerando, en algunas circunstancias estén sujetas a once jurisdicciones distintas. Por supuesto que la característica más saliente de estas superposiciones, aun cuando son menores, es la falta de coordinación que ellas lucen, generan producción normativa contradictoria y superpuesta, generan autoridades encargadas de la aplicación de esa normativa con un poder de policía mal definido y también superpuesto y mal coordinado, todo lo cual no puede sino llevarnos a la necesidad de generar algún mecanismo que permita un gobierno lógico, previsible y seguro que una situación tan afligente.

Nosotros desde la Fundación Ambiente y Recursos Naturales trabajamos durante casi dos años en lo que denominamos *Hacia la construcción de una Región Metropolitana sustentable*. Entendimos que dicha construcción, planteada desde la variable ambiental que es una variable transversal – corta prácticamente todas las funciones – sin embargo el plantearlo desde esa visión parece mucho más inocente que hablar en cambio de todas las cuestiones que directa o indirectamente están involucradas en ello, como la atención de los servicios fundamentales, la administración de las obras más importantes, la administración de la problemática social, seguridad, etcétera, todo se entrama con el problema de la sustentabilidad y el desarrollo.

Además desde hace mucho tiempo entendemos que el desarrollo sustentable que está bien definido y tan poco aplicado en el artículo 41 modificado por la reforma del '94 requiere de esta suerte de trípode, es decir la necesidad de que todas las cuestiones o actividades que hagan al desarrollo, y que importen una transformación de recursos, que impacten sobre la calidad de vida, deban necesariamente observar el aspecto económico, el aspecto ambiental, el aspecto social y le agrego también la pata de la ética por qué es fundamental y de hecho, cuando uno

analiza los motivos por los cuales estas tres deben estar juntas hay una ética muy importante que emana de eso entonces ¿por qué no decirlo? Pero sobre todo Uds. saben que esto está planteado como una necesidad ¿por qué? Porque el gran objetivo del desarrollo sustentable es que las necesidades que se intentan satisfacer a partir de ese modo de llevar a cabo las actividades no solo tiene que ocuparse de las generaciones actuales sino que no pueden comprometer, al menos la misma cantidad de necesidades, para las generaciones futuras. Es decir, la construcción del concepto de equidad intergeneracional, macana de tema. Para contarle es divino, uno se llena la boca, además para quien esta en el mundo del derecho es fantástico.

Todos los problemas de acceso a la justicia, todos los problemas de distribución competencia tienen que ser vistos absolutamente bajo otro prisma. En particular la temática de la distribución de competencias exige un planteo que es sumamente dificultoso, pero que no hay dudas que es el único exitoso hacia la construcción de una sociedad sustentable. Es decir, la necesidad de respetar distintos niveles y distintas autoridades con competencia en las diferentes cuestiones, ello asignado en virtud de una diferente magnitud y localización. Pero de ningún modo... perdón, el simplismo debe llevar al siguiente análisis: dado que esto es tan complejo y que es necesario un poder de policía tan vigoroso y que exige tantas medidas que importan necesariamente a la afectación de intereses pues resolvámoslo todo en el nivel superior de gobierno y anulemos la competencia de los poderes locales regionales, etcétera. Esta es la visión inclusive criolla les diría, esta es la visión simplista de quienes están acostumbrados a un gobierno personalista, eficientista y de supuesto fácil en la resolución de conflictos.

Sin embargo, el tratamiento de estas cuestiones en los países federales ha demostrado que en aquellos países donde se cayó en la tentación de idear este tipo de solución el desastre ha sido absoluto. Les voy a dar un ejemplo, México. México ha generado desde la Constitución el tratamiento de estas cuestiones como una temática del gobierno federal, creo que para el horror de las consecuencias no hace más falta que recordar accidentes como el del Guadalajara, que parecía un cuento de Juan Rulfo hecho realidad. Ustedes recordaran, las baldosas y las cloacas saltando para arriba y la gente proyectada hacia distancias muy grandes, por una explosión, un desastre ambiental como pocas veces se ha visto en otro lado. *El llano en llamas*, generado por la desatención y por la amputación total de facultades ambientales en los niveles más bajos, en los niveles locales.

En cambio en aquellos países que apostaron a la diversidad, y este necesidad de una distribución de competencias donde juegan los dos grandes elementos de asignación – el factor local y el factor ínter jurisdiccional – situaciones de resolución sumamente interesantes. Diría que el más exitoso de todos es el caso de Australia. Australia celebra un convenio para la distribución de competencias en 1991, convenio que es celebrado entre la Federación Australiana, todos los estados de Australia y una entidad que representa a todos los municipios. Y ese es el gran acuerdo por la sustentabilidad de la sociedad australiana, que los ha llevado a ser el país que el que coeficiente de sustentabilidad y desarrollo humano está en el primer lugar del ranking de Naciones Unidas, rivalizando con Canadá. Y cuando uno lee lo que es ese convenio, en realidad es una gran norma de procedimientos y es un gran sistema para la distribución de competencias, es un gran modelo para la asignación de distinto tipo de atribuciones entre todos los instrumentos de la sinfonía que sería los distintos niveles de gobierno territorial.

Lo que nosotros en gran medida, tomando todos estos elementos, propusimos en este trabajo que lo hicimos para el Plan Urbano Ambiental es un convenio - dicho sea de paso fue un proceso largo en el que trabajamos en talleres, convocamos a actores del gobierno, de las organizaciones no gubernamentales, del sector empresario como asimismo del sector académico – es un compendio que trata de conciliar todas estas cuestiones. Es un convenio marco en el cual se toma como parte para la celebración del convenio a la Nación, a la Provincia de Buenos Aires, a los municipios de los que nos hablaba Pedro y por supuesto a la Ciudad de Buenos Aires. Tiene como grandes objetivos, voy a leer el objeto *"la Región*

*Metropolitana 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 territorial".* Como Uds. pueden ver, y esto surgió totalmente del consenso que derivó de los talleres, es un paso tímido, no se crea ningún órgano específico, no se crea ninguna autoridad de la Región, hay un consejo pero que simplemente es un consejo que hace a la coordinación, no es una autoridad real, pero fíjense que se habla de cooperación y coordinación en la formulación de políticas, y después si entre los distintos objetivos, entre los distintos compromisos se habla de impulsar la compatibilización normativa entre las distintas jurisdicciones que la integran, implementar sistemas de información compartidos, integración de bases de datos entre las distintas jurisdicciones que conforman la región, coordinar las distintas instancias y herramientas de planificación, etcétera.

Se habla particularmente de la temática de la información como un tema básico y hay una cláusula – trato de no aburrirlos y voy rápido – que es una cláusula de compromiso de intercambiar información y consulta para todo emprendimiento que cualquiera de las partes llevara a cabo y pudiera afectar algunos de los objetivos, finalidades, de este convenio. Fíjense porque esta es una cláusula original y sumamente funcional, es la cláusula 13 del proyecto: *"las partes deberán informar a través de la secretaria, informar previa a su aprobación, sobre toda medida, programa, plan, proyecto, actividad y/o emprendimiento público y/o privado que puedan afectar al espacio público, a la calidad del ambiente y/o la prestación de servicios públicos de cualquiera de las otras partes debiendo celebrar consultas en 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"*

Esto a su vez está absolutamente imbuido de la filosofía de una democracia participativa, entre todos los cometidos se asoma la necesidad de que la sustentabilidad no solo se lleva a cabo a través de estos mecanismos particulares de integrar y coordinar distintos niveles de distintas autoridades, sino que tiene que tener como actor fundamental a las comunidades afectadas que tienen que ser consultadas a partir de modalidades que su organización, su planteamiento y su celebración no deben quedar a discreción de la autoridad, sino que tienen que basarse en un principio de legalidad que se deriva de normas previamente establecidas que claramente regulan y determinan las instancias participativas antes de la toma de decisiones, como así también en el control de ellas y en su implementación, con un amplio derecho de libre acceso a la información pública.

Este es un poco el producto, nosotros lo trabajamos con muchísimo entusiasmo, creemos que puede ser un instrumento muy interesante para cambiar toda una inercia, creemos asimismo que - tal como traté de llevar una suerte de hilo lógico en mi exposición - se compadece con toda una evolución tanto a nivel mundial como del nuevo derecho constitucional argentino, de aquel que es producto de la reforma pero sin embargo ha sido el menos explorado, el menos discutido y el menos aplicado porque evidentemente pareciera que interesara menos, que para los popes ejemplares del poder es interesante hablar cuando de algún modo se distribuyen esquemas de poder, cuando se habla de reelección entre muchas otras cosas, pero pareciera que es menos interesante en el ímpetu la posibilidad en cambio de crear un espacio distinto para el gobierno de nuestras sociedades, por eso celebro que dentro de este espacio que es la Fundación Metropolitana podamos – y en mi caso particular pueda – difundir esta actividad que hemos llevado a cabo y asimismo tratar de dejar planteado una pequeña inquietud sobre la influencia de las normas, las instituciones, el mejor gobierno de las sociedades, la participación y la sustentabilidad del desarrollo.