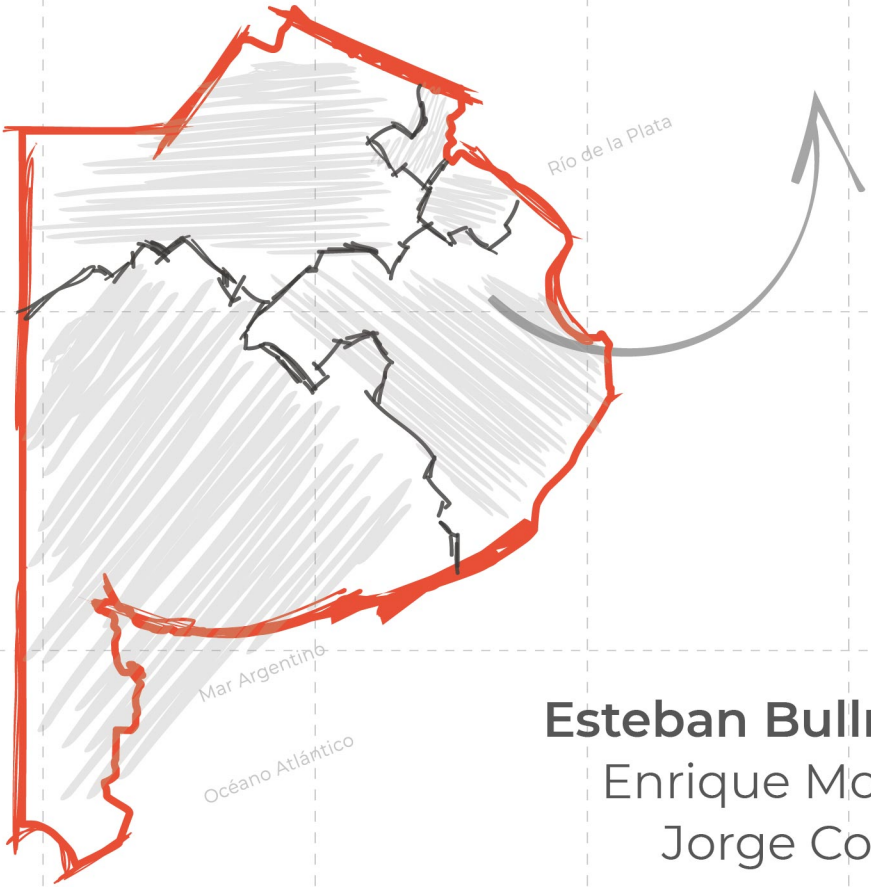
Una nueva Buenos Aires

PARA RENOVAR **EL PACTO DE UNIÓN NACIONAL**



Esteban Bullrich
Enrique Morad
Jorge Colina

Fundación Nuevas Generaciones

Esteban Bullrich
Senador nacional por la provincia de Buenos Aires (2017-2023). Es licenciado en Sistemas por la Universidad CAECE (Centro de Altos Estudios en Ciencias Exactas) y máster en Administración de Empresas por la Kellogg School of Management, de la Universidad de Northwestern, Estados Unidos. En simultáneo con su actividad en el sector privado, impulsó el programa Formar Argentina, enfocado en mejorar la educación inicial y la calidad docente con los municipios. Fue diputado nacional entre 2005 y 2007, año en el que asumió como ministro de Desarrollo Social en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, donde, a partir de 2010, ocupó el cargo de ministro de Educación. Entre 2015 y 2017 fue ministro de Educación y Deportes de la Nación, en el gobierno de Mauricio Macri.
escribime@estebanbullrich.com

Enrique Morad
Abogado y profesor de Ciencias Políticas especializado en inversión social privada y políticas públicas federales. Presidió la asociación civil Grupo de Fundaciones y Empresas. Fue director del Banco de Boston N. A. y de Loma Negra CIASA. También presidió el Consejo para el Cono Sur de la consultora Llorente y Cuenca. Entre 2016 y 2019 fue asesor del Banco de la Provincia de Buenos Aires, en cuya fundación ejerció como miembro del Consejo de Administración.
enrique.morad@gmail.com

Jorge Colina
Economista. Máster en Economía por la Universidad de Georgetown, Estados Unidos, y en Finanzas por la Escuela de Negocios de Ámsterdam, Países Bajos. Está especializado en desarrollo económico y humano. Es consultor externo en instituciones internacionales sobre mercado laboral, economía de la educación y protección social. Ejerce la docencia en la Universidad Católica Argentina y preside el Instituto para el Desarrollo Social Argentino.
jcolina@idesa.org

UNA NUEVA BUENOS AIRES

PARA RENOVAR EL PACTO DE UNIÓN NACIONAL

ESTEBAN BULLRICH

ENRIQUE MORAD

JORGE COLINA

UNA NUEVA BUENOS AIRES

Provincia de Buenos Aires del Norte

Provincia de Buenos Aires del Sur

Provincia de Buenos Aires Atlántica

Provincia de Luján

Provincia del Río de La Plata

Región Buenos Aires
(provincias de Buenos Aires del Norte, del Sur y Atlántica)

y Región Urbana Federal
(provincias de Luján y del Río de la Plata,
más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)

Bullrich, Esteban
Una nueva Buenos Aires : para renovar el Pacto de Unión Nacional / Esteban Bullrich ; Enrique Morad ; Jorge Colina. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundación Nuevas Generaciones , 2021.
164 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-987-45586-2-6

1. Gobierno Regional. 2. Administración Provincial. I. Morad, Enrique. II. Colina, Jorge. III. Título.
CDD 320.8212

UNA NUEVA BUENOS AIRES

Coordinación editorial: Ricardo P. Cravero

Corrección: Jimena Rosales

Diseño editorial: Ignacio Costantini

Diseño de portada: Tania Etchegaray

Confección de mapas: Laura Pietrangelo y Jorge H. Machuca

Copyright

© 2021, Esteban Bullrich, Enrique Morad y Jorge Colina

© 2021 Nuevas Generaciones

Las opiniones expresadas son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente el criterio de la Fundación Nuevas Generaciones

ISBN 978-987-45586-2-6

Hecho el depósito que indica la Ley 11 723

Impreso en Argentina

Printed in Argentina

Reservados todos los derechos. Prohibida la reproducción total o parcial de este libro, por cualquier medio, sin permiso previo por escrito de los autores.

Introducción de la Fundación Nuevas Generaciones

La Fundación Nuevas Generaciones, a través de sus equipos, programas y acciones, procura impactar directamente en los responsables de la toma de decisiones que todos los días deben crear y ejecutar políticas públicas concretas, como así también en aquellos que son formadores de opinión técnica y política.

Por tal motivo, el trabajo que aquí se presenta resulta naturalmente cercano al debate de ideas y propuestas concretas que nuestra institución promueve. Se trata de un estudio excelente, con ideas muy bien desarrolladas por tres profesionales excepcionales que conocen perfectamente la provincia de Buenos Aires y el sistema federal de nuestro país.

El debate sobre la reorganización administrativa, política, económica y electoral de la provincia de Buenos Aires es un tema que siempre está presente en los diálogos y proyectos políticos, pero habitualmente carece de la organización y sistematización que los autores le han brindado en este trabajo. Es por ello que la Fundación ha considerado de suma utilidad brindar su estructura y auspicio institucional para promoverlo y presentarlo a la comunidad política y académica para su discusión.

Sabemos que ningún reordenamiento administrativo de Buenos Aires será perfecto y que será imposible que todos los actores políticos involucrados puedan estar completamente de acuerdo en el diagrama final algún día. No obstante, sin lugar a dudas, en el trabajo de Esteban Bullrich, Enrique Morad y Jorge Colina, encontrarán interesantes fundamentos jurídicos, políticos, económicos y administrativos para pensar con mayor profundidad sobre la posible reestructuración del territorio bonaerense.

La primera versión del trabajo, terminada a finales del año 2019, fue presentada a lo largo de 2020 en distintos puntos de la provincia, para ser debatida y enriquecida con las opiniones y visiones de aquellos que participaron de cada uno de los encuentros y seminarios. En particular, quiero agradecer especialmente por sus aportes a Federico Pinedo, Leonardo Sarquís, Manuel Abella, Roberto Azaretto, Sofía de Hagen, Matías de Urraza, Carlos Manfroni, Fernando Álvarez y tantos otros que acercaron sus opiniones sobre la presente propuesta.

Asimismo, a los innumerables intendentes, concejales, dirigentes políticos y sociales, líderes barriales, politólogos, economistas, legisladores nacionales y provinciales e integrantes del mundo académico y del ámbito periodístico que brindaron su visión sobre la temática. De cada uno de dichos diálogos surgieron ideas y propuestas que sin dudas permitieron enriquecer la obra de Bullrich, Morad y Colina, y que, con toda certeza, permitirán que esta tenga una mejor recepción por parte de la comunidad política.

Finalmente, quiero agradecer a la Fundación alemana Hanns Seidel, que brindó su colaboración a la Fundación Nuevas Generaciones para la organización de dichas jornadas y la publicación de los primeros borradores.

Con plena convicción de que esta propuesta generará fructíferos debates y pensamientos sobre la temática estudiada, agradezco a los autores por la confianza brindada, los felicito una vez más por su valiente iniciativa y deseo que el presente trabajo se convierta en un aporte histórico y trascendente para la querida provincia de Buenos Aires.

Julián Obiglio
Presidente de la Fundación Nuevas Generaciones

A mis cinco hijos —Luz, Margarita, Agustín, Lucas y Paz—, que son para quienes trabajo y sueño un país y una provincia —o cinco— con justicia, amor y libertad. Una Argentina en paz.

Esteban Bullrich

A Marina, por todo, desde hace más de cuarenta años. A nuestros hijos y nietos, con la ilusión de que este esfuerzo sirva para que vivan en una Argentina en concordia, con trabajo y libertad.

Enrique Morad

A los hijos de todos los que habitan el suelo argentino.

Jorge Colina

ÍNDICE

Capítulo 1. Introducción....13
1.1. Buenos Aires: ¿dónde estamos? 15
1.2. Datos que duelen y obligan a trabajar
con rumbo estratégico....20

Capítulo 2. Buenos Aires y la Argentina....27
2.1. La población....29
2.2. La representación política de Buenos Aires 33
en el gobierno federal 33
2.3. Acuerdos históricos en momentos de crisis 36
2.4. La evolución de la provincia....37
2.5. El debate federal....42
2.6. El federalismo de concertación....46

Capítulo 3. Desarrollo en libertad 51
3.1. Compartir la agenda 53
3.2. La Constitución nacional como solución 54
3.3. Provincia de Buenos Aires del Norte 58
3.4. Provincia de Buenos Aires del Sur....61
3.5. Provincia de Buenos Aires Atlántica....65
3.6. Provincia de Luján....68
3.7. Provincia del Río de la Plata 71
3.8. Equilibrio provincial, armonía nacional 74

Capítulo 4. Las regiones....77
4.1. Cómo activarlas....79

4.2. El principio de subsidiariedad y el federalismo.....81
4.3. El fortalecimiento federal.....86
4.4. La reconfiguración 90
4.5. La Región Urbana Federal 93

Capítulo 5. Las ciudades 99
5.1. Los bienes públicos.....101
5.2. La vida comunitaria.....104
5.3. El desarrollo territorial colaborativo 109
5.4. Los incentivos 114
5.5. Los beneficios 116

Capítulo 6. Federalismo fiscal 123
6.1. Un nuevo diseño 125
6.2. La actual coparticipación federal de impuestos 127
6.3. Los incentivos perversos 130
6.4. La deuda de Buenos Aires y de las otras provincias ... 134

Comentarios..... 141
Andrés Malamud..... 143
Carlos Alberto Melconian 143
Eduardo Menem..... 145
Fernando “Chino” Navarro.....147
Horacio Tomás Liendo.....152
Martín Lousteau..... 154

Epílogo para los bonaerenses..... 159

CAPÍTULO 1

Introducción

1.1. Buenos Aires: ¿dónde estamos?

La provincia de Buenos Aires, con su actual organización política, desperdicia la riqueza de sus pampas productivas. Es una de las zonas más fértiles del mundo, con un clima benigno, puertos y costas atlánticas y fluviales en el centro de la geografía argentina. Tierra prodigiosa, sazonada con el inmenso potencial de sus habitantes.

La realidad actual de la provincia de Buenos Aires es angustiante, con una pobreza y una marginalidad crecientes y, sobre todo, con un horizonte difuso si no se adecua al mundo nuevo del siglo XXI.

Dos siglos de historia, recorridos por valerosos episodios en pos de la libertad y la unión nacional, atestiguan su protagonismo: desde el rechazo a las invasiones inglesas y la gesta de mayo de 1810 hasta la cesión territorial para federalizar a la Ciudad de Buenos Aires, la cabecera originaria, en 1880. En el ínterin hubo dolorosas guerras fratricidas con provincias hermanas. Barbaries de otras épocas.

Es difícil distinguir los intereses de Buenos Aires frente a los del gobierno federal y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), así como los de las diversas zonas de la provincia. Estas zonas están alejadas entre sí, desconectadas, lo cual les impide compartir un presente valioso y vislumbrar un futuro venturoso.

La provincia ha perdido su identidad. Se ve obligada a cooperar con visiones nacionales, incluso sobre sus recursos e ilusiones. Todo parece organizado desde una burocracia centralizada en La Plata, su capital, sin la posibilidad certera y eficiente de ordenar esos recursos e ilusiones de forma apropiada para optimizarlos en beneficio propio. No hay conjunto, sino dispersión,

con sentidos, direcciones y velocidades diferentes. Es una suerte de travesía sin brújula a ningún destino, más allá de la buena voluntad de los sucesivos gobernantes.

La provincia, con sus 307.571 kilómetros cuadrados, tiene una superficie similar a la de Italia, 301.340 kilómetros cuadrados. Ambos territorios son de extraordinaria fertilidad. La diferencia radica en que el país de la Unión Europea —con clima benévolo, diversidad ambiental, abundancia de agua y energía, calidad educativa y sanitaria— produce alimentos para 250 millones de personas. Según el Gobierno de Buenos Aires, la provincia produce alimentos suficientes para 300 millones de personas y Sergio Britos, director del Centro de Estudios sobre Políticas de Economía de la Alimentación (Cepea), estima que la Argentina puede abastecer a 400 millones de personas.

Sobre asuntos demográficos cabe decir que en Buenos Aires, polo de atracción de ciudadanos de América Latina y otros confines, viven 17,5 millones de personas, de las cuales el 5% son extranjeras. Italia, con casi 60 millones de habitantes, también atrae extranjeros: un 10% de sus residentes procede de otras latitudes. La diferencia radica en que es una de las 10 mayores economías del mundo.

Jorge Luis Borges decía que los argentinos somos italianos que hablamos español. Tenía sus razones. Se estima que la mitad de los ancestros de los argentinos proviene de Italia. La provincia de Buenos Aires, entonces, debería exhibir indicadores sociales y económicos similares a los de la península europea. No es así, lamentablemente.

Comparar el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de la Argentina e Italia resulta demoledor. El dato más reciente, publicado en

2020 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre el año 2019, expone la grave situación de nuestro país, donde el 40% de la población se concentra en la provincia de Buenos Aires. Mientras Italia ocupa la posición número 29 del IDH, la Argentina se encuentra en la 46 entre 189 países. Cuando el índice nacional se ajusta por desigualdad en su distribución, registra una pérdida del 13,7% (baja de 0,845 a 0,729) debido a las disparidades en el progreso.

Algunos indicadores que determinan la diferencia entre Italia y Argentina son la esperanza de vida al nacer (83,6 años en el caso de los italianos y 76,7, en el de los argentinos), el promedio de años de escolaridad (10,4 en Italia y 10,9 en nuestro país) y el Ingreso Nacional Bruto per cápita[1], que, en 2019, ascendía a 42.776 dólares en Italia y 21.190 dólares en la Argentina. Hay que tener en cuenta que el valor que toma el PNUD no es el nominal —muy depreciado en la Argentina desde la volatilidad cambiaria de 2018— sino el equivalente internacional por paridad en la capacidad de compra.

No es lo mismo la Argentina que Buenos Aires, que, además de albergar a cerca de la mitad de los argentinos, aventaja a otras provincias en condiciones de generación de riqueza. Sin embargo, Buenos Aires compite con el resto del país en la pobreza, la tristeza del presente y la escasa certeza sobre el futuro.

Esto es indigno y nos interpela. Existe una multitud de causas; entre ellas, una básica por resolver: Buenos Aires es ingobernable. Está diseñada sin armonía. La capacidad política para organizarla ha sido insuficiente. Como dijo Andrés Malamud, doctor

1. Ingreso Nacional Bruto per cápita en dólares internacionales constantes de 2017 convertidos utilizando la paridad de poder adquisitivo (PPA). Fuente: *Informe Mundial de Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera: desarrollo humano y el Antropoceno.* Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

en Ciencias Sociales y Políticas e investigador de la Universidad de Lisboa, oriundo de la ciudad bonaerense de Olavarría, cada dimensión de las políticas públicas está distribuida de manera diferente, aparecen superpuestas como capas de cebolla: 8 secciones electorales, 12 regiones sanitarias, 19 departamentos judiciales, 25 regiones educativas, 32 jefaturas departamentales de seguridad y 135 municipios.

Todo es transversal, se entrecorta, sin posibilidad de coordinar, por ejemplo, la seguridad con lo judicial, porque las jefaturas departamentales casi duplican a los departamentos judiciales y algunos policías reportan a un juez mientras que los del municipio colindante tienen que reportar a otro. Además, hay superposición con las representaciones de entidades nacionales, como el Banco de la Nación Argentina, la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), la Administración Federal de Ingresos Públicos (Afip), el Registro Nacional de las Personas (Renaper) y las fuerzas de seguridad. Es todo un despliegue de "sucursalismo". Por si fuera poco, parece que se amplificará con las Casas de la Provincia proyectadas en cada municipio, que fueron licitadas a mediados de 2021 y que reunirán a los representantes de La Plata en cada jurisdicción.

En 2020, Buenos Aires exhibía dos realidades políticas que se confunden en un dilema de subrepresentación en el orden nacional, contrastado por la desproporción, la desmesura y el desorden. No se trata de una crítica, es una observación que, con la austeridad como correlato de los malos resultados de dos décadas de gobernanza, nos impone humildad en el camino por recorrer hacia la igualdad democrática y la solidaridad social que la pandemia de COVID-19 ha fomentado. Deberíamos rediseñar Buenos Aires. Barajar y dar de nuevo con un solo objetivo: el bien común para los bonaerenses de cara al año 2030 y los siguientes.

Tenemos que ser capaces de estructurar un proyecto arquitectónico y ordenador, para que los beneficios lleguen a todos. Debemos modificar estructuras añosas que se superponen. La tecnología las ha sobrepasado, son disfuncionales, dan lugar a conflictos formales y coartan oportunidades. Son la causa de las diferencias que crean la mal llamada "grieta", porque priorizan lo formal sin discernir sobre su sentido. Así, se mantienen numerosos anacronismos, que acumulan datos innecesarios, por sobre las nuevas metas y oportunidades.

Debemos liberar a Buenos Aires de todas las ataduras y las formalidades inútiles. Crear una plataforma que haga posible el aprovechamiento de las bondades de nuestro tiempo. Es preciso recuperar el clima de libertad y responsabilidad, para que la iniciativa encuentre su mejor cauce hacia metas innovadoras y opciones de futuro; para que la ciudadanía, en especial los jóvenes, pueda concretar sus sueños y realizar nuevos trabajos, abriendo horizontes para muchos más. El desafío es pensar con la mente abierta, ordenar las ideas, romper la inercia y cambiar.

Es ahora el momento de hacerlo, tras el dolor atroz y el desconcierto ocasionados por la pandemia, con las sucesivas experiencias de regular desde La Plata realidades epidemiológicas diferentes en cada rincón de esta inmensa provincia. Para el mediano y largo plazo hay que organizarse, con la finalidad de acrecentar la autonomía y la precisión en función de las diferentes situaciones y geografías.

Esta propuesta está enmarcada en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que son parte de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La tarea por cumplir es trabajar desde la raíz las cuestiones estruc-

turales que originan condiciones de pobreza, inequidad y desigualdad. La Argentina firmó en septiembre de 2015 dicho compromiso, que tiene el mismo contenido —ampliado y llevado al corazón de todos los hombres y mujeres de buena voluntad del mundo— que la encíclica, de mayo de ese mismo año, *Laudato Si'*, sobre el cuidado de la casa común, del papa Francisco.

La Agenda 2030 de la ONU es un marco idóneo para el nuevo ordenamiento constitucional, con acuerdos regionales de armonización de soluciones de cara a oportunidades y problemas compartidos en andariveles diversos, dinámicos y novedosos para las ciudades en las que vivimos. Facilitar entre todos esos espacios permitirá alcanzar la concordia social e inaugurar un período de crecimiento compartido.

Se abre camino la iniciativa de pensar una nueva "cierta idea de Buenos Aires y la Argentina", que nos cuide y nos acerque como hermanos, que actualice el formato constitucional de la provincia, a fin de que las estructuras faciliten, auspicien y viabilicen las mejores opciones para todos, respetando los derechos vigentes y promoviendo el bien común.

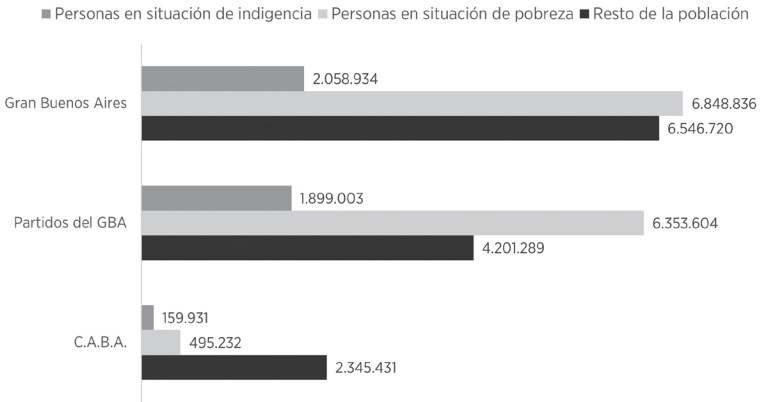
1.2. Datos que duelen y obligan a trabajar con rumbo estratégico

Los datos socioeconómicos de la Argentina son pésimos. Sirvan como ejemplo los 31 aglomerados urbanos principales: acogen a 28,5 millones de habitantes, más del 42% de ellos, 12 millones de personas, vive en la pobreza y un 10,5% afronta la indigencia,

son 3 millones de personas[2]. El acceso a los servicios públicos de agua corriente, gas y desagües cloacales no llega ni a la mitad, solo al 46%. Son cifras del segundo semestre de 2020, publicadas por el Indec en marzo de 2021.

En lo que respecta a Buenos Aires y la CABA, las condiciones socioeconómicas son más que preocupantes. En los partidos del Gran Buenos Aires, el 51% de sus pobladores son pobres y la indigencia alcanza al 15,2%. El Gran Buenos Aires tiene tasas similares: 44 de cada cien viven en el umbral de la pobreza y el 13,3% lo hace por debajo de esa línea. En la capital del país, el 16,5% de los residentes es pobre y un 5,3% lidia con la indigencia.

Gráfico 1. Pobreza e indigencia por área geográfica en diciembre de 2020.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (Indec). Encuesta Permanente de Hogares. Segundo semestre de 2020. Datos publicados en marzo de 2021.

2. Para calcular la incidencia de la pobreza se analiza la proporción de hogares cuyo ingreso no supera el valor de la canasta básica total; para el caso de la indigencia, la proporción de hogares cuyo ingreso no supera la canasta básica de alimentos.

Un asunto esencial que deja al descubierto la gravedad de la pobreza y la indigencia en la Argentina es que más del 64% de los niños son pobres y 30 de cada cien padecen malnutrición, según publicó la Universidad Católica Argentina (UCA) a comienzos de 2021. Es más, 110.000 niños y adolescentes están desnutridos, este dato lo reveló el Gobierno nacional, también en 2021, en el marco del Plan AccionAR. Estos chicos desnutridos están concentrados en 133 municipios del país, fundamentalmente del noroeste, el noreste y el conurbano bonaerense. Las causas principales de su situación son la falta de ingresos familiares y la distribución desigual de la riqueza, afectada por la economía informal y poco participativa.

Es incomprensible que los argentinos desperdiciemos unos 16 millones de toneladas de alimentos al año, con el impacto social, económico y medioambiental que causa este mal hábito. La estimación más certera posible se basa en el último estudio de la Universidad de Buenos Aires (UBA), que solo pudo contabilizar fehacientemente el desperdicio de comida en el radio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Área Metropolitana. El trabajo estima que los desechos alimenticios representan más del 40% de los residuos sólidos urbanos en la CABA y supera el 37% en el Área Metropolitana.

Es incluso más inaceptable que este desperdicio de comida tenga lugar en un país capaz de producir alimentos para unas 400 millones de personas, en el cual la provincia de Buenos Aires sola podría abastecer a 300 millones, según informes gubernamentales.

En nuestro país, predominantemente agropecuario, el desarrollo de dicho sector productivo es trascendental para erradicar la pobreza extrema, impulsar la prosperidad y alimentar a

la población argentina, que trepará a 52,7 millones de personas en 2040, como estima el Indec. Además, el sector primario puede ser hasta cuatro veces más eficaz que los otros sectores para aumentar los ingresos de los más pobres. Así lo asegura el Banco Mundial, que hace un llamado de atención para que la agricultura sea sustentable y el desperdicio de alimentos se reduzca al mínimo.

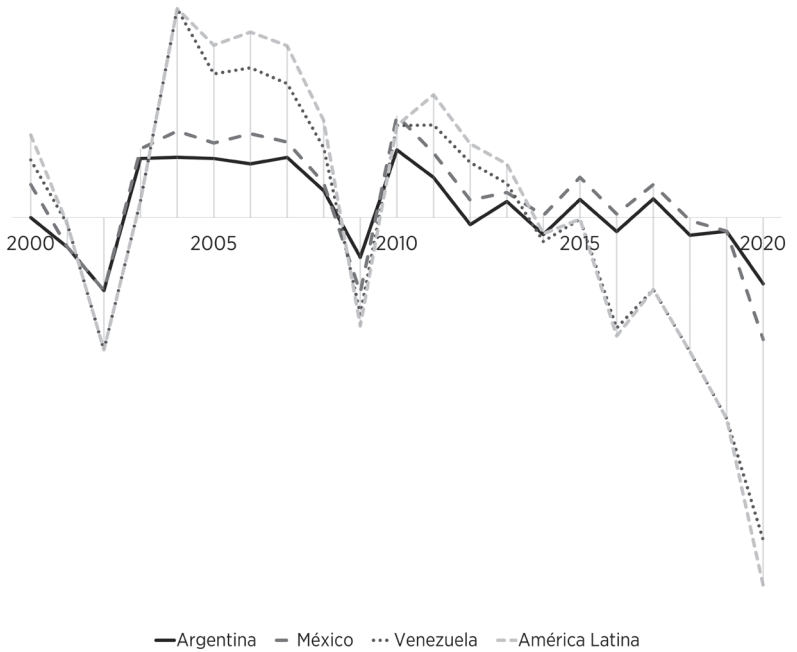
En materia macroeconómica, la situación también es complicada. Sin contar los años 2020 y 2021, atravesados por la pandemia y por cifras que agravan aún más la situación, el crecimiento de la Argentina entre 2000 y 2019 ha sido muy lento, uno de los peores en el continente, y hay que tener presente que América Latina es la segunda peor región del mundo después de África.

Desde que comenzó el siglo XXI, nuestro país se vio superado por los Estados de la región, excepto México y Venezuela. En la última década, el Producto Interno Bruto nacional solo creció más que el venezolano.

¿Qué explica este mal desempeño si no la mala gobernanza que exhibimos? No es culpa de Buenos Aires; pero la provincia representa al 40% de la Argentina.

La cerrazón de la economía es dolorosa y ocurre a pesar de la relevancia de la actividad agroexportadora y de sectores de la economía del conocimiento que acaban buscando espacios de radicación menos hostiles. La inversión, obviamente, tiene malos indicadores; representa solo el 13,4% del PIB. Entre 182 países, la Argentina ocupa el lugar 171.

Gráfico 2. Tasa de crecimiento del PIB total anual a precios constantes (%). Cuentas anuales en dólares.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Julio de 2021.

En 2020, tuvimos un 36,1% de inflación, la sexta más alta del mundo, según el Fondo Monetario Internacional (FMI). Nos antecedían Venezuela, Zimbabue, Sudán, Líbano y Surinam. Para 2021, las estimaciones del FMI, que observa el Relevamiento de Expectativas de Mercado que publica el Indec, apuntan a que la Argentina podría acercarse al tercer peor puesto del mundo, con un 48% o más. La principal causa es el déficit fiscal. Al filo de cumplir el primer cuarto del siglo XXI, y ya sin activos propios para vender ni ahorro interno ni reservas, el Estado sigue

endeudándose en dólares. El riesgo país aparece estancado en el rango de los 1500 puntos básicos, más allá de haber transcurrido poco tiempo desde la última reestructuración de la deuda soberana, en agosto de 2020.

El motivo principal del déficit fiscal es el enorme gasto estatal en el orden nacional —incluso con peores indicadores en las provincias y los municipios—, que ha crecido sucesivamente durante la última década. En 2019 fue del 38,9% del PIB, muy por encima del gasto de los países emergentes, entre los cuales se encuentra la Argentina. Incluimos aquí el 5% del PIB como impuesto inflacionario.

No hay posibilidad de resolver el drama en el que nos hallamos sin un acuerdo político que contenga mecanismos creativos para sumar entre los contribuyentes al 60% de los argentinos que no aportan por las razones que fueren: por privilegios expresados en la legislación, por habilidad para la elusión fiscal o, directamente, por trabajar "en negro", situación por lo general ineludible en las condiciones de desorden laboral en que se desempeñan.

Es importante mencionar que la reforma que proponemos asume, como principio central, la necesidad de no incrementar el gasto público en los niveles de la provincia y los municipios correspondientes. Queremos proteger, asimismo, los derechos adquiridos de los actuales empleados y la clase pasiva.

El replanteo se inicia en la necesidad de recuperar el federalismo y las disposiciones relativas al poder no delegado por las provincias al gobierno federal, según el artículo 121 de la Constitución nacional. También se basa sobre la creación de regiones en las provincias, para el desarrollo económico y social, como lo propone el artículo 124. Todo apunta a un significativo esfuerzo, de-

dicado a incrementar la eficacia y la calidad del trabajo público, al que visualizamos como complementario con la expansión de la iniciativa de las organizaciones sociales en la actividad ciudadana, con metas de bien común acordadas y control de calidad.

CAPÍTULO 2

Buenos Aires y la Argentina

2.1. La población

Buenos Aires es la provincia más poblada de la Argentina. En 2020, su población estimada era de 17,5 millones de personas. Le siguen Córdoba, con 3,7 millones de habitantes, y Santa Fe, con 3,5 millones. La cuarta jurisdicción con más residentes es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), donde viven tres millones de personas.

Si sumamos la población bonaerense y la capitalina, la cantidad de ciudadanos asciende a 20,6 millones, que equivalen al 45,4% de los 45,3 millones de personas que pueblan el territorio nacional.

Estas cifras son redondeos de las estimadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec), que se basa en el censo de 2010, el último realizado. A finales de 2021 tendría que realizarse el censo que no pudo llevarse a cabo el año previo debido a la pandemia de COVID-19; pero, a los efectos de este análisis, los datos son homogéneos y suficientes.

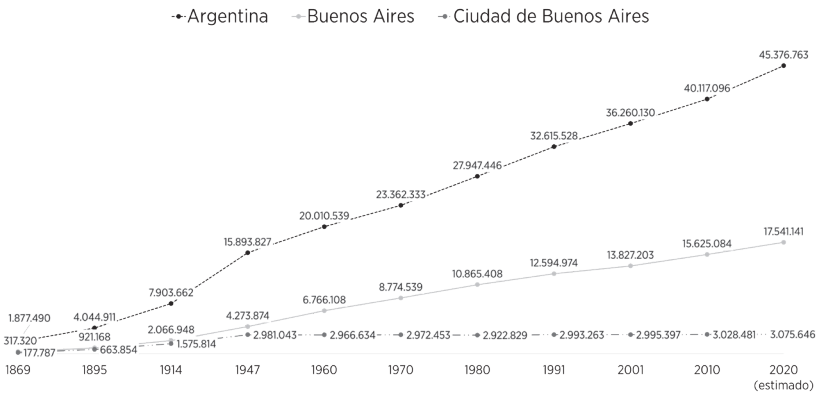
Al comienzo de la historia, las dos Buenos Aires fueron una. Durante casi cinco siglos, vivieron sucesivas transformaciones políticas e institucionales, marcadas, en varias ocasiones, por conflictos sangrientos y dolorosos con otras provincias.

Desde tiempos virreinales, dos factores determinaron la relación entre Buenos Aires y el interior del país: la distribución de los recursos fiscales —que, al comienzo, provenían de la actividad económica del Puerto— y los criterios que, en principio, se regían por los indicadores demográficos. La mayoría de las provincias del norte se constituyeron antes, pero Buenos Aires

creció más rápido y alcanzó proporciones relevantes respecto del interior.

El primer censo nacional de la República, realizado en 1869, durante la presidencia de Domingo Faustino Sarmiento, reveló que Buenos Aires tenía 495.107 habitantes, incluidos los 177.787 emplazados en lo que hoy es la CABA. Aquel año, 1.877.490 personas vivían en el territorio nacional; Buenos Aires en su conjunto acogía al 26,3% de ellas. Para 1993, un año antes de establecerse el régimen autónomo de la capital porteña, albergaba a casi 48 residentes de cada 100 del país.

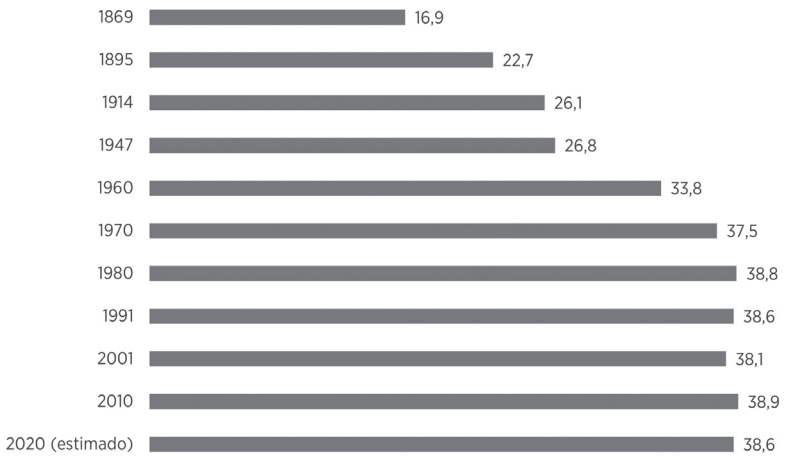
Gráfico 3. Evolución de la población en la Argentina, Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires desde 1869 hasta 2020 (cifra estimada).



Fuente: Indec. Programa de análisis demográfico.

El porcentaje demográfico de lo que ahora abarca la provincia bonaerense con respecto al nacional evolucionó a distintos ritmos, como muestra el siguiente gráfico.

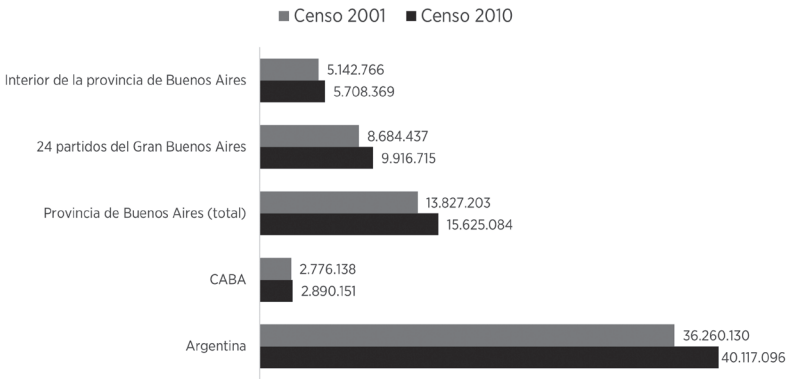
Gráfico 4. Porcentaje de población de la provincia de Buenos Aires con respecto al total de la Argentina desde 1869 hasta 2020 (cifra estimada).



Fuente: Indec. Programa de análisis demográfico.

Los datos expuestos sustentan una primera conclusión: en la CABA, el incremento es mucho menor que en el resto del territorio. Entre los dos últimos censos realizados, 2001 y 2010, la cantidad de habitantes de la Argentina creció 10,6%, mientras que en la capital aumentó 4,1%. Por su parte, la población total de los 24 partidos del Gran Buenos Aires superó, con un 14,2%, el promedio nacional; también sobrepasó en 1,2 puntos el incremento provincial. El alza en el interior de la provincia fue de 11 puntos.

Gráfico 5. Población total de la Argentina, la provincia de Buenos Aires, el conurbano bonaerense y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Años 2001-2010.



Fuente: Indec.

En conclusión, casi la mitad de los argentinos, un 45,4%, está radicado en la provincia de Buenos Aires y CABA; no obstante, los ritmos de crecimiento poblacional entre estas dos jurisdicciones políticas son muy distintos. Existen, además, numerosas diferencias entre regiones cercanas, como el conurbano y las áreas rurales, así como entre las provincias y las ciudades del interior.

Esto abre un enorme abanico de potencialidades que —si se analizan por separado—, permiten desarrollos específicos de cada situación.

Aunque desde el interior argentino, y aún en el fragor de las discusiones políticas, Buenos Aires es percibido como "un todo", una unidad, su geografía contiene y aloja tres jurisdicciones políticas:

- la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

- la provincia de Buenos Aires

- y el gobierno federal de la República, que, asentado en la CABA, toma decisiones nacionales sobre asuntos que le han sido delegados por las provincias.

El Gobierno nacional no tiene potestad jurisdiccional sobre materias no delegadas por la provincia de Buenos Aires ni la CABA ni las demás provincias, tal y como lo establece el artículo 121 de la Constitución nacional. Lo ha recordado la Corte Suprema de Justicia de la Nación con motivo del conflicto sobre la suspensión de las clases presenciales durante la pandemia.

2.2. La representación política de Buenos Aires en el gobierno federal

En primer lugar, veamos cómo se organiza la representación parlamentaria nacional que, como sabemos, es bicameral. De acuerdo con las disposiciones vigentes, cada provincia elige tres senadores nacionales: dos por la mayoría y uno por la minoría. Los diputados de la nación son elegidos según un coeficiente que debería vincularse con el último censo nacional de población, pero la fórmula, determinada por la Ley 22847 del año 1983, no ha sido actualizada desde entonces. Ese divisor establece que habrá un diputado por cada 161.000 habitantes o fracción superior a 80.500 en cada distrito.

El decreto ley 19862, dictado durante el gobierno de facto de Alejandro Agustín Lanusse, también estableció un piso mínimo de cinco diputados por provincia (a excepción de Tierra

del Fuego, con dos diputados como mínimo), con la finalidad de mejorar la representación de las menos pobladas.

Al aplicar la fórmula en 1983, a la provincia de Buenos Aires le correspondían 70 diputados; pero si consideramos la población estimada por el Indec para 2020 (17,5 millones de habitantes), le corresponderían unos 108 diputados. Esto determina una significativa subrepresentación de la provincia.

Por lo general, cuando se habla del gobierno de Buenos Aires se suelen confundir las dos jurisdicciones políticas —que en 2020 reunían a 20,6 millones de ciudadanos estimados— y el gobierno federal que, conforme la delegación de poderes que organiza la Constitución nacional, reside en la CABA y no tiene habitantes propios.

La opinión pública, en su mayoría, no es consciente de esta subrepresentación política de Buenos Aires. Al contrario, se suele visualizar y responsabilizar a Buenos Aires de las decisiones del Gobierno nacional (federal). Lo cierto es que, aunque este resida en la CABA, decide según sus propias visiones y no según las de alguna o ambas jurisdicciones.

Si se tratara de debatir en la Cámara de Diputados, ambas Buenos Aires solo aportan el 36% de los escaños, pese a reunir el 45,5% de los ciudadanos del país. El restante 54,5% de los argentinos están representados por el 64% de los diputados nacionales.

Si la sobrerrepresentación otorgada a las provincias menos pobladas se diera por concluida o se redujera, por ejemplo, a tres bancas, estos distritos cederían dieciocho bancas aproximadamente, compensando, en términos proporcionales, parte de la representación de la que está privada Buenos Aires.

No se trata de hacer aquí una propuesta al respecto, aunque es un tema por tratar y deseamos que oportunamente se lo considere. Solo queremos hacer notar que decisiones tomadas hace casi cuarenta años definen la representatividad en el poder legislativo del pueblo de una nación cuya realidad demográfica es diferente a la de 1983. Podría realizarse una adecuación, para equilibrar políticamente a la parte postergada que habita el Gran Buenos Aires.

Otro tanto ocurre con la Cámara Alta. La integra un número fijo de 72 senadores (tres por cada una de las 24 jurisdicciones, incluida la CABA). Ese número se mantendrá siempre y cuando no se establezcan nuevas provincias, en los términos del artículo 13 de la Constitución nacional.

A lo largo de la historia constitucional argentina se amplió muchas veces el número de senadores, a medida que nuevas jurisdicciones eran admitidas como provincias: en 1951, Chaco y La Pampa; en 1953, Misiones; en 1955, Formosa, Neuquén, Río Negro y Chubut; en 1956, Santa Cruz, y en 1990, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Esta es la cantidad de legisladores nacionales:

- Senadores: 72, correspondiendo 3 a cada una de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Diputados: 257, distribuidos de la siguiente manera: Buenos Aires, 70; Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 25; Santa Fe, 19; Córdoba, 18; Mendoza, 10; Tucumán y Entre Ríos, 9 diputados cada una; Santiago del Estero, Salta, Misiones, Corrientes y Chaco, 7 cada una; Jujuy y San Juan, 6 cada una; las siguientes provincias tienen 5

diputados cada una: Tierra del Fuego, Santa Cruz, San Luis, Río Negro, Neuquén, La Rioja, La Pampa, Formosa, Chubut y Catamarca.

Todas las provincias son iguales para el ordenamiento constitucional —como lo prueban los tres asientos en el Senado que les corresponden a cada una—; sin embargo, su peso específico es desproporcionado si se considera la cantidad de pobladores o la contribución al Producto Interno Bruto. Otra vez, los bonaerenses se ven fuertemente subrepresentados en términos comparativos.

2.3. Acuerdos históricos en momentos de crisis

Es bien sabido que las crisis crean oportunidades.

Dos crisis, entre varias de la historia nacional, subrayan la oportunidad que estos tiempos de pandemia presentan a los argentinos y nos igualan, sin distinciones.

En las batallas de Caseros (1852), segunda Cepeda (1859) y Pavón (1861), los vencedores y los vencidos entendieron el valor superior de la unidad y acordaron organizar el futuro, pagando precios personales, cediendo posiciones, ofreciendo su propio sacrificio y dolor. Así, forjaron el horizonte que iba a abrirles las puertas a seis millones de inmigrantes a finales del siglo XIX. El Pacto de San José de Flores (1859), que la historia llamó Pacto de la Unión Nacional y que supuso la declaración de Buenos Aires como parte integrante de la Confederación Argentina, sintetizó esa voluntad.

Hay ejemplos más cercanos a nuestros días. Un punto de inflexión fue cuando se recuperó la democracia, el 10 de diciembre de 1983. Otros fueron el Pacto de Olivos (noviembre de 1993), que derivó en la reforma constitucional de 1994, y el Diálogo Argentino, que fue clave frente a la crisis social que había estallado en diciembre de 2001. Son hitos en el proceso de entendimiento entre los dirigentes, que consolidan un "nunca más" a las rupturas frente a las dificultades y crean un espacio institucional de trabajo en busca de soluciones, reducción de emergencias y prevención de mayores hechos de violencia.

Cada momento provocó enormes dolores y sacrificios personales para muchos dirigentes.

Transcurridas dos décadas del siglo XXI y casi cuarenta años de vida democrática —el período más largo en nuestra historia vivido bajo el orden constitucional— los decepcionantes resultados de la gestión de los gobiernos de la provincia de Buenos Aires demandan nuestra atención. Nos indignan, por la pobreza, la indigencia y la inseguridad que afrontan cada día decenas de miles de bonaerenses.

Un nuevo y fraternal encuentro entre todos nos permitiría salir de la encrucijada.

2.4. La evolución de la provincia

El Pacto de San José de Flores, suscrito el 11 de noviembre de 1859, fue un hito en la unificación nacional. Puso el punto final al desgranamiento territorial iniciado en el Virreinato, sus con-

secuentes guerras por la independencia y las batallas fratricidas entre unitarios y federales. Gracias al Pacto, la provincia de Buenos Aires se incorporó a la Confederación Argentina[3], y la República estableció sus fronteras y su formato institucional.

Otro parteaguas fue la separación entre la ciudad portuaria[4] y la provincia de Buenos Aires de aquel entonces. Los límites pactados en 1859 fueron ampliados varias veces. Cuando se analiza esa separación, es preciso distinguir dos momentos que marcaron un antes y un después:

a. El 21 de septiembre de 1880, con la ley 1029, que declaró capital del país a la Ciudad de Buenos Aires, cumpliendo así lo que había mandado la reforma constitucional de 1860. Con dicha ley, las autoridades de la provincia de Buenos Aires fueron "huéspedes" de la ciudad hasta 1882, cuando eligieron a La Plata como capital provincial.

b. El año 1994, cuando la reforma de la Constitución nacional, en su artículo 129, determinó que la Ciudad de Buenos Aires tendría un régimen de gobierno autónomo, con facultades de legislación y jurisdicción y un jefe de gobierno elegido directamente por los habitantes citadinos. Eso sí, el Congreso Nacional conservaría las atribuciones legislativas necesarias para garantizar los intereses federales.

---

3. Desde 1852, el territorio argentino contenía dos Estados, solo vinculados por la diplomacia y el comercio: la Confederación, formada por las trece provincias del interior, y el Estado de Buenos Aires, formado por la actual provincia de Buenos Aires. La división se produjo cuando Buenos Aires se negó a refrendar el Acuerdo de San Nicolás y a participar en la sanción de la Constitución Argentina de 1853.

4. Firmado el Pacto de San José de Flores, el gobierno de Buenos Aires solicitó al de la Confederación la derogación de los derechos diferenciales al comercio. La Confederación lo aceptó por decreto al término de 1859, pero las autoridades porteñas se negaron a ceder su aduana al gobierno confederado.

La delimitación entre la CABA y la provincia de Buenos Aires abarca un área inmensa, demarcada por los cordones primero[5], segundo[6] y tercero[7], que configuran un bloque difícil de separar de la capital del país en lo cotidiano. Los tres cordones contienen en total 24 jurisdicciones de la provincia[8], habitadas por 12 millones de personas en conjunto, acorde al censo de 2010.

Por su indisociable interrelación con la CABA, los 24 partidos y la capital nacional han quedado bajo una común denominación: Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). El Indec la califica como Gran Buenos Aires (GBA). Su masa poblacional, incluidos los 3 millones de habitantes de la capital nacional, ascendía a 15 millones de personas en 2010. Para 2020, la proyección del Indec calculó 20,6 millones.

AMBA y GBA son lo mismo y, más allá de su heterogeneidad socioeconómica, es la segunda región más pobre de la Argentina, luego del noroeste.

Es importante distinguir qué integra el GBA y qué incluye el Aglomerado del Gran Buenos Aires. Este, a diferencia del primero,

5. El primer cordón contiene a Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza (la parte más cercana a la CABA, es decir, las localidades de Ramos Mejía, Villa Luzuriaga, San Justo, La Tablada, Villa Madero, Tapiales, Aldo Bonzi y Ciudad Evita), Morón, Tres de Febrero, Gral. San Martín, Vicente López y San Isidro.

6. El segundo cordón lo constituyen Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza, Moreno, Merlo, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Ituzaingó, Tigre, San Fernando, José C. Paz, San Miguel, La Matanza 2 (más alejada de la Ciudad de Buenos Aires, es decir, las localidades de Rafael Castillo, Isidro Casanova, Gregorio de Laferrere, González Catán, 20 de Junio y Virrey del Pino) y Almte. Brown.

7. El tercer cordón lo conforman San Vicente, Pte. Perón, Marcos Paz, Gral. Rodríguez, Escobar y Pilar.

8. Almte. Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando e Islas, San Isidro, San Miguel, Tigre e Islas, Tres de Febrero y Vicente López.

incluye a la “envolvente población”; es decir, la CABA y la geografía con continuidad de viviendas urbanas; ese límite se va ampliando a medida que se expande la urbanización. En 2021, contabiliza treinta jurisdicciones, algunas solo de forma parcial.

Hay un sinnúmero de situaciones complejas debidas al cruce de las jurisdicciones; ya sea para quienes viven de un lado de la avenida General Paz y trabajan del otro, como para determinar la competencia de los tribunales cuando un delito se comete en forma sucesiva en ambos lados de esa autopista de circunvalación de 24 kilómetros. Lo mismo ocurre con el fisco, si el hecho imponible se produce en ambas jurisdicciones, en la escolaridad de los menores y los servicios de salud.

La tragedia por el coronavirus ha evidenciado con contundencia la necesidad de reordenar la estructura constitucional de la provincia, de modo de superar las dificultades derivadas de su enorme dimensión y las distintas realidades que cohabitan en una misma región urbana.

También es necesario resolver los problemas que afectan a los ciudadanos de una jurisdicción y otra. Muchas veces se provocan injusticias y diferencias que no contribuyen a la armonía social, complican la vida cotidiana y la gestión administrativa.

Predomina el desorden, con superposiciones temáticas y jurisdiccionales. El AMBA, denominación que se puso en boga en la pandemia, es una experiencia superadora de plasticidad en el abordaje de algunas situaciones vecinales, con prácticas valiosas en respuestas logísticas y propuestas de soluciones a asuntos diversos. Resulta un aporte extraordinario hacia el futuro y permite comprender los beneficios de articular la realidad.

La desmesura del crecimiento urbano emula un fenómeno producido en el pasado siglo XX alrededor de viejas ciudades transformadas en megalópolis, que reclaman una gobernanza dinámica, previsible, articulada, transparente y flexible. Urbes como San Pablo, Ciudad de México, Bogotá, Los Ángeles, Nueva York, París y Barcelona, entre otras, han encarado con creatividad y especificidad explosiones de crecimiento comparables.

La reforma constitucional de 1994 adoptó un mecanismo de articulación entre las provincias que no establece una nueva instancia subnacional, sino, como lo define el artículo 124, un espacio de concertación en el que las provincias acuerdan temas de interés común. Ha llegado la hora de aplicar ese mecanismo, de modo de evaluar alternativas valiosas para la resolución de problemas de la provincia de Buenos Aires. La propuesta planteada en este libro puede derivar en fórmulas que solucionen gran parte de ellos y beneficien a los ciudadanos. La intención es cuidar los derechos consolidados sin afectarlos de cara al futuro.

El debate sobre la restructuración de Buenos Aires requerirá el ejercicio continuo de la prudencia política de legisladores, funcionarios y dirigentes. Se trata de buscar al unísono cómo conciliar una solución al conflicto, priorizando al bien común de los argentinos.

La provincia siempre atrajo a millares de migrantes. Ha sido cuna y actor relevante de la historia en episodios como la resistencia contra las Invasiones Inglesas de 1806 y 1807; las campañas emprendidas en 1810 por las Provincias Unidas del Río de la Plata para ganar la independencia frente a España y los conflictos posteriores a la consecución de dicha independencia, ganada en 1816, hasta la pacificación de la organización administrativa nacional.

2.5. El debate federal

Unitarios y federales refieren dos visiones sobre la organización del poder político. Centralizada, una; con el poder distribuido territorialmente, la otra. Esas tendencias, definidas en la Constitución de 1853, no siempre se vieron reflejadas en el conflicto entre Buenos Aires y las otras provincias. Hubo dirigentes y pensadores unionistas relevantes en el interior, así como líderes políticos con concepciones federalistas en Buenos Aires.

El verdadero debate siempre estuvo referido a la organización del poder central y sus recursos. Al comienzo, todos los temas conducían, de una forma u otra, al Puerto de Buenos Aires. La discusión pasaba por la participación política, las rentas aduaneras y la distribución de las ganancias con el interior. El disenso actual se centra en qué asuntos son atribución y responsabilidad exclusiva del Gobierno federal o nacional, originados en los poderes delegados, y cuáles son responsabilidad particular de las provincias, que no están delegados, razón por la cual deben ser ejercidos por ellas.

La Constitución de 1853 estableció una organización institucional federal, incluyendo una distribución de las rentas que, en principio, funcionó como ordenadora de las diferencias. Después de la segunda batalla de Cepeda y la convocatoria al Pacto de San José de Flores, se logró la primera unificación nacional organizada, epílogo del Virreinato.

El Pacto de San José de Flores finiquitó la disgregación territorial. El Estado de Buenos Aires había sido derrotado un mes antes por las fuerzas de la Confederación Argentina; pero el vencedor, Justo José de Urquiza, no consolidó su victoria

militar con un escarmiento a los perdedores, sino que convocó a los Estados contendientes, siguiendo el consejo de Juan Bautista Alberdi, para proponerles la unificación, una paz superadora en la que los intereses de todos estuvieran alineados. Las partes ofrecían deponer algunas pretensiones en beneficio común. Incluso eligieron un mediador, Francisco Solano López, un "amigo extranjero, pero cercano" que en 1862 se convertiría en presidente del Paraguay.

De ese Pacto surgió la reforma de 1860, que reconoció la integridad territorial de la provincia, aceptando que cualquier división de esta debía ser consentida por el poder legislativo provincial.

La provincia reunió una Convención Constituyente local, acorde con sus leyes electorales, y propuso reformas a la Constitución nacional de 1853; por ejemplo, cambiar la denominación "Confederación Argentina" por "Nación Argentina". Los delegados de la Confederación aceptaron también otras propuestas, como la autonomía de las provincias para dictar sus propias constituciones y salvar las de Buenos Aires; la eximición de impuestos nacionales al Banco de la Provincia y la resolución del conflicto sobre la capital común mediante la disposición de que la provincia donde residieran las autoridades nacionales debería federalizarse previa cesión de ese territorio. Fue el germen de la Capital Federal.

Uno de los acuerdos más relevantes tuvo que ver con la cesión al Estado nacional, por parte de Buenos Aires, de las rentas de la Aduana.

En septiembre de 1860, cuando en la ciudad de Santa Fe se abría la Convención Nacional Constituyente *ad hoc* para evaluar las reformas propuestas por Buenos Aires a la Constitución de 1853, el representante de Entre Ríos, el abogado y militar

Benjamín Victorica, puso fin a los discursos argumentativos. Pidió la aprobación a libro cerrado con un párrafo que simbolizó la unión nacional: “La integridad de la nación argentina no se discute entre argentinos: ¡se hace!”. Las reformas fueron aprobadas sin discusión en apenas cuatro sesiones ordinarias.

Es cierto que las dificultades fueron extraordinarias durante los tiempos siguientes, incluido el drama de la batalla de Pavón y los sangrientos y sucesivos conflictos entre el gobierno nacional y los de distintas provincias. Sin embargo, nunca más se intentó con posibilidades de éxito dividir a la Argentina, cuya integridad territorial quedó “sellada” desde entonces; exceptuando la dolorosa herida pendiente de las Islas Malvinas.

Acordar la unión nacional por encima de las diferentes visiones políticas, los intereses sectoriales y los liderazgos personales contrapuestos lo definió todo. Dirimió los conflictos. La actual Argentina, con sus luces y sus sombras, devino del Pacto. La unidad nacional y la organización federal, los gobiernos provinciales —que expresan historias y situaciones locales diversas y sostienen, a su vez, la unidad nacional, expresada en el Senado— están enraizados en ese Pacto, así como en los diputados, más allá de las diferencias políticas y de otra naturaleza que existen entre cada provincia.

En la Constitución reformada quedaron inscriptos los roles de las administraciones municipales, que, por cierto, eran relevantes antes de mayo de 1810. Sus funciones han crecido progresivamente. Hoy expresan el espacio, los temas y las cercanías que interesan en el día a día de sus ciudadanos y que deben atender los gobernantes. En los municipios nacen y se foguean los líderes que, de inspirar a la ciudadanía, ocuparán cargos provinciales y nacionales.

El Estado federal —diseñado en la Constitución de 1853, perfeccionado con el reingreso de Buenos Aires en la República en 1860 y modernizado con el amplio acuerdo político alcanzado en la reforma de 1994— debe adecuar algunas de sus prescripciones y reordenar materias que, con el correr de un siglo y medio desde su concepción, han quedado obsoletas. La más relevante es el reconocimiento del desequilibrio creado por el crecimiento desordenado de la provincia bonaerense. Es casi un país dentro del país. Se encuentra contundentemente subrepresentada en la Cámara de Diputados, y su presencia en el Senado, con 17,5 millones de habitantes, es igual a la de provincias que no alcanzan el millón. Seis provincias[9], de hecho, tienen menos de medio millón de personas, según las estimaciones del Indec para 2020.

Esto indica la necesidad de recuperar la voz política de Buenos Aires, con el peso y la serenidad de su contribución a la historia de los argentinos, y ejercer el mandato de los bonaerenses.

Otra cuestión por resolver, vinculada a las dimensiones fuera de escala que ha alcanzado la provincia, se refiere a la necesidad de reordenar definitivamente la tributación fiscal para permitir un debate sobre el presupuesto nacional que aliente una planificación a largo plazo, la disciplina y la responsabilidad fiscal de las administraciones provinciales y municipales. De ese modo, se promoverá el desarrollo de las regiones desde los municipios, que son la base de la sociedad en la que radica la vida cotidiana, arraigan las familias, se afirma la seguridad, se discierne la justicia y se facilitan la educación y la salud.

9. En 2020, según proyecciones del Indec: Catamarca, La Pampa, La Rioja, San Juan, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

La ciudad de Buenos Aires ha sido históricamente la capital política de la Argentina, con excepción de los años en los que Paraná lo fue de la Confederación. Le ha tocado desempeñar ese papel durante el tiempo en el que el país era un imán para millones de migrantes procedentes del otro lado del océano Atlántico que desembarcaban en el Puerto y para los que, más recientemente, provienen de otros países de América Latina. Migrantes de todas las épocas que también encontraron su hogar en la provincia, cuyas puertas mantuvo siempre abiertas. Ese espíritu de bienvenida "para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino" está expresado en el preámbulo de la Constitución nacional.

2.6. El federalismo de concertación

La desmesura en la que ha caído la provincia de Buenos Aires y los problemas consecuentes exigen evaluar alternativas frente al modelo aplicado en otras circunstancias de hondo dramatismo político, como cuando se ideó el Pacto de San José de Flores o, más recientemente, el Pacto de Olivos, embrión de la reforma constitucional de 1994. En ambos casos primó un acuerdo profundo. Un acuerdo frente a las pretensiones de cada parte interesada, que apuntaba al bien común y brindaba oportunidades para todos. Así habremos de organizarnos ahora; porque los problemas que describimos no son exclusivos de la provincia, conciernen a todos los argentinos.

Es imperioso cambiar el paradigma actual, enfocado únicamente en la declaración de los derechos federales y en el reclamo de su reconocimiento, para receptar las visiones de las otras

provincias y vivir todos en un federalismo concertado. Este se define como el ejercicio de los derechos federales en armonía y con actitud cooperativa entre las partes concernidas en vez de la confrontación con ellas, lo que solo conduciría a enfoques disyuntivos o separatistas.

El constitucionalista cordobés Pedro José Frías, defensor de las autonomías provinciales y con visión de futuro, inspiró, a mediados del siglo pasado, esta corriente de pensamiento federal. Pensadores contemporáneos como Antonio María Hernández, Guillermo Barrera Buteler y los actuales ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Carlos Rosenkrantz, Juan Carlos Maqueda y Horacio Rosatti coinciden en postular que, si no se concerta el federalismo, naturalmente se concentra el poder y se acaba desnaturalizando el régimen federal.

Será necesario converger en esa interpretación so pena de correr el riesgo de continuar abusando de la concentración en el Gobierno nacional de las funciones que nunca le otorgó nadie. La Constitución nacional se define representativa, republicana y federal en su primer artículo.

Por eso, nos gustaría proponer los denominadores comunes que encontramos entre los valores que inspiraron a los protagonistas del Pacto de San José de Flores. Esos valores reclaman ser tenidos en cuenta nuevamente, para abordar —con humildad, honestidad, austeridad, trabajo arduo, orientación al bien común y ánimo integrador— la solución que necesita la provincia de Buenos Aires.

La urgencia se basa sobre la indigna situación de pobreza en la que vive cerca de la mitad de los argentinos. Entre ellos, más del 60% son menores de edad. Los datos son aún más dolorosos en el AMBA.

Tenemos una firme convicción: hay que mover los resortes políticos que sean necesarios para hallar los puntos de convergencia y arribar a acuerdos que nos permitan sumar diversidades, liberar las energías creadoras de la comunidad y favorecer a los más vulnerables.

Es evidente que la estructura jurídica del conjunto de Buenos Aires ha quedado obsoleta en su capacidad de generar una administración y un gobierno eficaces para las demandas de sus habitantes. En 2021, son muchos los funcionarios elegidos por el voto popular que están involucrados en la gestión de ambas jurisdicciones.

Para gestionar los intereses de sus 17,5 millones de habitantes, la provincia de Buenos Aires está organizada en 135 municipios, que eligen a sus intendentes. Junto a ellos actúan 2194 concejales (la mitad, 1097, en cada elección), 802 consejeros escolares (la mitad, 401, en cada elección). Por otra parte, hay 92 diputados y 46 senadores provinciales, sin considerar los 70 diputados y los 3 senadores nacionales.

Además de los cargos electorales, la administración de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se integra con los funcionarios de distintos rangos en los poderes Ejecutivos y Legislativos provinciales y municipales. A esto hay que sumar el conjunto de empleados, funcionarios y magistrados del Poder Judicial de la provincia y la Procuración.

En la CABA, además de elegirse el jefe de gobierno, se votan 105 comuneros (7 por cada una de las 15 comunas), 60 diputados de la ciudad, que integran la Legislatura unicameral, y 25 diputados y 3 senadores nacionales.

Nuestra propuesta procura resolver la gobernanza de la provincia de Buenos Aires sin incrementar el número total de cargos electivos actuales: 4344 cargos. Y, aunque es claro, las jurisdicciones serán autónomas al momento de darse las respectivas constituciones. Nos gusta imaginar que en cada nueva provincia se dará una legislatura unicameral, acorde con la simplicidad de la época. Estamos convencidos de que así se logrará una gobernanza más eficiente para los bonaerenses, con un necesario y reforzado espíritu de servicio público, orientado al bien común, con transparencia, austeridad, flexibilidad y decisiones enfocadas y orientadas a los resultados.

CAPÍTULO 3

Desarrollo en libertad

3.1. Compartir la agenda

Los datos presentados en los capítulos anteriores sustentan la convicción de que es necesario crear un punto de partida que, de manera disruptiva, permita recuperar un horizonte atractivo para los 17,5 millones de personas que habitan la provincia de Buenos Aires.

La magnitud del esfuerzo reclama la participación de la mayoría de los interesados y, con un trabajo mancomunado, saldrá beneficiada la comunidad en su conjunto.

Primero, porque no se trata de una visión o una creencia de un sector en particular ni de algunos iluminados. La propuesta es una convocatoria para cultivar y compartir ideas, debatirlas, llegar a acuerdos en pos de un objetivo común que nos trascienda.

Segundo, porque una presentación errónea puede hacerla ver como una quita de derechos a quienes los tienen adquiridos o están adquiriéndolos. Es lo contrario, se trata de preservar los derechos, sabiendo que el sistema está colapsado y hace inviable la sostenibilidad de la provincia en las condiciones actuales. La alternativa consensuada es posible.

Como valor agregado, la propuesta promueve el desarrollo de incontables posibilidades en gestación y la expansión de las existentes, sobre la base de una mejora cualitativa, que puede ser cuantificable, de la eficacia de la administración a partir de la cercanía y la "sintonía fina", merced a la reestructuración del territorio bonaerense en provincias de dimensiones idóneas para dar soluciones a los problemas de los ciudada-

nos. De ese modo, los servicios gubernamentales pueden ser dirigidos con mayor flexibilidad y adaptación a diversas realidades locales que, además, son cambiantes.

Tercero, porque la tecnología permite compartir la agenda en el sector político, con información clara y transparente que aliente la sugerencia de mejoras y la construcción de alternativas superadoras. Es demasiado grande la provincia para pensarla en solitario. Conviene aprovechar la riqueza de la reflexión del espectro político y la sociedad civil, que lo demanda y necesita ser escuchada.

Esta voluntad es la que impulsó la publicación y el ánimo de compartir esta propuesta, que plantearemos a los representantes de la ciudadanía en el Poder Legislativo, elegidos mediante el ejercicio democrático electoral.

3.2. La Constitución nacional como solución

Ante un problema, la mejor manera de abordarlo consiste en la distinción de las partes para comprenderlo y procurar una solución. Cuando los debates necesarios para resolver un problema son postergados, la confusión agrava la situación y, en casos de gran magnitud, el peor escenario que podría darse es el de una confrontación exacerbada y hasta violenta. En este caso, el problema radica en el sobredimensionamiento de Buenos Aires: quienes tienen un reclamo en algún distrito del conurbano no encuentran un interlocutor válido, lo que los lleva a marchar al centro de la CABA para presentar su queja de forma pública y notoria al Gobierno nacional. Este último,

frente a un conflicto provincial o incluso municipal, acaba cediendo para superar el desorden provocado, que suele acabar en daños y hasta en violencia, cuando, en verdad, la solución duradera hay que hallarla entre todos.

Es constructivo trazar un horizonte valioso para todos, en el cual los esfuerzos cobren sentido, las magnitudes puedan ser administradas con eficacia y las perspectivas faciliten los entendimientos y la concordia.

La desmesura caracteriza a Buenos Aires, sobre todo a la inadmisible y cada vez más inmanejable situación en el conurbano, por la falta de trabajo formal que garantice el pan de cada día a cada integrante de la comunidad, la desorganización educativa, las consecuentes pobreza e indigencia, los tráficos criminales y la ausencia de oportunidades, de servicios básicos y de calidad para la salud, la vivienda, el saneamiento, el urbanismo y la logística.

Esto acontece en simultáneo con el derroche de oportunidades en el interior provincial, siempre demorado con intervenciones de entidades cada vez menos necesarias en el atiborrado y lejano centro político de La Plata. Acontece también por razones inspiradas en enfoques diferentes, originados en el gobierno federal o la CABA, que demoran y hacen infructuosas las iniciativas.

Estamos convencidos de la necesidad y la conveniencia de una redistribución territorial que cree un trazado geopolítico de la provincia en cinco nuevas provincias, de modo de ordenar la planificación y sus funciones. La finalidad es fomentar en cada nueva provincia una gobernanza apropiada, acorde a los recursos disponibles, a partir de la tecnología, con pla-

zos precisos, procesos transparentes y ágiles, simplificación y desburocratización.

Se abriría un abanico de oportunidades que, además de acercar las administraciones a los ciudadanos, cultivando la vecindad, generarían un cambio de actitud a partir del cual los funcionarios ejerzan un servicio genuino y meditado para el bien común, aplicando métodos que conduzcan a la eficiencia, la celeridad y la austeridad de costos y tiempo. Esto, a su vez, creará representaciones políticas, oficios y funciones flexibles y precisas más vinculadas a las necesidades de la gente.

La Constitución nacional dispone en su artículo 13: "Podrán admitirse nuevas provincias en la nación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de las legislaturas de la provincias interesadas y del Congreso". Es clara en este sentido: la provincia de Buenos Aires puede reestructurarse con la autorización de la Legislatura.

En el capítulo siguiente, determina: el Congreso Nacional deberá admitir a "la" o "las" nuevas provincias.

Es oportuno recordar que, a lo largo de la historia argentina, las catorce provincias originarias (trece, en realidad, ya que Buenos Aires no firmó la Constitución en 1853, sino en 1860) han pasado a ser veintitrés más la CABA, vigésimo cuarta con representación en el Senado y atribuciones, como las demás provincias, en su autonomía y poderes no delegados. Así lo reconoció la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo 567/2021: "Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/Estado nacional, acción declarativa de inconstitucionalidad respecto del art. 2 del DNU 241/2021".

La Constitución provincial no tiene disposición expresa sobre la cuestión, por lo que se trataría de un proyecto de ley en el Senado que establezca con precisión los límites de los territorios por ceder en beneficio de cada nueva provincia. El gobierno bonaerense retendría para sí el territorio que, por razones históricas, estimamos debe corresponderle, al que proponemos llamar provincia del Río de la Plata, con capital en la ciudad de La Plata.

Los actuales distritos municipales tienen fundamento histórico para ser preservados, lo cual simplificará la organización de las nuevas provincias y, por lo tanto, el reordenamiento territorial.

El proyecto considera proponer a las nuevas provincias la conformación de dos regiones, según lo establece el artículo 124 de la Constitución nacional. La CABA, a su vez, debería integrarse con las dos nuevas provincias aledañas y ser tratada como región urbana.

Más allá de reconocer el continuo urbano que constituyen junto a la CABA, la propuesta prevé sumar en ambas provincias aledañas a la capital del país una serie de distritos cercanos, hoy mayoritariamente rurales, como espacios de expansión residencial, para descomprimir la elevada tasa de ocupación urbana de cada una. Sería una alternativa para atender al acuciante drama de la falta de viviendas mediante una política urgente de reordenamiento territorial, indispensable en esas jurisdicciones. Adecuadamente programados, significarán nuevos usos territoriales, incluyendo espacios con horizonte empresarial, en los que podrían radicarse emprendimientos e industrias que contribuyan a resolver las emergencias actuales.

En síntesis, la propuesta consiste en reestructurar Buenos Aires en cinco nuevas provincias:

- Provincia de Buenos Aires del Norte
- Provincia de Buenos Aires del Sur
- Provincia de Buenos Aires Atlántica
- Provincia de Luján
- Provincia del Río de la Plata

3.3. Provincia de Buenos Aires del Norte

En la provincia de Buenos Aires del Norte vivirían 2,2 millones de personas aproximadamente, según las proyecciones del Indec para 2021. Sería la sexta provincia argentina por cantidad de habitantes. En San Nicolás de los Arroyos, cuna histórica de la Constitución nacional, se asentará su capital.

Sus límites irían por la costa del río Paraná, desde el Tigre hasta la provincia de Santa Fe, siguiendo el contorno hasta el límite con la provincia de Córdoba, con el municipio de Rivadavia, hasta La Pampa, volviendo en dirección al este por Carlos Tejedor, Lincoln, 9 de Julio, 25 de Mayo, Roque Pérez, Lobos y General Las Heras hasta el límite con la provincia de Luján.

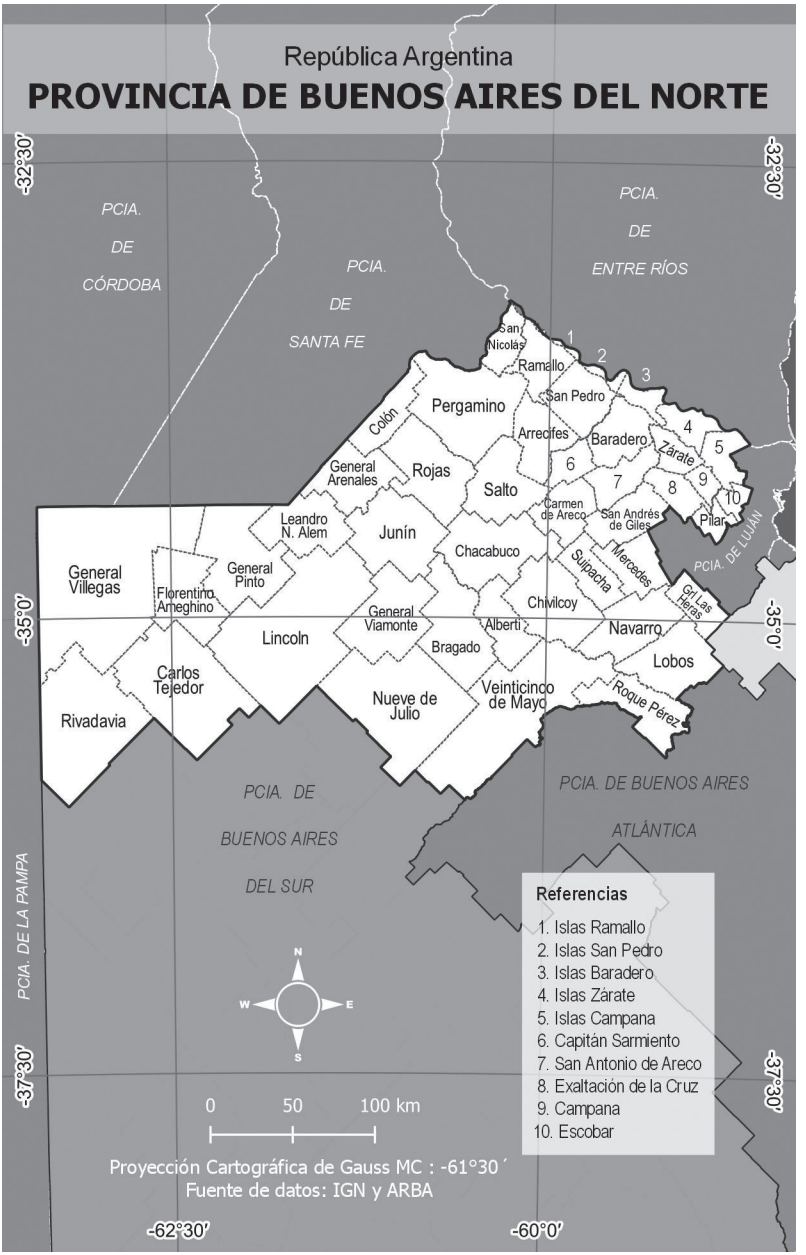

República Argentina
PROVINCIA DE BUENOS AIRES DEL NORTE
-32°30'
-32°30'
PCIA. DE CÓRDOBA
PCIA. DE SANTA FE
PCIA. DE ENTRE RÍOS
San Nicolás
Ramallo
San Pedro
Pergamino
Colón
Arrecifes
Baradero
Zárate
General Arenales
Rojas
Salto
Carmen de Areco
San Andrés de Giles
Pilar
PCIA. DE LUJÁN
Leandro N. Alem
Junín
Chacabuco
Suipacha
Mercedes
General Villegas
General Pinto
Florentino Ameghino
Chivilcoy
Gral. Las Heras
General Viamonte
Alberti
Navarro
Lincoln
Bragado
Lobos
Carlos Tejedor
Nueve de Julio
Veinticinco de Mayo
Roque Pérez
Rivadavia
-35°0'
-35°0'
PCIA. DE BUENOS AIRES DEL SUR
PCIA. DE BUENOS AIRES ATLÁNTICA
PCIA. DE LA PAMPA
Referencias
1. Islas Ramallo
2. Islas San Pedro
3. Islas Baradero
4. Islas Zárate
5. Islas Campana
6. Capitán Sarmiento
7. San Antonio de Areco
8. Exaltación de la Cruz
9. Campana
10. Escobar
N
W
E
S
0 50 100 km
Proyección Cartográfica de Gauss MC : -61°30´
Fuente de datos: IGN y ARBA
-37°30'
-37°30'
-62°30'
-60°0'

Tabla 1. Los 40 municipios en la provincia Buenos Aires del Norte por cantidad de habitantes proyectados para el 1 de julio de 2021.

Partido	Población
TOTAL	**2.215.000**
Pilar	385.000
Escobar	258.000
San Nicolás	156.000
Zárate	129.000
Pergamino	110.000
Campana	106.000
Junín	93.000
Chivilcoy	68.000
Mercedes	68.000
San Pedro	64.000
Chacabuco	53.000
9 de Julio	49.000
Lincoln	42.000
Bragado	42.000
Lobos	40.000
Ramallo	38.000
25 de Mayo	37.000
Salto	37.000
Exaltación de la Cruz	37.000
Baradero	36.000
General Villegas	33.000
Arrecifes	31.000
Colón	27.000

San Andrés de Giles	26.000
San Antonio de Areco	25.000
Rojas	24.000
General Viamonte	18.000
Navarro	18.000
Rivadavia	17.000
Leandro N. Alem	17.000
General Las Heras	17.000
Capitán Sarmiento	16.000
General Arenales	15.000
Carmen de Areco	15.000
Roque Pérez	14.000
Carlos Tejedor	11.000
General Pinto	11.000
Alberti	11.000
Suipacha	11.000
Florentino Ameghino	10.000

Fuente: Redondeo de proyecciones elaboradas por el Indec-DPE de la provincia de Buenos Aires según resultados del censo 2010.

3.4. Provincia de Buenos Aires del Sur

La provincia de Buenos Aires del Sur, con algo más de 1,3 millones de habitantes estimados, distribuidos en 33 municipios, sería la décimo primera provincia argentina más poblada.

Su capital sería Bahía Blanca, dado un viejo anhelo regional. En 1901, la Cámara de Senadores de la Nación aprobó un proyecto en ese sentido presentado por el senador y expresidente Carlos Pellegrini. No alcanzó el acuerdo en Diputados y perdió estado parlamentario. Aquella iniciativa incluía otros territorios.

La inquietud de Pellegrini siempre está presente. Entre otras razones, por la distancia hasta La Plata y la CABA, así como por las diferencias en los focos de atención que siempre se han percibido entre esa región, en cuyo centro está el puerto atlántico argentino más importante y una de las parrillas ferroviarias de mayor relevancia. Eso abre la posibilidad del desarrollo de vías férreas de conexión bioceánica y de comunicación con el resto del país.

Tabla 2. Los 33 municipios en la provincia Buenos Aires del Sur por cantidad de habitantes proyectados para el 1 de julio de 2021.

Partido	Población
TOTAL	**1.364.000**
Bahía Blanca	310.000
Tandil	140.000
Olavarría	120.000
Necochea	96.000
Azul	67.000
Coronel Rosales	63.000
Tres Arroyos	57.000
Trenque Lauquen	47.000
Pehuajó	41.000

Coronel Suárez	40.000
Bolívar	36.000
Villarino	36.000
Carmen de Patagones	32.000
Carlos Casares	23.000
Coronel Pringles	22.000
Saavedra	22.000
Benito Juárez	20.000
Lobería	18.000
Daireaux	18.000
Adolfo Alsina	17.000
Coronel Dorrego	15.000
Puán	15.000
Tornquist	14.000
Guaminí	12.000
Adolfo Gonzales Chaves	12.000
Laprida	11.000
General Lamadrid	10.000
Hipólito Yrigoyen	10.000
Saliquelló	9000
San Cayetano	9000
Tres Lomas	9000
Monte Hermoso	7000
Pellegrini	6000

Fuente: Redondeo de proyecciones elaboradas por el Indec-DPE de la provincia de Buenos Aires según resultados del censo 2010.

República Argentina
PROVINCIA DE BUENOS AIRES DEL SUR
PCIA. DE BUENOS AIRES DEL NORTE
PCIA. DE BUENOS AIRES ATLÁNTICA
PCIA. DE LA PAMPA
PCIA. DE RÍO NEGRO
-35°0'
-37°30'
-40°0'
-62°30'
-60°0'
Trenque Lauquen
Pehuajó
Carlos Casares
Pellegrini
Tres Lomas
Salliqueló
Hipólito Yrigoyen
Bolívar
Daireaux
Guaminí
Olavarría
Azul
Adolfo Alsina
General La Madrid
Tandil
Coronel Suárez
Laprida
Benito Juárez
Saavedra
A. Gonzales Chaves
Puan
Coronel Pringles
Lobería
Tornquist
San Cayetano
Bahía Blanca
Coronel Dorrego
Tres Arroyos
Necochea
Coronel Rosales
Villarino
Monte Hermoso
Mar Argentino
OCÉANO ATLÁNTICO
Patagones
N
W
E
S
0
50
100 km
Proyección Cartográfica de Gauss MC -61° 30´
Fuente de datos: IGN y ARBA

3.5. Provincia de Buenos Aires Atlántica

Mar del Plata —identificada por el turismo y la pesca así como por su riqueza agropecuaria, ganadera, tecnológica e industrial— sería la capital de la provincia de Buenos Aires Atlántica. Con algo más de 1,2 millones habitantes proyectados, según las estimaciones del Indec, pasaría a ser la provincia décima tercera de la Argentina.

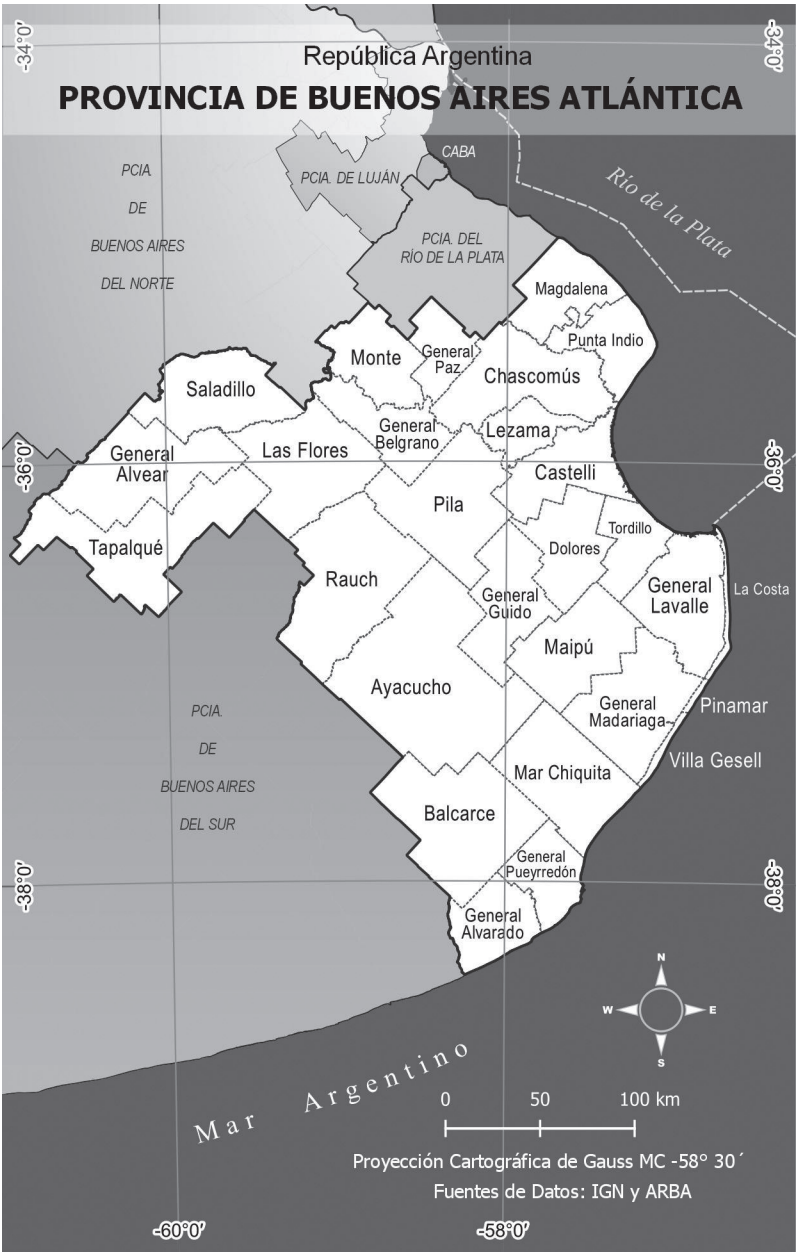
Sus límites irían por la costa oceánica y la del Río de la Plata hasta Magdalena, e incorporaría a los municipios de Cañuelas, Monte, General Belgrano, Las Flores, Saladillo, General Alvear, Tapalqué, Rauch, Ayacucho, Balcarce y General Alvarado, donde nuevamente llegaría a la costa.

Tabla 3. Los 28 municipios en la provincia Buenos Aires Atlántica por cantidad de habitantes proyectados para el 1 de julio de 2021.

Partido	Población
TOTAL	**1.261.000**
General Pueyrredón	660.000
La Costa	79.000
Chascomús	47.000
Balcarce	46.000
General Alvarado	44.000
Villa Gesell	38.000
Saladillo	35.000
Pinamar	32.000

Dolores	29.000
Mar Chiquita	25.000
Las Flores	24.000
Monte	24.000
Ayacucho	21.000
General Juan de Madariaga	21.000
Magdalena	20.000
General Belgrano	19.000
Rauch	16.000
General Paz	12.000
General Alvear	11.000
Maipú	10.000
Punta Indio	10.000
Tapalqué	10.000
Castelli	8000
Lezama	7000
General Lavalle	4000
Pila	4000
General Guido	3000
Tordillo	2000

Fuente: Redondeo de proyecciones elaboradas por el Indec-DPE de la provincia de Buenos Aires según resultados del censo 2010.


República Argentina
PROVINCIA DE BUENOS AIRES ATLÁNTICA
-34°0'
-34°0'
CABA
PCIA. DE LUJÁN
PCIA. DE BUENOS AIRES DEL NORTE
PCIA. DEL RÍO DE LA PLATA
Río de la Plata
Magdalena
Punta Indio
Monte
General Paz
Chascomús
Saladillo
General Belgrano
Lezama
General Alvear
Las Flores
Castelli
-36°0'
-36°0'
Pila
Tordillo
Tapalqué
Dolores
Rauch
General Lavalle
La Costa
General Guido
Maipú
Ayacucho
General Madariaga
Pinamar
PCIA. DE BUENOS AIRES DEL SUR
Villa Gesell
Mar Chiquita
Balcarce
General Pueyrredón
-38°0'
-38°0'
General Alvarado
N
W
E
S
Mar Argentino
0
50
100 km
Proyección Cartográfica de Gauss MC -58° 30´
Fuentes de Datos: IGN y ARBA
-60°0'
-58°0'

3.6. Provincia de Luján

La provincia de Luján, cuya capital sería la ciudad homónima, tiene entre sus antecedentes haber sido posta de recambio de caballos en los viajes coloniales entre el Puerto de Buenos Aires y las ciudades del norte. Uno de ellos dio origen, en 1630, a la devoción popular de la imagen de la Virgen de Luján y un fenomenal crecimiento poblacional. El rey Fernando VI decretó en 1756 que Luján merecía tener su propio Cabildo.

Sus límites serían desde la conjunción del Río de la Plata y la avenida General Paz, en la Ciudad Autónoma, por el río hacia el norte, incluyendo al municipio del Tigre; luego, hacia el oeste, incluyendo Malvinas Argentinas, José C. Paz, Moreno, General Rodríguez, Luján, Marcos Paz, Merlo, Morón, Cañuelas y Ezeiza; del municipio de La Matanza: las localidades de Rafael Castillo, Gregorio de Laferrere, González Catán, 20 de Junio y Virrey del Pino.

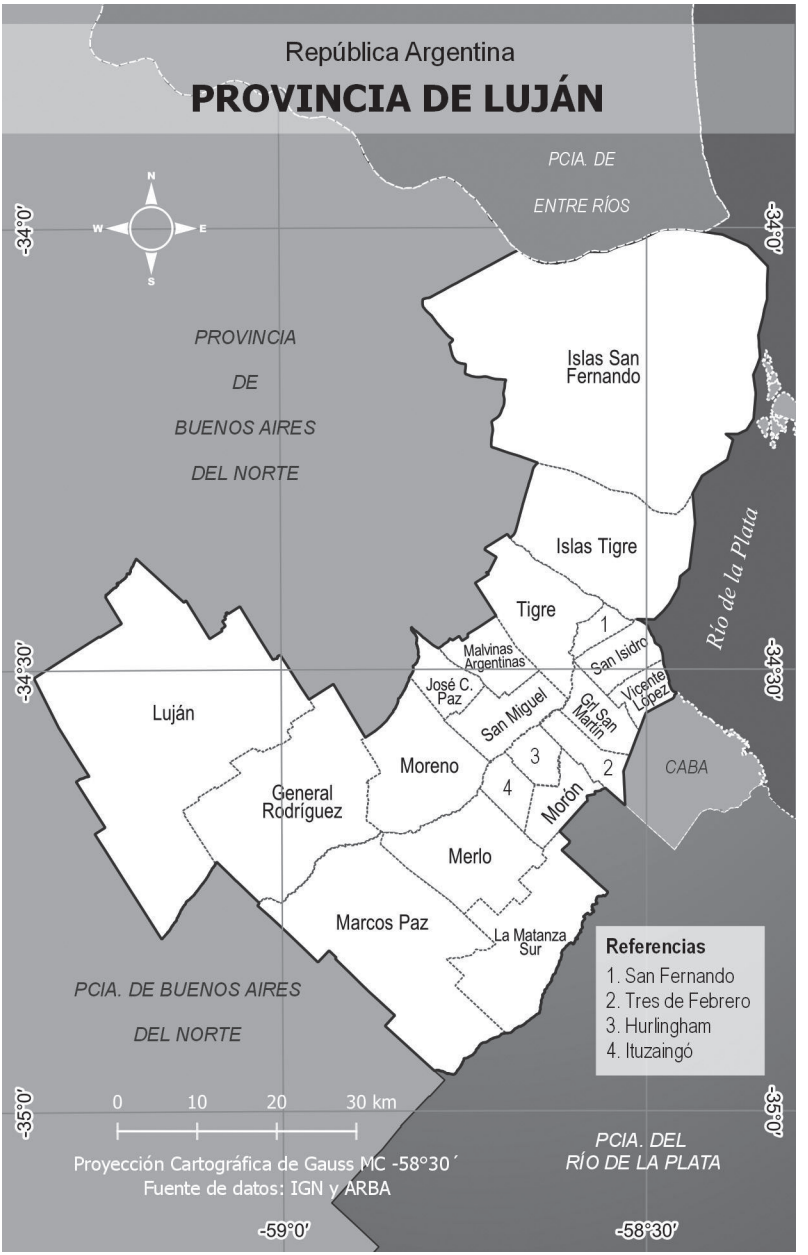
La provincia de Luján, con unos 6,2 millones de habitantes proyectados, pasaría a ser la segunda más poblada del país.

Tabla 4. Los 18 municipios en la provincia de Luján por cantidad de habitantes proyectados para el 1 de julio de 2021.

Partido	Población
TOTAL	**6.267.000**
La Matanza Sur (estimación propia)	1.170.000
Merlo	600.000
Moreno	550.000

Tigre	470.000
General San Martín	426.000
Malvinas Argentinas	363.000
3 de Febrero	344.000
Morón	318.000
José C. Paz	311.000
San Miguel	306.000
San Isidro	292.000
Vicente López	267.000
Hurlingham	194.000
Ituzaingó	182.000
San Fernando	175.000
Luján	121.000
General Rodríguez	111.000
Marcos Paz	67.000

Fuente: Redondeo de proyecciones elaboradas por el Indec-DPE de la provincia de Buenos Aires según resultados del censo 2010.


República Argentina
PROVINCIA DE LUJÁN
PCIA. DE
ENTRE RÍOS
N
W
E
S
-34°0'
-34°30'
-35°0'
-59°0'
-58°30'
PROVINCIA
DE
BUENOS AIRES
DEL NORTE
Islas San Fernando
Islas Tigre
Río de la Plata
Tigre
1
Malvinas Argentinas
San Isidro
José C. Paz
San Miguel
Gral San Martín
Vicente López
Luján
Moreno
3
2
CABA
4
Moron
General Rodríguez
Merlo
Marcos Paz
La Matanza Sur
Referencias
1. San Fernando
2. Tres de Febrero
3. Hurlingham
4. Ituzaingó
PCIA. DE BUENOS AIRES
DEL NORTE
0
10
20
30 km
PCIA. DEL
RÍO DE LA PLATA
Proyección Cartográfica de Gauss MC -58°30´
Fuente de datos: IGN y ARBA

3.7. Provincia del Río de la Plata

La provincia del Río de la Plata daría origen a las demás. En ella radicarían de manera residual las actuales instituciones provinciales hasta que, por acuerdos entre las partes y cuando fuera necesario, sean distribuidas o transferidas.

La Plata tiene todos los atributos para ser elegida la capital provincial y potenciar su rica historia. En la nueva provincia, que pasaría a ser la más poblada de la Argentina, vivirían 6,5 millones de personas, aproximadamente.

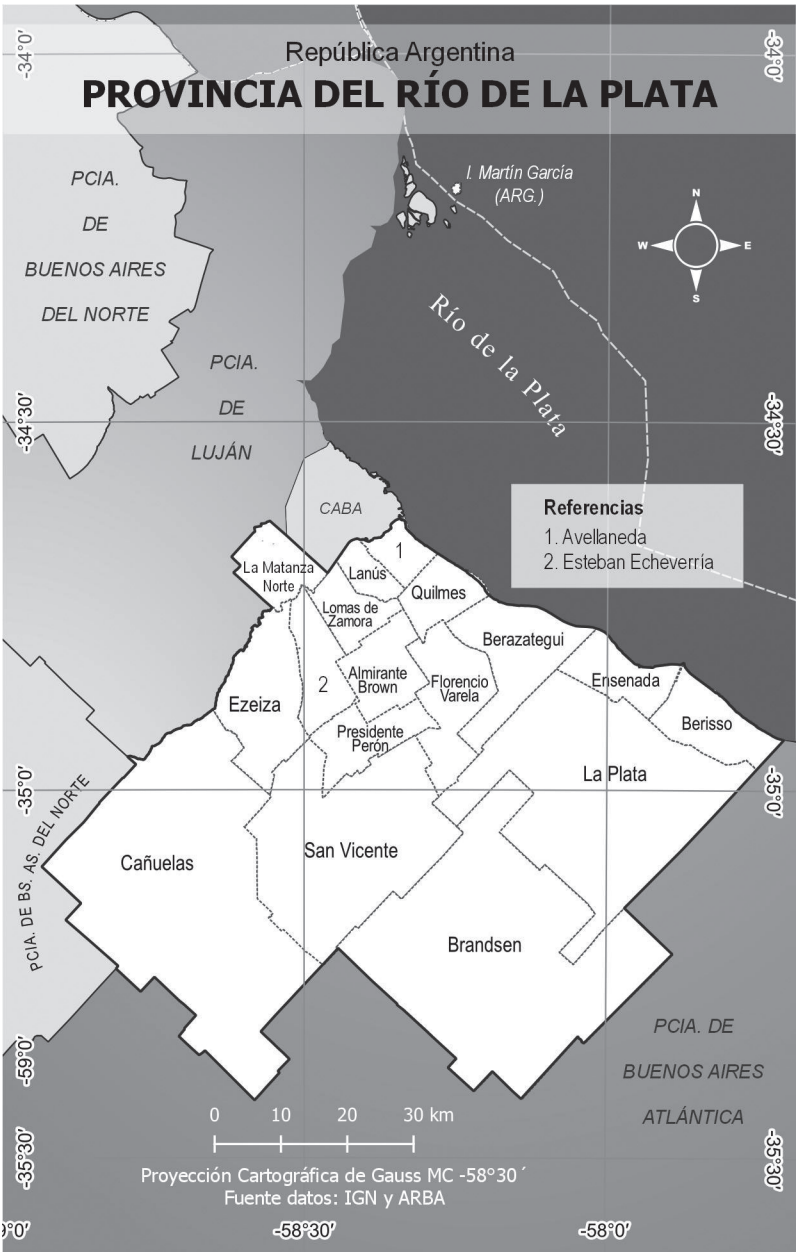
Sus fronteras irían desde la CABA y el río hacia el sur, luego, hacia el suroeste por Berisso, La Plata, Brandsen, San Vicente y Cañuelas. Hacia el norte: Ezeiza, La Matanza, partido del que incorpora a Ramos Mejía, Lomas del Mirador, La Tablada, Villa Eduardo Madero, Villa Luzuriaga, San Justo, Tapiales, Aldo Bonzi, Isidro Casanova, Ciudad Evita y Lomas de Zamora, Luján, con límites con Merlo, Morón, 3 de Febrero y la CABA, otra vez hasta el río.

Tabla 5. Los 17 municipios en la provincia del Río de la Plata por orden descendente de cantidad de habitantes estimados para el 1 de julio de 2021.

Partido	Población
TOTAL	**6.526.000**
La Matanza Norte (estimación propia)	1.130.000
La Plata	719.000
Quilmes	672.000
Lomas de Zamora	650.000

Almirante Brown	601.000
Florencio Varela	525.000
Lanús	462.000
Esteban Echeverría	377.000
Berazategui	369.000
Avellaneda	357.000
Ezeiza	224.000
Presidente Perón	108.000
Berisso	97.000
San Vicente	78.000
Cañuelas	64.000
Ensenada	62.000
Brandsen	31.000

Fuente: Redondeo de proyecciones elaboradas por el Indec-DPE de la provincia de Buenos Aires según resultados del censo 2010.


República Argentina
PROVINCIA DEL RÍO DE LA PLATA
PCIA. DE BUENOS AIRES DEL NORTE
PCIA. DE LUJÁN
I. Martín García (ARG.)
Río de la Plata
CABA
Referencias
1. Avellaneda
2. Esteban Echeverría
La Matanza Norte
Lanús
Quilmes
Lomas de Zamora
Berazategui
Almirante Brown
Florencio Varela
Ensenada
Ezeiza
Berisso
Presidente Perón
La Plata
San Vicente
Cañuelas
Brandsen
PCIA. DE BS. AS. DEL NORTE
PCIA. DE BUENOS AIRES ATLÁNTICA
0 10 20 30 km
Proyección Cartográfica de Gauss MC -58°30´
Fuente datos: IGN y ARBA
-34°0'
-34°30'
-35°0'
-35°30'
-59°0'
-58°30'
-58°0'

3.8. Equilibrio provincial, armonía nacional

La siguiente tabla ordena las provincias argentinas por orden descendente de cantidad de habitantes. En ella hemos intercalado las nuevas provincias para comparar sus magnitudes.

Como se ve, incluso dividida en cinco nuevas provincias, dos de las nuevas serán la primera y segunda más pobladas de la Argentina y todas quedarán en la primera mitad de la tabla de mayor población.

Pero, con seguridad, esta división facilitará los equilibrios y haría mucho más razonable y armoniosa su gobernabilidad.

Tabla 6. Población proyectada por provincia al 1 de julio de 2021.

Jurisdicción	Población
Provincia del Río de la Plata[1]	6.526.000
Provincia de Luján[1]	6.267.000
Córdoba	3.798.261
Santa Fe	3.563.390
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	3.078.836
Buenos Aires del Norte[1]	2.215.000
Mendoza	2.010.363
Tucumán	1.714.487
Salta	1.441.988
Entre Ríos	1.398.510
Buenos Aires del Sur[1]	1.364.000

Misiones	1.274.992
Buenos Aires Atlántica[1]	1.261.000
Chaco	1.216.247
Corrientes	1.130.320
Santiago del Estero	988.245
San Juan	789.489
Jujuy	779.212
Río Negro	757.052
Neuquén	672.461
Chubut	629.181
Formosa	610.019
San Luis	514.610
Catamarca	418.991
La Rioja	398.648
Santa Cruz	374.756
La Pampa	361.394
Tierra del Fuego	177.697

[1] Estimación propia.

Fuentes: Elaboración propia y proyecciones del Indec elaboradas a partir del censo 2010.

CAPÍTULO 4

Las regiones

4.1. Cómo activarlas

El concepto de región es un desarrollo del constitucionalismo moderno que se expandió en el mundo a mediados del siglo XX y nuestro país adoptó en la reforma constitucional de 1994.

El artículo 75 de la Constitución de la nación, en su inciso 19, regula las atribuciones del Congreso. Es explícito cuando le encarga: "Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Proveer al crecimiento armónico de la nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas el Senado será Cámara de origen".

En armonía con este inciso 19 del artículo 75, el concordante artículo 124 expresa lo siguiente: "Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o al crédito público de la nación, con conocimiento del Congreso nacional...".

La Cámara de origen, como establece la Constitución, debe ser el Senado.

El regionalismo, en la variada gama de formas institucionales que presenta, tiene un enorme impacto en el derecho y las relaciones económicas. El concepto de región es multifacético. Implica la creación de normas e instituciones; pero, sobre todo, propone la idea de repensar el país en términos de colaboración y acuerdos, con la creación de espacios de integración entre provincias cercanas y el fomento de hermandades. Esto propicia un ordenamiento significativo que aporta eficacia en el abordaje de cuestiones estructurales económicas y sociales, y así permite equilibrar desarrollos desiguales, ahorrar recursos siempre escasos y mejorar la productividad.

Nuestra Constitución eligió el modelo de región referido a áreas geográficas constituidas por homogeneidades o similitudes socioeconómicas de nódulos funcionales o proyectos unitarios de acción. Las organizaciones de carácter regional surgidas a su amparo permiten a sus integrantes mejorar su posición para incrementar la atracción de inversiones, complementar su infraestructura de gestión, encarar soluciones conjuntas frente a problemas comunes e intercambiar experiencias relativas a la gestión de gobierno.

Las regiones permiten salir del aislamiento a zonas periféricas mediante una adecuada inserción en planes de desarrollo.

Más allá de las decisiones gubernamentales de regionalización, la descentralización administrativa que implican introduce una cultura asociativa de enorme potencial político en una época en la que las escalas de producción, por una parte, y las diferenciaciones de matices, por la otra, ofrecen ventajas de extraordinario valor en un mundo cada vez más interrelacionado.

Esta cultura asociativa conlleva un ingrediente destacable: el horizonte de convergencia aporta un beneficio común y superior

que ayuda a sobrepasar la mirada urgente de lo local. Trasciende acuerdos políticos interprovinciales y alienta un cambio cultural extraordinario, porque fomenta entendimientos, cercanías, amistades y facilita emprendimientos conjuntos de mayor utilidad.

Cuando el regionalismo se expande en la cultura política, las diversidades tienden a regularse y entenderse, no a oponerse y derrotarse.

4.2. El principio de subsidiariedad y el federalismo

Por detrás de las regiones y las instituciones constitucionales, el federalismo extrapola el principio de subsidiariedad referido a la unidad como expresión de la diversidad. Establece siempre su aplicación práctica.

Como se ha dicho en esta publicación, en recuerdo al constitucionalista Pedro José Frías, el federalismo se desnaturaliza si queda limitado a la afirmación de "derechos y competencias propias de un Estado" y si se discute su reconocimiento por encima de las otras provincias en vez de alcanzar su plenitud en armonía y concordia con ellas. Por el contrario, con la actitud conciliadora se ejerce el federalismo de concertación, que expresa subsidiariedad, solidaridad y una percepción cooperativa que dirime tensiones en las relaciones interjurisdiccionales.

Esta visión del federalismo que armoniza las potestades provinciales ha sido cultivada, por ejemplo, por la Doctrina Social de la Iglesia. Lo formula el punto 79 de la encíclica *Quadragesimo Anno, sobre la restauración del orden social*, promulgada

por el papa Pío XI en mayo de 1931. Lo renuevan sus sucesores, incluido el papa Francisco en su encíclica *Laudato Si', sobre el cuidado de la casa común.*

Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, como límites a la expansividad de las atribuciones comunitarias, figuran en el artículo 3 B del Tratado de la Unión Europea[10]. Firmado en Maastricht, en 1992, dice así: "La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que este le asigna. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada a nivel comunitario. Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado".

La subsidiariedad también figura en el artículo 23 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, así como en los artículos 118 y 120 de la Constitución de la República Italiana.

---

10. El Tratado de la Unión Europea se fundamenta en las Comunidades Europeas con dos ámbitos de cooperación adicionales: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior (JAI).
Con la entrada en vigor del Tratado, la Comunidad Económica Europea (CEE) se convirtió en la Comunidad Europea (CE). Las competencias legislativas y de control del Parlamento Europeo se incrementaron con la introducción del procedimiento de codecisión y la ampliación del procedimiento de cooperación.
Con arreglo al nuevo Tratado, el Parlamento Europeo (PE) tiene el derecho de solicitar a la Comisión que presente una propuesta legislativa sobre asuntos que, en su opinión, requieran la adopción de un acto comunitario. Además, todos los miembros de la Comisión tienen que ser aprobados por el PE, y este es el encargado de nombrar al Defensor del Pueblo Europeo.

Por último —más allá del espíritu contemplado en las reformas provinciales a partir de la reforma constitucional de 1994— la subsidiariedad está incorporada explícitamente en la Constitución de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

El principio de subsidiariedad también impacta en el ajuste de las relaciones entre las provincias y los municipios que, en general, ha sido aceptado por el derecho público provincial, excepto en Mendoza, Santa Fe y particularmente en Buenos Aires, a pesar de haber reformado su Constitución provincial en septiembre de 1994, un mes después de reformada la ley suprema de la nación argentina.

Pues bien: el espacio de la regionalización es un ámbito natural del federalismo de concertación, integrador, subsidiario y solidario. Así lo sostiene el actual decano de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina, Pablo María Garat, en sus artículos "Federalismo y desarrollo federal: el programa de estado de la Constitución" y "El fortalecimiento del Régimen Municipal y la recuperación del Federalismo Argentino", publicados en la revista *Civilidad*[11], n.º 34, de noviembre de 2015.

Al amparo de esta visión regional, la experiencia de diversos Estados de Europa del Este que resurgieron cuando la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) se desmembró en 15 repúblicas[12] entre 1990 y 1991 es reconocida por politólogos

11. La revista *Civilidad* es publicada por la Fundación Civilidad, la cual está abocada a la promoción de la vida municipal, provincial y regional.

12. La ONU, en su clasificación de grupos regionales, incluye en la región de Europa Oriental a los siguientes Estados que eran parte de la Unión Soviética: Azerbaiyán, Belarús, Estonia, Georgia, Letonia, Lituania, Moldova, Rusia y Ucrania. Estos son los restantes países que se constituyeron como Estados independientes tras el desmembramiento de la URSS: Armenia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

y constitucionalistas como un basamento esencial del ordenamiento de esos países. En el caso de los países exsoviéticos que ahora son miembros de la Unión Europea (Letonia y Lituania) se ha dado un proceso de apertura y crecimiento económico. Es cierto que el marco de referencia estuvo dado por las condiciones para su ingreso en la Unión Europea, pero algunos de los acuerdos alcanzados, como la adopción del euro, la política exterior común y de defensa en la UE se aproximan en los hechos a las facultades de un Estado federal como el argentino.

Otros, como el nuevo ordenamiento económico y social, las promociones industriales, la protección de los consumidores, la investigación científica, la articulación educativa, las cuestiones ambientales y las de cooperación para el desarrollo y la promoción de la salud, trazaron senderos que acreditan lo conveniente de la articulación regional en las materias y las circunstancias que lo permitan. Eso es lo que prevé nuestra Constitución nacional.

Entre las provincias, de manera formal pero sobre la base de la cultura asociativa, se regionalizan el sector privado, la vida académica y la empresaria, como los clústeres surgidos en los últimos veinte años en el noroeste argentino alrededor de la organización empresaria Fundación del Tucumán y los polos de desarrollo proyectados entre empresarios y gobernantes de ciudades argentinas y brasileñas a partir del Mercado Común del Sur (Mercosur).

La regionalización provincial, mejor llamada interprovincial, tiene también un rol inductor de la regionalización internacional y, aunque constituyen distintos tipos integrativos, todos se rigen por un alto número de principios comunes: nacimiento por un acuerdo de voluntades, identidad propia con cierto ni-

vel de autonomía y, por último, actuación a través de un sistema orgánico institucionalizado que establece mecanismos de conducción e, incluso, de resolución de conflictos propios, acordando mecanismos alternativos para evitar la judicialización de las decisiones.

Con estos procesos, la mirada local o provincial tiende a ser más comprensiva sobre lo regional y redunda en beneficios para los intereses socioeconómicos locales comunes. Crean, en definitiva, una nueva cultura de concordia y entendimiento.

Estas realidades y beneficios se desperdician y, en el peor de los casos, se pierden totalmente, si la mirada es lejana, muy centralizada, genérica, impuesta por la diversidad de situaciones y urgencias que no se pueden atender con "sintonía fina". Prueba de ello ha sido la dramática experiencia en la toma de decisiones, sobre todo en la provincia de Buenos Aires, en el difícil trance de la pandemia, declarada en marzo de 2020.

La Argentina encaró procesos de regionalización numerosas veces. Cincuenta años atrás, el gobierno militar de la época ensayó un programa de desarrollo que fue abandonado a mediados de la década de 1970; aunque algunos cambios culturales, como las reuniones de ministros de las áreas respectivas y los consejos federales, subsistieron hasta años recientes como mecanismos de coordinación provinciales, por lo general regionalizados. La diferencia en esos casos radicó en que no se trataba de acuerdos libres y constitucionales adoptados por las provincias en uso de sus atribuciones, sino bajo la iniciativa del Gobierno nacional o federal.

4.3. El fortalecimiento federal

Felizmente, la reforma constitucional de 1994 estableció la regionalización a raíz de la voluntad de las provincias. Antes de ese proceso, la visión regional ya avanzaba. Se habían establecido regiones mediante acuerdos interprovinciales de integración: el Tratado de Integración del Norte Grande Argentino (1987), signado por Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Tucumán, Salta y Santiago del Estero, así como el Tratado de Integración Económica del Nuevo Cuyo (1988), firmado por La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis.

Dentro de un esquema clásico de federalismo, la Constitución nacional atribuye a las provincias la capacidad de crear regiones. Lo atribuye únicamente a las provincias. No se crea una institución supraprovincial ni existe una superposición de facultades. Incluso, en la Constitución nacional, el artículo 124 figura dentro del título II, "Gobiernos de provincia". Las provincias siguen siendo el centro de la distribución territorial del poder. La región solo recibe el encargo de proponer soluciones concertadas frente a problemas y oportunidades compartidas.

Esto apunta al desarrollo económico y social, aunque el concepto sea bastante amplio, así como a las entidades facultadas para el cumplimiento de estos fines. No se trata de regiones como las de Italia y España, por citar dos casos, que incluyen un suprapoder regional por encima de las provincias. En la Argentina, el constituyente ha propuesto y votado un poder de concertación entre partes. Es una renovación del federalismo alejada de la visión de confrontación entre federales y unitarios. La Constitución nacional propone que el Senado tome nota de la creación de las regiones por parte de las provincias.

El Senado es el ámbito de la afirmación provincial y del encuentro federal en el cual las provincias ejercen su autonomía política, su federalismo. Es oportuno señalar que en los últimos años observamos un déficit al respecto, ya que la pertenencia partidaria de los senadores, así como su alineamiento con el Gobierno nacional "ordenan" su actividad y los enfrenta a veces con los intereses de sus propias provincias.

Con la renovación de la actividad en modo regional sería difícil incurrir en este tipo de "traiciones" al interés provincial que representa un senador. En las regiones, donde se configura la alternativa federal para la descentralización económica y social, la acción debe orientarse a una mayor participación de los actores provinciales, atendiendo las facultades no delegadas al Estado nacional y promoviendo inversiones referidas a sus recursos naturales, la capacitación de su capital humano, su interrelación con los países fronterizos, la expansión y la protección regional de sus desarrollos productivos y agropecuarios en orden a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), corazón de la Agenda 2030 de la ONU. Cabe, también, una intervención coordinada en los procesos tributarios que viabilizan nuevos desarrollos e inversiones directas, cuyo beneficio debe reclamarse en el territorio.

Constituir un apropiado poder de policía y un calificado Poder Judicial son metas que deben atenderse con urgencia en las nuevas provincias, dados sus beneficios y el riesgo de que, de no concretarse, puedan bloquear todo si son ejercidas sin una adecuada y actualizada capacitación técnica —no formal, sino dinámica— encuadrada en el federalismo de concertación propuesto.

Tras la reforma de 1994, las regiones están recogidas en el artículo 124 de la Constitución nacional. La primera constituida en ese marco ha sido la Región Sur, conformada por seis provincias

con gobiernos de distinto signo político en ese momento: La Pampa (justicialista), Neuquén (provincial), Río Negro (radical), Santa Cruz (justicialista), Chubut (radical) y Tierra del Fuego (provincial). Resultó ser un buen comienzo. En los años posteriores se organizaron las restantes, como Nuevo Cuyo y las del Noroeste Argentino (NOA) y Centro. A lo largo del tiempo, sus integraciones variaron: algunas provincias se sumaron a más de una región (como la del Norte Grande) y otras se desprendieron de alguna en la que participaban.

La siguiente tabla muestra los datos objetivos de las cuatro regiones:

Tabla 7. Características de las regiones Patagonia, Centro, Norte Grande y Cuyo, así como de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Región	Fecha de constitución	Población (en millones de personas)	Km2	Habitantes por km2
Patagonia	26-06-96	2,5	930.000	2,4
Centro	15-08-98	7,5	377.000	19,2
Norte Grande	09-04-99	8,3	758.000	10,9
Cuyo	22-01-88	3,35	405.000	8,2
NO SON PARTE DE NINGUNA REGIÓN				
Buenos Aires		15,62	308.000	50,8
CABA		2,89	203	14.450,8

Fuente: Mapas temáticos del censo 2010 (Geocenso) y elaboración propia.

La provincia de Buenos Aires —donde los partidos de Lanús, General San Martín, Tres de Febrero, Lomas de Zamora, La Matanza, Vicente López, Avellaneda y San Isidro figuran entre los de mayor densidad de población del país en el censo de 2010, sobrepasando en todos estos casos a las capitales de las provincias— no participa de ninguna región en los términos propuestos por la Constitución nacional. Tampoco la CABA.

La regionalización es una valiosa herramienta de cara a un mejor ordenamiento de la Argentina. En el espacio bonaerense, dadas su superficie y población, cabe más de una región constitucional. Como el sistema de regiones ha caído en un relativo abandono, confiemos en que al restablecerse la conciencia de su valor estas renazcan con renovada energía.

La región interprovincial contemplada por la Constitución nacional no implica una alteración de la forma de Estado, ya que no desplaza al poder provincial. Prevé la creación de entidades para el cumplimiento de las finalidades de la región que están acotadas solo a los ámbitos del desarrollo económico y social. La región no es sujeto de la relación federal. Las entidades podrán tener personalidad jurídica pública o no, pero no pueden convertirse en un nuevo nivel de gobierno o de decisión política sustantiva. En esto coinciden numerosos estudiosos; entre ellos, Pedro J. Frías, Antonio Hernández, Eduardo Menem, Germán Bidart Campos, Guillermo Barrera Buteler, José Roberto Dromi, Carlos Colautti, Humberto Quiroga Lavié, Horacio Daniel Rosatti y Horacio Daniel Piombo. La región constituye una instancia de concertación de políticas y acciones comunes entre provincias, aunque claramente no compone ni posee autonomía de institucionalidad entre el gobierno federal y las provincias.

Para la Constitución nacional, la región representa un gran instrumento para superar el centralismo burocrático y adecuar respuestas, distinguiendo la mejor solución para cada variable de situación. Pero establece que siempre surgirá por acuerdos que las provincias inicien entre ellas para promover el desarrollo económico y social, excluyendo iniciativas del gobierno central o motivaciones políticas circunstanciales y atendiendo la vecindad geográfica. Recuperar las regiones, en función del equilibrio y la conciliación de intereses, es una responsabilidad de nuestro tiempo político, que nos permitirá la aplicación de soluciones locales a problemas globales, lo que se suele denominar "glocalizacion".

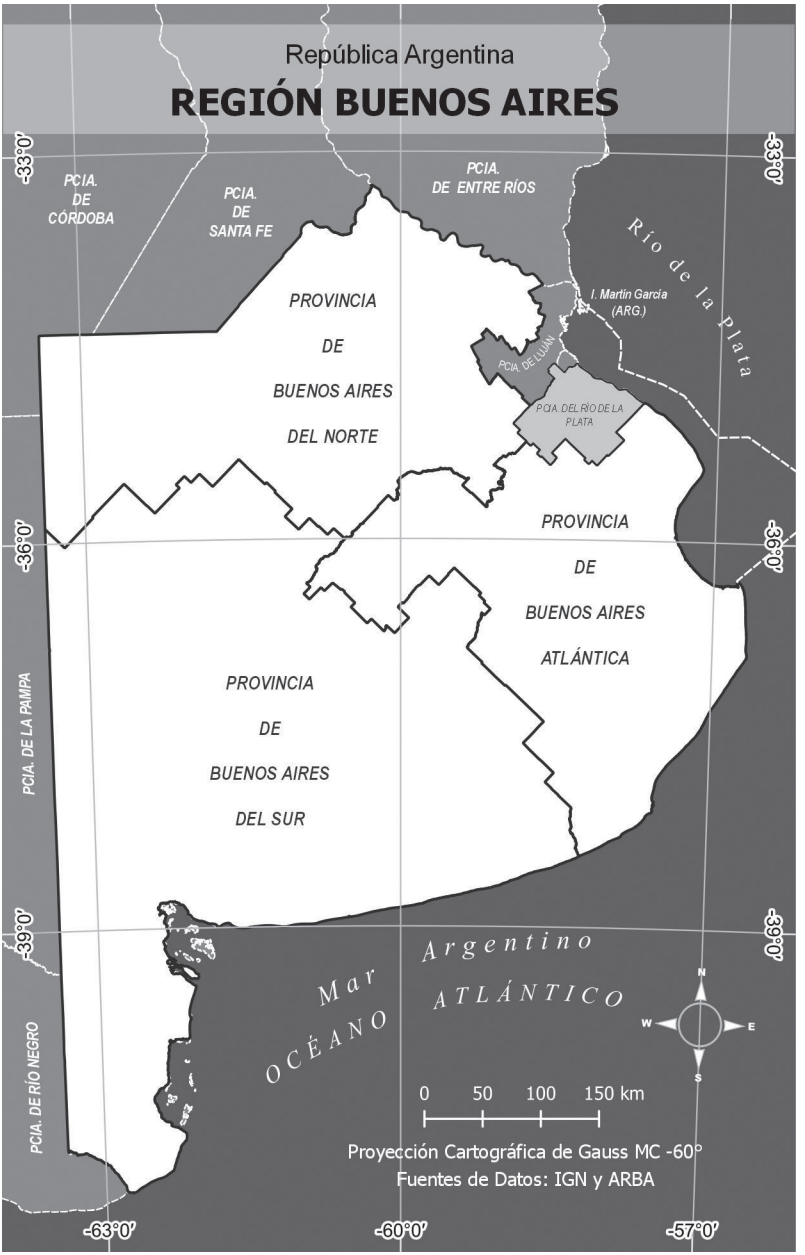
Esta reflexión y propuesta sobre la provincia de Buenos Aires plantea revalorar las regiones, como dicta la Constitución nacional, instrumento caído en desuso pese a su extraordinario potencial.

4.4. La reconfiguración

Al repensar Buenos Aires, hemos formulado la creación de cinco nuevas provincias. Se trata, en realidad, de desglosar cuatro nuevas provincias de ella y reconfigurar la inicial, que pasaría a ser la quinta, con la denominación de provincia del Río de la Plata.

Cada una de estas tendrá su autonomía de manera definitiva. Convocará a su asamblea constituyente y dictará su Constitución, de la cual surgirán las autoridades que tomarán las decisiones que estimen convenientes.

A partir de esta nueva realidad política, podrían organizarse dos regiones.


República Argentina
REGIÓN BUENOS AIRES
PCIA. DE CÓRDOBA
PCIA. DE SANTA FE
PCIA. DE ENTRE RÍOS
Río de la Plata
I. Martín García (ARG.)
PROVINCIA DE BUENOS AIRES DEL NORTE
PCIA. DE LUJÁN
PCIA. DEL RÍO DE LA PLATA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES ATLÁNTICA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES DEL SUR
PCIA. DE LA PAMPA
PCIA. DE RÍO NEGRO
Mar Argentino
OCÉANO ATLÁNTICO
N
W
E
S
0 50 100 150 km
Proyección Cartográfica de Gauss MC -60°
Fuentes de Datos: IGN y ARBA
-33°0'
-36°0'
-39°0'
-63°0'
-60°0'
-57°0'

Visualizamos una Región Buenos Aires con el actual interior bonaerense, que suele contraponerse al conurbano. A esa región la integrarían las provincias de Buenos Aires del Norte, Buenos Aires del Sur y Buenos Aires Atlántica. Entre las tres, con interesantes espacios temáticos y logísticos para articular, reúnen una población aproximada 5.450.000 habitantes.

La Región Buenos Aires no será la contrafigura de la actual provincia ni del debate entre el interior provincial y el conurbano, sino un promisorio punto de concertación de competencias y conciliación de intereses diversos que, hoy por hoy, hay que aplazar por las angustiantes emergencias del Gran Buenos Aires.

La Región Buenos Aires —liberada de las restricciones y las prioridades urgentes de los cordones suburbanos, la cercanía de la CABA, su puerto y el gobierno federal que en ella reside— sería un espacio donde los proyectos y las iniciativas del ser social de la provincia adquirirían plena identidad, así como de su interdependencia con las otras provincias del país. Dejaría de estar sujeta a las constantes postergaciones impuestas por "la capital", sea La Plata o la CABA, para configurarse como una potente y nueva promesa de desarrollo interregional. Una promesa que brinde un inmenso espacio de oportunidades y un subsistema de tratamiento integral de los desafíos globales y de aprovechamiento de oportunidades desde sus ricas extensiones productivas, por la posibilidad de atender con cuidado el crecimiento de las condiciones de salud, educación y trabajo en pro de la calidad de vida.

En la Región Buenos Aires se librará, desde el comienzo, la discusión por la superación del centralismo y su reemplazo a competencias descentralizadas, esas que ganan por la prestación

local, por el mejor control del usuario y las que responden a exigencias singulares de espacio y tiempo.

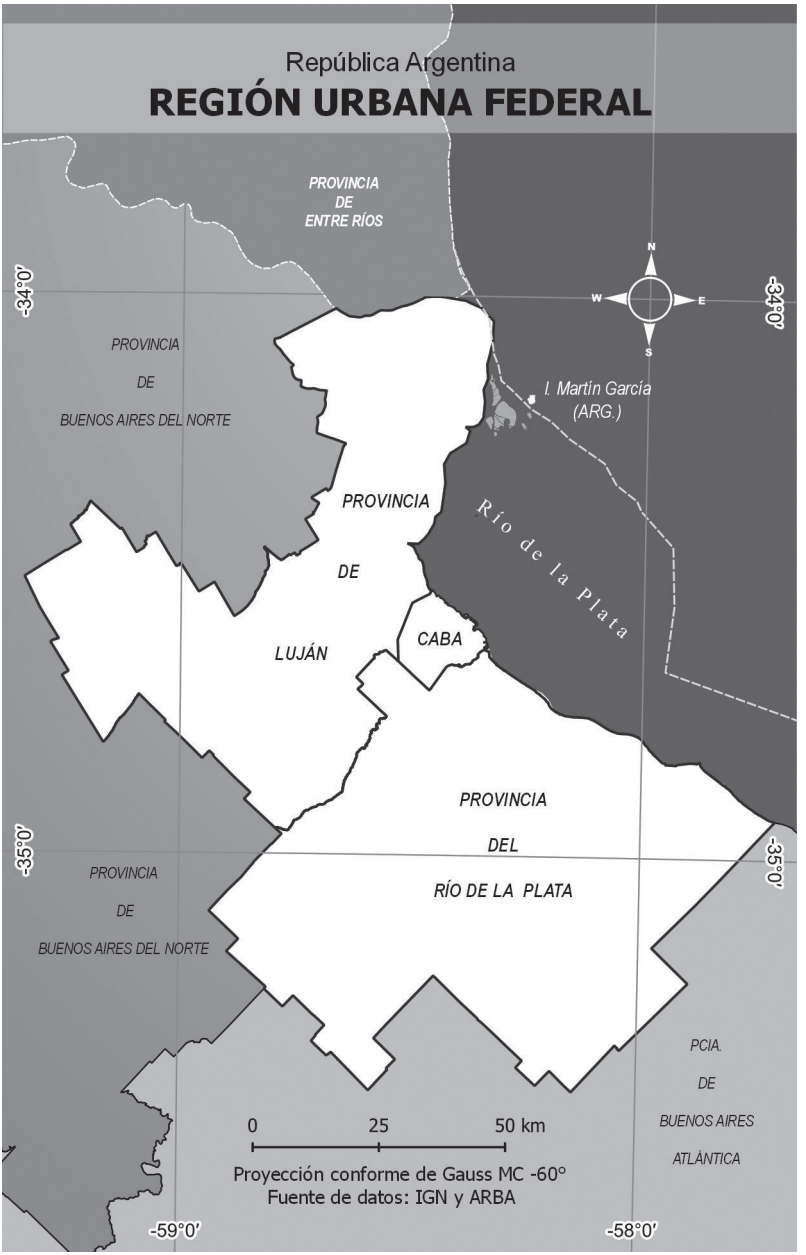
Las nuevas administraciones provinciales que concebimos deben ser ágiles, simples, transparentes y eficaces e incorporar desde el comienzo buena parte de sus nuevas funciones sociales y económicas, el urbanismo, la logística y el abastecimiento, el transporte, la salud, la cultura, la vivienda y demás servicios públicos. Sobre todo, aquello que propende a las industrias innovadoras y los desarrollos de varios tipos, como los que inspiran los "unicornios" culturales, que se dan con facilidad en las tierras fértiles del centro bonaerense y de sus costas atlánticas de clima templado.

4.5. La Región Urbana Federal

Otra nueva región, la Urbana Federal, podrían integrarla la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la provincia de Luján y la del Río de la Plata —las provincias más pobladas del país—. Habrá que esperar a que se formalice la creación de estas dos nuevas provincias para que procuren la asociación regional con la CABA.

Es posible imaginar, sin embargo, el extraordinario potencial de ese continuo urbano existente; así organizado, podría liberarse de atavismos burocráticos que le imponen, como al resto de Buenos Aires, cada una de las capitales.

En las nuevas provincias se podrán dar también sus propias instituciones actualizadas, legislaturas unicamerales dinámicas enfocadas en resolver, libres de los formalismos de tiempos pretéritos, las cuestiones de las megalópolis.


República Argentina
REGIÓN URBANA FEDERAL
PROVINCIA DE ENTRE RÍOS
-34°0'
-34°0'
N
W
E
S
PROVINCIA DE BUENOS AIRES DEL NORTE
I. Martín García (ARG.)
PROVINCIA DE LUJÁN
Río de la Plata
CABA
PROVINCIA DEL RÍO DE LA PLATA
-35°0'
-35°0'
PROVINCIA DE BUENOS AIRES DEL NORTE
PCIA. DE BUENOS AIRES ATLÁNTICA
0
25
50 km
Proyección conforme de Gauss MC -60°
Fuente de datos: IGN y ARBA
-59°0'
-58°0'

Desde 2007, en la CABA se inició un extraordinario proceso de modernización democrático que, aunque aún está en proceso, puede servir como modelo de referencia para las nuevas provincias.

Ni qué decir sobre la integración, con flexibilidad, de los servicios y la logística, para armonizar disposiciones que faciliten la administración y la convivencia de quienes residen en el mismo continuo urbano, más allá de conservar las competencias jurisdiccionales respectivas.

El capítulo más relevante de este proceso de regionalización radica en poder atender y reconstruir las periferias pobres que circundan a la CABA, hoy encerradas en el reclamo que se topa con enormes dificultades para la ampliación de nuevos horizontes laborales. El nuevo proyecto puede ayudarlas con el auspicio de emprendimientos bajo promoción fiscal, pero de producción genuina, bien localizados y controlados, como se hizo en varias ocasiones en otras provincias a lo largo de la historia.

La creación de las nuevas provincias brinda una oportunidad extraordinaria vinculada a novedosas pautas de crecimiento, producción y consumo que impulsen tanto a grandes polos de desarrollo industrial como a innovaciones y experiencias de medianas y pequeñas dimensiones. Creaciones inspiradas y auspiciadas por las instituciones locales, que son la matriz de la articulación social y, a su turno, de la regionalización. Un punto de inflexión para compartir experiencias.

Los pensadores de urbes y los especialistas en regiones urbanas hacen notar algunos principios dignos de ser tenidos en cuenta.

Solo queremos proponer ordenadamente nuestra síntesis para promover decisiones legislativas novedosas y que faciliten los siguientes puntos:

3. Las obras viales urbanas, las de vivienda y los servicios públicos, que son estratégicas. Se requiere una estructuración territorial nueva y clara para el desarrollo de centros de población ordenados, con accesos y servicios programados y disponibles.

4. Detener la concentración de más población carenciada, un fenómeno cruzado que debe atenderse desde el primer momento. En su lugar, apuntar a la promoción del emplazamiento de instalaciones industriales cerca de asentamientos urbanos nuevos programados que dispongan de accesos y servicios apropiados.

El deterioro urbano, que ya ha ocurrido, y la degradación territorial en las zonas de industrialización abandonada y en las habitadas en condiciones de pobreza e indigencia desequilibraron ecosistemas. Esas zonas pueden ser reparadas y brindar fuentes de trabajo que no precisen alta calificación, en las que los empleados puedan ser formados progresivamente. Esta planificación se retroalimenta con la propuesta de reubicación y dispersión demográfica. Espacios verdes, arbolados viales e, incluso, zonas boscosas son propuestas que los intendentes podrían llevar a cabo con el auspicio de sus respectivos nuevos gobiernos provinciales. Hay experiencias valiosas para considerar y mejorar: la cuenca del río Reconquista; el espacio de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (Ceamse), a la vera del Camino del Buen Ayre, y el demorado Riachuelo.

Se debe empoderar a la administración municipal, especialmente en los casos superpoblados del conurbano y, a la vez, sistematizar y transparentar su gestión.

En paralelo, la autoridad de las nuevas provincias debe dar sentido y firmeza a las organizaciones de la sociedad civil, hacerlas partícipes en estos sistemas regionales en sus ámbitos de competencia, para cuidar y ayudar tanto a la infraestructura y su mantenimiento como a las condiciones de salubridad en los espacios públicos con una transparencia que debe ser sistemática.

CAPÍTULO 5

Las ciudades

5.1. Los bienes públicos

La motivación del desarrollo y la energía volcada en el cambio pensando en las ciudades y las regiones siempre residen en las vocaciones individuales y las empresariales para innovar y explorar los avances de la técnica y la creatividad de la población.

Estos atributos son propios de los seres humanos. Cuando se activan, surgen los emprendimientos cooperativos o individuales; los microemprendimientos; las pymes; las sociedades de emprendedores y las redes de proveedores y productores. Incluso se manifiestan en otros mecanismos de creación o agregación de valor, a veces con fines de lucro y otras no, destinados a transferirse del productor al beneficiario o al usuario; sobre todo, más allá de la zona de producción.

Para que la productividad de las personas y sus unidades de creación y trabajo se desarrollen, se necesitan bases suficientes de bienes públicos de calidad disponibles, entendidos como aquellos cuyo consumo es indivisible y puede ser compartido por la comunidad, sin exclusiones. Por lo general, su gestión está a cargo del Estado.

Las ciudades son el principal espacio integrado por bienes públicos y constituyen la plataforma donde se asientan las personas y las unidades productivas desde las cuales se puede progresar. Son el eje de las transformaciones veloces en nuestra época, las que permiten crecer aceleradamente y ahorrar tiempo en el rescate de los postergados para interrumpir la decadencia característica de la Argentina en este siglo.

Sin bienes públicos o con bienes públicos de mala calidad es imposible mejorar la productividad. Por lo tanto, los mejores esfuerzos personales y de sus unidades de trabajo, así como la creatividad, quedan atrapados en la espiral de los bajos ingresos y la precariedad.

No se saca a Buenos Aires de la pobreza ni se pueden desarrollar sus ciudades sin proveerlas de bienes públicos de calidad.

¿A qué bienes públicos nos referimos? Sin pretender agotar la definición ni la totalidad de las miradas, una lista amplia debe incluir los siguientes:

- La seguridad física y jurídica.
- Las regulaciones.
- La energía.
- El manejo del agua: agua de red, cloacas, riego, control de inundaciones y preservación de acuíferos.
- Vías de transporte terrestre, fluvial y aéreo: carreteras, puertos y aeropuertos, respectivamente.
- Las comunicaciones, en especial el acceso a internet de calidad.
- Las metas de reducción del calentamiento global y los desechos, así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030.

- La investigación y el desarrollo; en particular los referidos a los componentes STEM: ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas.

El diseño y la provisión de estos bienes públicos siempre estarán gestionados por el Estado *per se* o mediante terceros. Se debe a que tienen que estar disponibles para todas las personas y las unidades productivas, de manera que impulsen un factor real de igualdad de oportunidades, estímulo y productividad. Ninguna persona ni conjunto de personas pueden encargarse o tienen los incentivos genuinos para hacerlo por sí mismos —ni en lo referido a su diseño y mantenimiento ni por el obvio interés económico que suponen— para que esos bienes estén al servicio de todos por igual sin que el Estado equilibre los requerimientos desde el punto de partida.

Por eso, son necesarios los estudios sistemáticos, tanto de los déficits actuales en los bienes públicos del territorio bonaerense como de las oportunidades regionales y técnicas en constante evolución.

También por estas razones, proponemos reconfigurar la provincia en cinco nuevas demarcaciones y estructurar en dos regiones buena parte de los bienes públicos, de forma de tratarlos en su conjunto en absoluto beneficio de los ciudadanos.

En las ciudades de las nuevas provincias se desarrollará el espacio más potente de crecimiento de las más diversas oportunidades; entre ellas, la de crear riqueza para la sociedad.

5.2. La vida comunitaria

Las ciudades siempre han sido los principales aglomerados en los que se reunía la vida en comunidad. Más cerca de nuestros días, los municipios cobraron relieve, y en sus estructuras administrativas se radicó la gobernanza.

En nuestras tierras, a partir del reemplazo de los cabildos y los jueces de paz durante el proceso de independencia de España y, luego, de la consolidación constitucional de la Argentina, la urbanización fue incesante. El mundo se extendió más allá de las fronteras de la ciudad, de la comarca propia, del Estado. Pero la vida ocurrió siempre en las ciudades.

Entrado el siglo XXI, la ciudad y el municipio siguen siendo los escenarios principales en los que transcurre la vida. Más allá de las posibilidades de estar intercomunicados a través de la tecnología allá donde estemos, es en las ciudades donde cada día, al terminar las tareas, la gran mayoría se retira a descansar.

La tecnología ha simplificado trámites, acortado distancias y acelerado relaciones. Los procesos de descentralización del poder y su contracara actual, y los procesos de empoderamiento de la ciudadanía han creado un enorme espacio de interacción entre los poderes públicos y los intereses ciudadanos que se expresa por medio de las organizaciones sociales radicadas en las ciudades.

En las administraciones locales se incorporan parte de las funciones sociales y económicas que interesan a los ciudadanos para su vida cotidiana sobre urbanismo, salud, cultura, abastecimiento, vivienda y cada uno de los servicios que necesitan.

Las instituciones locales son la matriz que articula el vínculo de ciudadanos con el Estado.

Gran cantidad de competencias se descentralizan. Son varios los criterios para establecer cómo. Una regla de oro no escrita, pero presente tras cada decisión, sirve para saber qué competencias se descentralizan: aquellas que ganan con la prestación local por el mejor control del usuario o porque responden a las necesidades de integración de las comunidades.

En tiempos de crisis, al acecho del coronavirus, debemos adaptarnos tanto a las adversidades como a las oportunidades. No podemos seguir viendo nuestras ciudades solo como están ahora ni añorando cómo eran antes.

La resiliencia, cual capacidad para superar circunstancias traumáticas, es la virtud de esta tercera década que apenas comienza. Es necesaria en el plano individual y, sobre todo, en el espíritu colectivo, de modo de conformar un esfuerzo sostenido, coordinado, flexible y adaptable a medida que haya que afrontar cambios.

Los cambios colectivos requieren que estos esfuerzos sean robustos, empáticos. Que ayuden a comprenderse, sostenerse y contenerse acorde a las necesidades y los momentos que, como grupo social, se den en cada ciudad, en cada municipio, en la provincia, en la Argentina y, como lo ha acreditado la pandemia, en el mundo.

La capacidad de interactuar con los demás y la inteligencia colectiva nos permiten entender las aspiraciones del conjunto, sus necesidades y cómo se sienten. También permiten organizar el aprovechamiento óptimo de los recursos locales y mejorar las oportunidades para nuestros semejantes.

Ese es el objeto de quienes nos interesamos por la vida pública, sea desde el sector social, el servicio público o la política.

Hay realidades específicas en cada ciudad de la provincia de Buenos Aires y habrá un plan para cada una, que debe ser formulado entre todos los interesados. Esos planes tienen que ser precisos, pautados en tiempo y recursos, no una mera expresión de deseos o un papel sin compromiso ejecutivo.

También se dio un cambio de paradigma global que aplica a las ciudades y los municipios de Buenos Aires. Está plasmado en instrumentos internacionales, referido en publicaciones y sintetizado en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) acordados por los Estados miembros de la ONU en 2015 para transformar nuestro mundo.

Los ODS son un llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030. Son indivisibles y están integrados, porque las intervenciones en cada área repercuten en las demás:

1. Erradicar la pobreza en todas sus formas en el mundo. Garantizar una vida digna y la protección social de la infancia y los grupos vulnerables.

2. Poner fin al hambre y la desnutrición, conseguir la seguridad alimentaria y promover la productividad agrícola y la producción alimentaria sostenibles.

3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.

4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover las oportunidades de aprendizaje durante toda la vida.

5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.

6. Garantizar la disponibilidad, el acceso y la gestión sostenible de los servicios de agua, saneamiento e higiene.

7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna.

8. Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo decente.

9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación.

10. Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos.

11. Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean más inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.

13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos.

15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres; gestionar de manera sostenible los bosques; combatir la desertificación; detener y revertir la degradación de la tierra y frenar la pérdida de diversidad biológica.

16. Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. Facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

17. Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible mediante asociaciones sólidas y cooperación.

Los ODS para 2030 se debatieron desde junio de 2012 hasta septiembre de 2015 sobre la base de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)[13], que fueron el cauce de la reflexión para mejorar la calidad de vida de la gente antes de 2015.

Un elemento central es la lucha contra el cambio climático. El calentamiento global, atribuido con contundentes evidencias científicas a las emisiones de gases de efecto invernadero, despertó la conciencia pública y privada en todas las actividades humanas porque, a diferencia de otras cuestiones ambientales que pueden ocasionar efectos nocivos en los ecosistemas locales, las emisiones van a la atmósfera. Por eso, la decisión mundial es "descarbonizar" todas las actividades. Durante los primeros años se dictaron normas y se auspiciaron inversiones para facilitar la sustitución de fuentes de energía

13. Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Lograr la enseñanza primaria universal. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de las mujeres. Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años. Mejorar la salud materna. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades. Garantizar la sostenibilidad del medioambiente. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

fósiles (carbón, petróleo crudo y gas natural) por las renovables, especialmente con el biodiésel y sus derivados. Pero las medidas son discontinuas por las habituales idas y venidas que envuelven las decisiones estratégicas.

Nuestro país ratificó los ODS en septiembre de 2015. La provincia de Buenos Aires los asumió en agosto de 2018. Son leyes nacionales y provinciales que están en vigor y que debemos cumplir. Contienen objetivos que nos interesan y afectan a todos y que debemos alcanzar hacia 2030.

La Agenda para el Desarrollo Sostenible implica un compromiso común y universal, aunque cada país enfrente retos específicos en su consecución. Los Estados tienen soberanía plena sobre su riqueza, sus recursos y su actividad económica. Cada uno fija sus metas nacionales en consonancia con esa Agenda. Aquí aparece la responsabilidad y la oportunidad de las provincias.

Los 17 Objetivos contienen, a su vez, 169 metas; muchas son de aplicación y ubicación estricta en las ciudades, y no se puede vislumbrar el futuro de las urbes sin cumplirlas. Tenemos por delante poco más de ocho años para alcanzarlas. Son ambiciosas, pero deseables para todos en cada núcleo urbano.

5.3. El desarrollo territorial colaborativo

Es imprescindible repensar la gobernanza de las ciudades en Buenos Aires. No es posible mantener la organización política que era válida en el siglo XX, cuando, avanzado el XXI, los resultados sociales y económicos son pésimos. Por eso, debemos

aprovechar la oportunidad de fraguar la reorganización política y constitucional de la provincia, repensar sus ciudades con claves actualizadas.

Hay buenas experiencias y propuestas desde diversas instituciones, referidas sobre todo al conurbano y a la articulación con la CABA. La renovación de la gestión de la CABA, a partir de 2007, brinda numerosas experiencias dignas de ser consideradas.

La Agenda 2030 lleva implícito el reconocimiento de que el actual modelo de desarrollo global sigue patrones de producción y consumo insostenibles que reclaman una estructura de organización laboral novedosa frente a la que rige en la Argentina.

Urge adoptar un modelo en el que la sustentabilidad guíe el desarrollo, se reconozca la interdependencia entre los sistemas naturales y sociales y se construya prosperidad a partir de la mejora de la calidad de vida en equilibrio con la naturaleza.

Lejos de ser una utopía, estos desafíos, traducidos en oportunidades, se integran con modalidades que facilitan la vida contemporánea sin afectar a los beneficios previos, ya sean del trabajo a distancia o a tiempo parcial; de las cooperativas de producción o de consumo que facilitan sin fines de lucro el acceso a bienes costosos por parte de usuarios con bajos recursos, o de los estilos de vida de ciudadanos que buscan mantener modelos de la economía colaborativa, verde o circular que pueden ser autorizados con facilidad por las autoridades regulatorias en vez de ser obligados a incorporarse a esquemas societarios clásicos, más costosos y obsoletos.

Con el nuevo ordenamiento institucional, proponemos en simultáneo un cambio cultural que permita captar las nuevas opor-

tunidades y abandonar la cultura del “no se puede” o “siempre fue así”, confiando en la capacidad de los emprendedores y facilitando el surgimiento de ideas, lo que significa tanto proyectar como asumir los riesgos.

Cientos de propuestas lo acreditan. Ahí tenemos como muestras la contundente inspiración ofrecida por los emprendedores Martín Migoya, CEO y cofundador de Globant, la primera tecnológica latinoamericana en cotizar en Nueva York, y Marcos Galperín, CEO y fundador de Mercado Libre.

También lo demuestran los virtuosos y numerosos desarrollos educativos organizados por la Cooperativa La Juanita, fundada tras la crisis de 2001 por el Movimiento de Trabajadores Desocupados en el barrio Gregorio de Laferrere, en el partido de La Matanza.

Un caso similar y también especial es la red de centros de aprendizajes de oficios digitales Potrero Digital. Está orientada a la integración social de jóvenes en situación de vulnerabilidad. Desde 2018, da respuesta a las necesidades laborales articulando a los jóvenes con miembros de la comunidad educativa formal y no formal, con sectores productivos, organizaciones del Tercer Sector y los municipios. Así la pensaron sus cofundadores, entre ellos el director cinematográfico Juan José Campanella.

Podemos ampliar estas experiencias y muchas otras equivalentes que, en el marco del mandato de los ODS, ejemplifican una economía baja en carbono, el eficaz uso de los recursos y la inclusión social. Demuestran que es posible poner el foco en la cooperación y no en la competencia y el afán de lucro; trabajar mancomunadamente para lograr calidad de vida y preservar el planeta; redefinir los patrones de consumo; transpolar la lógica del ecosistema de la naturaleza al ámbito empresario; utilizar lo

que está al alcance para generar valor y fomentar la convicción de que los productos, los materiales y los recursos se deben mantener en la economía durante el mayor tiempo posible, reduciendo al mínimo la generación de residuos.

Se trata de una visión del trabajo dedicado y sostenido, la inclusión y la calidad. Se trata de pensar en grande, de imaginar "agregar valor" y no "repartir". Se trata de concertar. De redes, de socios, de confianza, de salir de la zona de confort y mirar la competencia. Se trata de escuchar a los demás antes que exponer nuestras demandas.

Si seguimos centrándonos en los liderazgos personalistas y no miramos más allá de la inmediatez, permaneceremos en la encerrona en la que estamos hace veinte años y los problemas continuarán.

La nueva consigna supone descentralizar el poder, las competencias y los recursos. Y descentralizar, con horizontes claros, lo que constituye una condición básica para el éxito de un proceso que será exigente para los dirigentes, pero, a la vez, prometedor para la sociedad.

En el documento *Argentina: una estrategia de desarrollo para el siglo XXI*, publicado por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) en 2016, Ramiro Albrieu, Ricardo Carciofi, Marcelo Cavarozzi, Sebastián Katz, José Luis Machinea, Roberto Martínez Nogueira, Martín Piñeiro y Ricardo Rozemberg identificaron cuatro Argentinas diferentes, formulando un modelo de proyección del desarrollo de fuerte similitud con nuestra sugerencia de reconfigurar a la provincia en cinco. Porque de esa manera se pueden distinguir mejor las necesidades y proponer las respuestas.

Los autores identifican una primera Argentina de alta productividad y fuertes lazos con la economía global (la agroindustria, la biotecnología, los unicornios de los servicios basados en el conocimiento, las actividades vinculadas a la logística y a la aeroespacial, nuclear y satelital), similar a las tres provincias del interior bonaerense que proponemos. Una segunda Argentina manufacturera, con manifestaciones industriales en el conurbano. Una tercera Argentina vinculada a la industria pesquera en la costa atlántica, como a las industrias extractivas (por ejemplo, la minería) del centro provincial. Y una cuarta Argentina cercana a quienes operan en la informalidad, especialmente en los servicios, como ocurre en el conurbano.

Cada escenario requiere un tratamiento específico, imposible de ser brindado desde las capitales con la misma receta para todos. Lo mismo pasa con el extraordinario potencial de las micro, pequeñas o medianas empresas (pymes). No se puede tener una sola receta. Las energías de los emprendedores reclaman legislación laboral, incentivos, créditos y atención específica.

Es imprescindible reorganizar la gigantesca y confusa provincia. Una vez logrado, será mucho más fácil fijar políticas de desarrollo productivo enfocadas y articuladas para cada situación. Para establecer una dinámica de planeamiento adecuada a cada una, es imprescindible separar lo importante de lo urgente y dar prioridad a los tiempos y los recursos.

El desarrollo local encontrará en las cinco nuevas capitales las condiciones y las herramientas para romper la amalgama de enredos administrativos en los que todo está trabado. La cooperación es el nombre del futuro desarrollo y del progreso humano, pero requiere condiciones de gobernabilidad que ameritan el cambio.

Es la única manera de salir de la trampa de la pobreza.

No se necesitan más diagnósticos. Solo debemos disponer de las condiciones necesarias para crear empleos de calidad con políticas audaces en materia de productividad en todos los sectores, como la energía, el transporte y la tecnología. Todo lo que reclaman las regiones propuestas y lo que renovarán las ciudades de las nuevas provincias.

5.4. Los incentivos

La gestión de los bienes públicos reclama la articulación de la iniciativa privada con el sector público en el espacio territorial. Un trabajo conjunto del Grupo de Fundaciones y Empresas (GDFE) y el Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas (CIMA) titulado *Incentivos de Bien Público* provee una rica reflexión para transformar al sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y a los gobiernos municipales y provinciales en aliados para el desarrollo.

La propia Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo ha estimado el financiamiento anual necesario para alcanzar los ODS a tiempo: entre cinco y siete billones de dólares cada doce meses, en función del grado de desarrollo de cada país. Son importes imposibles de reunir exclusivamente con fondos públicos o aportes filantrópicos. Si se logra movilizar el 1% del capital financiero global hacia negocios de triple impacto, bien se podrían completar las dos terceras partes de esa brecha.

La oportunidad existe para este enfoque en las nuevas provincias que surgirán a partir de esta propuesta. Radica en un cambio cultural a la par de la propuesta política de fraccionar la provincia de Buenos Aires. Se basa específicamente en las oportunidades que presentan las ciudades para repensarlas en clave de ODS. Consiste en la necesidad de incentivar —reconocer, premiar y alentar— las conductas éticas, los buenos hábitos sociales y ambientales de todo el espectro productivo, desde el emprendimiento individual hasta las multinacionales, en la medida en que se involucren y resuelvan los problemas de sus comunidades.

En los concejos de las ciudades bonaerenses, habrá en el futuro inmediato una explosión de iniciativas de nuevos bienes públicos y de cuidado, y una puesta en valor de los actuales, para superar un posible descuido, abandono o desidia que puedan haberlos afectado recientemente.

Es necesario, asimismo, actuar con la prudencia del "gestor de negocios públicos", con transparencia, control cruzado y certificaciones de terceros, para aventar toda sospecha de opacidad que, de todos modos, es más difícil de canalizar cuando la comunidad sabe qué se está haciendo, en cuánto tiempo, con qué calidad y a qué costo.

Los ODS constituyen un punto de convergencia de los intereses para los jóvenes. Vale la pena imprimir esfuerzos en los ordenamientos normativos y legales, promover los espacios de coordinación, los incentivos municipales y regionales, así como en los mecanismos de planificación estratégica, para generar previsibilidad y seguridad jurídica con los que sea posible esta nueva gobernanza ciudadana.

Conviene analizar lo ocurrido a partir de 2020, durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO). Movilizó a innumerables emprendedores argentinos para dar respuestas en la emergencia, obligados en la mayoría de los casos a sobrevivir. Surgieron las bases de nuevos desarrollos empresariales, incluyendo a empresas que han nacido para seguir en actividad.

5.5. Los beneficios

Es relevante que los actores de las ciudades, ya sean las autoridades o los privados que asumen tareas de interés común, no solo se articulen de manera colaborativa, sino que consideren las experiencias comparables en forma activa, en red y con un eje central, intercambiando informaciones para entender y resolver situaciones concretas.

La Triple Cuenta de Resultados (TBL, por las siglas en inglés de *Triple Bottom Line*) de la responsabilidad social empresaria se aplica aquí en beneficio de las comunidades. Los líderes políticos deben tener cada vez más en cuenta la maximización de los beneficios de los ciudadanos.

En el cuadro que sigue tratamos de graficar cómo las ciudades de las nuevas provincias pueden orientar las tres prioridades necesarias para generar una nueva escena de promoción y desarrollo social, enfocada en las personas y sus familias, tal como lo venimos exponiendo en esta publicación.

El primer eje se vincula a la gestión de la vivienda propia y la educación; el segundo, al cuidado de la ciudad y el planeta; el

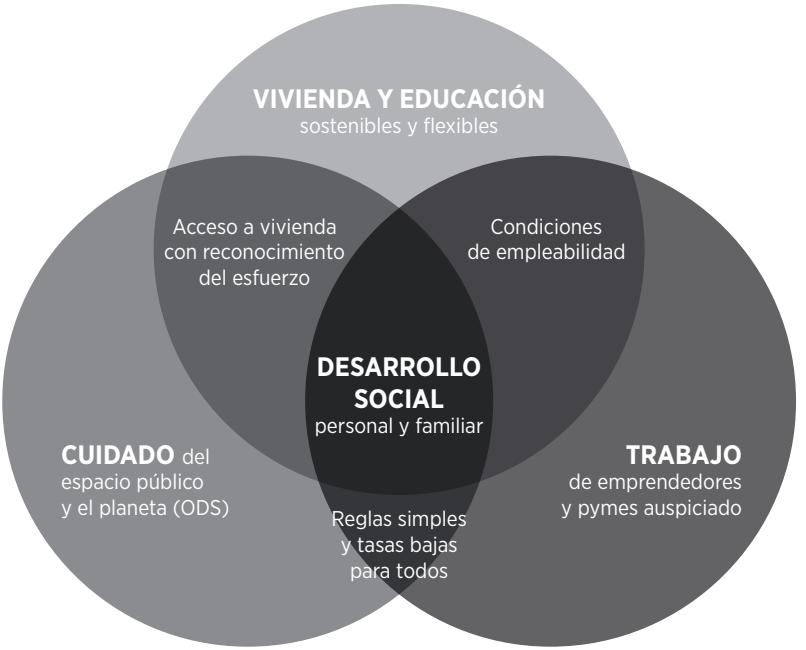
tercero, a la promoción de los nuevos emprendimientos y las pymes. Los tres ejes en simultáneo.

Aunque hay muchas características locales a considerar en cada ciudad, hay cruces que no pueden desatenderse para evitar el fracaso de los esfuerzos colectivos. Para el acceso a la vivienda y mantener el cuidado de la ciudad y el planeta, es necesario elaborar con urgencia planes de urbanismo en terrenos con dominios transferibles, ordenados y accesibles en los cuales levantar viviendas que sus propietarios puedan adquirir con su propio esfuerzo reconocido.

Para que los nuevos propietarios accedan a las nuevas viviendas, tienen que tener condiciones de empleabilidad —para lo cual deben capacitarse— y su empleo en pymes o microemprendimientos debe estar facilitado por una regulación local específica simple y en blanco que promueva estos desarrollos.

Consideramos que este es un modelo de trabajo local concreto aplicable en muchas ciudades de las nuevas provincias. A partir de la decisión de crear cada nueva provincia, en sus ciudades más importantes se podrá confeccionar un plan *ad hoc* de mejora territorial alineado con los ODS que considere a las viviendas una prioridad, pero que, a la vez y en simultáneo, reorganice el territorio con las implicancias del urbanismo contemporáneo.

El siguiente gráfico *Triple Bottom Line* adaptado expresa lo que pensamos:



Estimamos que en las siguientes ciudades se pueden promover de inmediato movimientos de sensibilización locales para transformarlas:

PROVINCIA DE BUENOS AIRES DEL NORTE

San Nicolás
Pilar
Escobar
Zárate
Pergamino
Campana
Junín
Chivilcoy
9 de Julio
Mercedes

PROVINCIA DE BUENOS AIRES DEL SUR

Bahía Blanca
Tandil
Olavarría
Necochea
Azul
Punta Alta
Tres Arroyos
Trenque Lauquen
Pehuajó
Coronel Suárez
Bolívar
Carmen de Patagones
Coronel Pringles

PROVINCIA DE BUENOS AIRES ATLÁNTICA

Mar del Plata
Pinamar
Balcarce
Miramar
Chascomús
Saladillo
Villa Gesell
Dolores

En las provincias de Luján y del Río de la Plata, debido a las cercanías dominantes con la ciudad urbana de Buenos Aires, el modelo a desplegar será diferente y deberá integrar esta realidad.

Hay mucha información trabajada en proyectos vinculados a la articulación con el AMBA, pero se pueden proponer modelos satelitales, nuevas ciudades organizadas en áreas a urbanizar en la provincia de Luján —desde La Matanza Sur, Merlo, Moreno, San Martín, Tigre, 3 de Febrero, San Miguel, Morón, San Isidro, José C. Paz y Vicente López—. Serían ciudades con identidad propia, más las que puedan erigirse, que permitan el despliegue de condiciones de vivienda digna, cuyos residentes tengan acceso a sistemas articulados de transporte, salud y educación en los que encuentren sentido al esfuerzo vital desplegado.

El concepto también es aplicable para la provincia del Río de la Plata. Vemos con claridad que una ley nacional de promoción fiscal que facilite la radicación de industrias debe considerar prioritariamente este tramo del territorio nacional hoy indignamente sumergido. Se requieren los mayores esfuerzos para recrear condiciones de vida decorosa. La Plata, La Matanza Norte, Lomas de Zamora, Quilmes, Almirante Brown, Lanús, Florencio Varela, Avellaneda, Esteban Echeverría, Berazategui y Ezeiza necesitan una nueva visión territorial para su despliegue renovado.

Buena parte de las dificultades provinciales está vinculada a déficits relativos a los analizados. Al no haber líneas de base para trabajar, no se sabe si hoy se mejora o involuciona. De haberlas, la autoridad prefiere no compartirlas. "La información es poder", frase atribuida al filósofo Thomas Hobbes en *El Leviatán*, hace estragos en la provincia.

Con frecuencia se ocultan los datos de los gastos, las pérdidas de tiempo y el desperdicio de oportunidades en que incurren los habitantes, los usuarios de sus servicios o los pasantes ocasionales. Esta información podría capitalizarse si se hubiera explicado cada situación particular para aprender de la experiencia.

Varias entidades no gubernamentales han generado un extenso conocimiento sobre la materia. Está disponible, pero es preciso recabar la información relevada por el Tercer Sector para contar con bases ciertas, comparables, y compartir los conocimientos y las experiencias. Así pudo hacerlo, por ejemplo, el sector agropecuario mediante los grupos de la asociación civil CREA, en los que interactúan los productores y las autoridades, en especial los legisladores, para impulsar transformaciones necesarias a partir de sus variadas y compartidas experiencias productivas.

Nuevas oportunidades irán surgiendo. Terminarán imponiéndose a medida que, merced a un esfuerzo sostenido de pedagogía sociocultural, cambien los modelos actuales. El movimiento internacional que promueve el consumo de alimentos saludables desde hace una década es un modelo inspirador. Esa filosofía alimentaria crea un lenguaje con el que se identifican los jóvenes, modifica hábitos y reformula las actividades industriales.

Por su parte, la transformación energética hacia la energía renovable está cambiando las industrias a pasos acelerados, la automotriz es el caso más visible. La Comisión de la Unión Europea, ya acordó prohibir en 2035 la venta de vehículos diésel o nafta.

En muchas ciudades del mundo, las comunidades se involucran en los espacios públicos, para promover las áreas verdes y los bosques urbanos, la restricción de la circulación vehicular en el centro, apostando por el transporte público de calidad y las bicisendas. Estas iniciativas están unificando el lenguaje con las autoridades. Eso facilita la gestión, y crea un contexto de entendimiento colectivo.

Los funcionarios municipales quedan liberados de las gestiones menores para atender las estrategias y los proyectos de largo aliento que una ciudadanía cada vez más involucrada les exige. Es la hora de los autodiagnósticos y los presupuestos participativos, las reflexiones de alcance estratégico y las decisiones colectivas a partir del monitoreo y la información que se genera y se comparte.

CAPÍTULO 6

Federalismo fiscal

6.1. Un nuevo diseño

La reconfiguración de la provincia de Buenos Aires en cinco nuevas provincias cobra trascendencia desde el punto de vista de los incentivos para el desarrollo económico y social. En particular, las provincias de Buenos Aires del Norte, Buenos Aires del Sur y Buenos Aires Atlántica tendrían, respectivamente, una población de 2,2 millones de habitantes, 1,3 millones y 1,2 millones de personas aproximadamente. Un tamaño razonable en función de la sustentabilidad económica y demográfica.

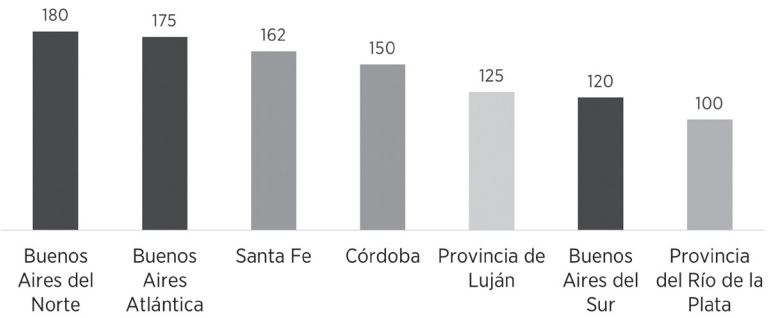
Otro aspecto importante es que tendrían un perfil productivo similar al de las provincias de Córdoba y Santa Fe. Es decir, economías enfocadas en las explotaciones agropecuarias con fuerte interconexión con la industria agroalimentaria y la metalmecánica, asociada al campo, con alta competitividad internacional. No causa extrañeza que el Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita de estas tres nuevas provincias propuestas sean similares a los de Córdoba y Santa Fe.

De esta forma, la representación política de la región con condiciones de mayor competitividad internacional, la del centro, será más acorde con el peso que la región tiene en la economía. Serán siete provincias (Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Entre Ríos, Buenos Aires Norte, Buenos Aires Sur y Buenos Aires Atlántica) las que representarán los intereses de la pampa húmeda.

Las provincias de Luján y del Río de La Plata seguirán siendo las dos más pobladas; la primera con 6,2 millones de habitantes y la segunda con 6,5 millones aproximadamente. La de Luján tendrá un PBG per cápita mayor gracias a la actividad

industrial y de servicios de mayor competitividad en la zona que corresponde al actual conurbano.

Tabla 8. Producto Bruto Geográfico per cápita de Santa Fe, Córdoba y las nuevas provincias de Buenos Aires propuestas. (Provincia del Río de la Plata = 100)



Fuente: Estimación propia a partir del documento de trabajo *Producción en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires*, que Agustín Lódola, Rafael Brigo y Fernando Martín Morra realizaron en abril de 2010 (proyecto PICT 799/2007. *Economía de los gobiernos municipales. Teoría y aplicaciones en la Argentina* 05/2013) y censo 2010 del Indec.

La del Río de la Plata será la provincia más rezagada económicamente, por incluir el sur del conurbano, la zona que aglutina los mayores bolsones de pobreza. Para esta provincia, se impone un plan estratégico de desarrollo. Como referencia, figura el plan de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, que está en la fase final de implementación. Aprovechando la oportunidad que brindaría dicho plan, las medidas promocionales de las que gozó Tierra del Fuego se

podrían redireccionar a favor de la provincia del Río de la Plata, dada la urgencia en atraer industrias genuinas que creen empleo, para consolidar el progreso socioeconómico y revertir la situación.

Es importante advertir que la provincia del Río de la Plata será más homogénea en su perfil productivo, basado fundamentalmente sobre las actividades urbanas con localización concentrada. Esto facilitará la toma de decisiones a la hora de diseñar y consensuar un plan de desarrollo común entre las ciudades que la componen, a diferencia de la mezcolanza actual, debida a las divergentes necesidades de la concentración espacial del conurbano con las de las regiones agrícolas y agroindustriales del interior de la provincia.

6.2. La actual coparticipación federal de impuestos

La actual provincia de Buenos Aires se ha visto muy perjudicada en la negociación de la Ley 23548 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales. La restructuración en cinco provincias abre una ventana para revisar la situación.

La normativa fue consecuencia de la necesidad del gobierno de Raúl Alfonsín, el primero después de la dictadura militar, de restablecer una regla de distribución automática de los recursos fiscales nacionales. La coparticipación anterior había vencido en 1980. A mediados de la década de los ochenta, el Estado nacional y las provincias negociaron una nueva regla en la cual la provincia de Buenos Aires perdía entre seis y diez puntos porcentuales de coparticipación.

En 1988, ante el inminente cambio de gobierno y la acuciante crisis económica, se decidió aprobar la Ley 23548, que perjudicaba en forma provisional a la jurisdicción bonaerense. Pero se partía de que el perjuicio sería temporal porque la ley iba a aplicarse solo en 1988 y 1989, para modificarla después.

El gobierno posterior, el de Carlos Menem, no modificó la regla, razón por la cual la provincia recibe menos en comparación con las demás.

El Fondo del Conurbano Bonaerense, creado en 1992, pretendía compensar transitoriamente la inequidad. Tuvo un desenlace paradójico: la parte que le correspondía a la provincia de Buenos Aires quedó desvalorizada por la inflación y prácticamente se terminó repartiendo entre el resto de las provincias. Esto hizo que durante quince años Buenos Aires volviera a ser la más perjudicada en la coparticipación. La distorsión pretendió ser enmendada con el Pacto Fiscal de 2017, pero la provincia sigue siendo blanco de la arbitrariedad cometida en la década del ochenta con la sanción de la Ley 23548, que iba a ser transitoria, pero sigue vigente.

¿Qué dice la Constitución nacional respecto de los ingresos de la nación y las provincias? Después de años de lucha fratricida entre el Estado de Buenos Aires y la Confederación Argentina, en 1859 se firmó el Pacto de San José de Flores para conformar la República Argentina. Este implicó la creación del Estado nacional, que pasaría a financiarse con las rentas del puerto de Buenos Aires, como lo estipuló el artículo 4 de la Constitución nacional. Las provincias disponían de la recaudación de los impuestos internos a las transacciones en sus territorios.

Es importante destacar lo siguiente: cuando nació la república no había coparticipación federal de impuestos, sino una

distribución de las potestades tributarias. La nación se financiaba tributando el comercio exterior y las provincias el comercio interior.

Este esquema también entró en crisis en los años treinta, porque el comercio exterior, mayoritariamente agroexportador, se desplomaba. Eran los tiempos de la Gran Depresión que sacudió al mundo. Entonces, se acordó que la nación también empezara a financiarse con impuestos internos; para ello, se tendió a unificar la recaudación de los impuestos internos aplicados a la actividad local. Esto reveló la necesidad de una regla de distribución de los impuestos internos entre la nación, las provincias y estas entre sí. Así nació, en 1935, la primera ley de Coparticipación Federal de Impuestos.

La coparticipación pasó por vaivenes entre 1935 y 1973, año en el que se sancionó una nueva normativa con las características de la que rige hoy en día. La dictadura militar no la renovó. La distribución de los recursos nacionales era discrecional. El presidente Alfonsín buscó resolver la cuestión con una ley transitoria y defectuosa que debía ser reemplazada en 1990.

Desde esa década, se aplica la modalidad de pactos fiscales para modificar la distribución de los recursos automáticos entre la nación, las veintitrés provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias entre sí. En lugar de reformular la Ley 23548 de coparticipación se empezó a distorsionar la distribución automática de los recursos fiscales nacionales mediante acuerdos con las provincias y leyes especiales.

Esto genera el llamado “Laberinto de la Coparticipación”, que permite distribuir en forma arbitraria los recursos del país. Si bien la Ley 23548 estipula que dichos recursos se distribuirán

básicamente por mitades entre la nación y las provincias, producto de los pactos fiscales y las leyes especiales, el reparto termina siendo de 65% para la nación y 35% para las jurisdicciones del territorio argentino.

Del 23% del Producto Bruto Interno (PBI) de presión impositiva nacional, quince puntos porcentuales van a la nación y los otros ocho son destinados a las provincias. La concentración excesiva de los recursos económicos en el ámbito nacional trae aparejada incentivos perversos para las provincias.

6.3. Los incentivos perversos

Las provincias tienen la responsabilidad de brindar educación básica, salud pública, seguridad, justicia, vivienda, urbanismo y asistencia social. Es lo que los contribuyentes esperan del Estado a cambio de los impuestos.

Sin embargo, las provincias reciben ocho puntos del PBI de impuestos desde la nación vía coparticipación, y cinco puntos más vía impuestos provinciales (sobre todo a las ventas con el gravamen a los ingresos brutos). En suma, las provincias reciben trece puntos del PBI (ocho provienen de la nación, que se queda con quince puntos).

Esto incita a los gobernadores e intendentes a preocuparse más por congraciarse con el Gobierno nacional que con sus ciudadanos, ya que el primero es la fuente de la mayoría de los recursos económicos y de los segundos proviene la menor parte.

La situación se agrava con los programas que gestiona el gobierno federal, echando mano del excedente obtenido de la coparticipación, para repartir "ayudas" a las funciones provinciales (educación, salud, desarrollo social, vivienda y urbanismo). Estas "ayudas" discrecionales las utiliza el gobierno de turno para fidelizar a gobernadores e intendentes alineados y someter a los opositores.

La metodología incita a esperar "ayudas" en lugar de ocuparse de manera genuina en resolver los problemas de sus respectivas jurisdicciones. La condición es más que suficiente para que los gobernadores, intendentes y ministros provinciales peregrinen constantemente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para "caminar los ministerios nacionales" en busca de estas "ayudas" de los programas nacionales.

En otras palabras, la coparticipación borra el principio de representación de los impuestos. El que se queda con la mayor parte, el Estado nacional, no es el dador de los servicios públicos y sociales a los contribuyentes de cada provincia. Luego, el Estado dice "ayudar" a la provisión de los bienes y servicios de bien público con los programas nacionales. Los montos, insuficientes y repartidos en función de intereses políticos, no tienen impacto positivo en la sociedad, sino uno perverso, por la intromisión nacional en las políticas locales.

Los constituyentes de 1994 establecieron una misión de imposible cumplimiento: sancionar una nueva ley de coparticipación. Estipularon una fecha límite: debía ser antes de 1996.

El mandato está incumplido, pero no por la fecha, sino porque no es factible debido a que la actual distribución de recursos con la coparticipación está distorsionada y es arbitraria. Un mo-

delo renovado implicará necesariamente restar recursos a algunas jurisdicciones para compensar a otras. Tratar de hacer una nueva ley de coparticipación es un juego de suma cero. No es cooperativo. Unos pierden para que otros ganen. Imposible. Máxime cuando debe realizarse con acuerdo unánime.

Mucho más conducente sería recuperar el espíritu de los padres fundadores de la república, quienes establecieron en 1862 que se distribuyeran las potestades tributarias en vez de repartir los recursos fiscales. De esta forma, es posible plantear que el Estado se financie con los impuestos de alcance interprovincial: los derechos al comercio exterior, las contribuciones a la seguridad social y todo el impuesto a las ganancias, que es el que tiene el sentido de redistribución. Esto significaría que el impuesto a las ganancias, hoy coparticipable, no se coparticipe más y quede enteramente para la nación.

Las provincias pasarían a financiarse con los impuestos internos a las ventas: el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el de ingresos brutos y los internos que gravan a algunos bienes. Esto significaría que el IVA no se coparticipe más, que quede en su totalidad en las arcas provinciales y que cada jurisdicción reciba el IVA que pagan sus contribuyentes locales.

Se trata de un cambio radical de incentivos. Cada provincia recaudaría más a medida que aumente el valor agregado generado en su territorio. Dejarían de verse obligadas a esperar con las manos extendidas los recursos de la nación. Los recursos crecerían si los gobiernos provinciales y las administraciones municipales establecieran reglas apropiadas y crearan la infraestructura propicia para que las empresas asentadas en sus territorios puedan multiplicar el valor agregado.

Esta es la forma de recuperar la representatividad de los impuestos. El IVA que paguen las empresas y los consumidores de las provincias financiarían a sus respectivos Estados provinciales y a los municipios, responsables de brindar servicios y bienes sociales en pro de la calidad de vida.

Esta renovación también significaría unificar el IVA con los ingresos brutos, de modo de terminar con ese segundo impuesto, obtenido de ventas, locaciones o prestaciones realizadas por cuenta propia o ajena, uno de los más distorsivos para los autónomos, los monotributistas, las pymes y las empresas de mayor envergadura. En resumen, para toda la cadena de valor que contribuye con su trabajo, iniciativa y esfuerzo al progreso de la ciudadanía.

También habría que estipular que la parte del impuesto a los bienes personales correspondiente a inmuebles y automóviles vaya a las provincias como impuesto a los bienes tangibles registrables, para unificarse con el provincial inmobiliario y automotor.

De esta forma, no habría coparticipación. La nación se financiaría con los impuestos al comercio exterior, la seguridad social y las ganancias; las provincias, con los impuestos a las ventas y a la propiedad inmobiliaria y automotor.

Frente a esta propuesta, ¿pueden las provincias del norte argentino, que son las más rezagadas económicamente, sostenerse con lo que recauden del impuesto a las ventas en sus territorios? Posiblemente no ahora, pero sí en el futuro, porque si cada provincia se financiase sobre la base del valor agregado que desarrolle en su territorio, este será el incentivo que promoverá la unión de los gobernadores, intendentes, empresarios,

trabajadores y sociedad civil para la consecución de un objetivo común: regular, desarrollar infraestructura e invertir en el impulso del valor agregado local.

La razón es simple. Con mayor valor agregado, ganan todos: las administraciones provinciales y municipales recaudarían más, las empresas aumentarían sus ganancias, los trabajadores cobrarían mejores salarios y las comunidades serían más pujantes, con el consecuente logro de alcanzar sus metas sociales.

Una alternativa sería la creación de un Fondo de Desarrollo para el Norte, con el objetivo de garantizar a esas provincias, el día después de la reforma, el flujo de recursos de coparticipación que reciben. Ese fondo debería reducirse progresivamente para reforzar el incentivo del desarrollo provincial y para ser equitativo en el mediano plazo con sus pares del centro y sur del país, que dejarán de recibir coparticipación desde el primer día.

6.4. La deuda de Buenos Aires y de las otras provincias

¿Qué debe hacerse con la deuda de la provincia de Buenos Aires? Gran pregunta. No puede fraccionarse en cinco para asignársela a cada nueva demarcación. Tampoco corresponde dividirla en función de la cantidad de habitantes, porque tres de ellas tendrán mayor capacidad que las otras dos. El mayor peso de los fondos recibidos recaería en la zona más pobre, el conurbano.

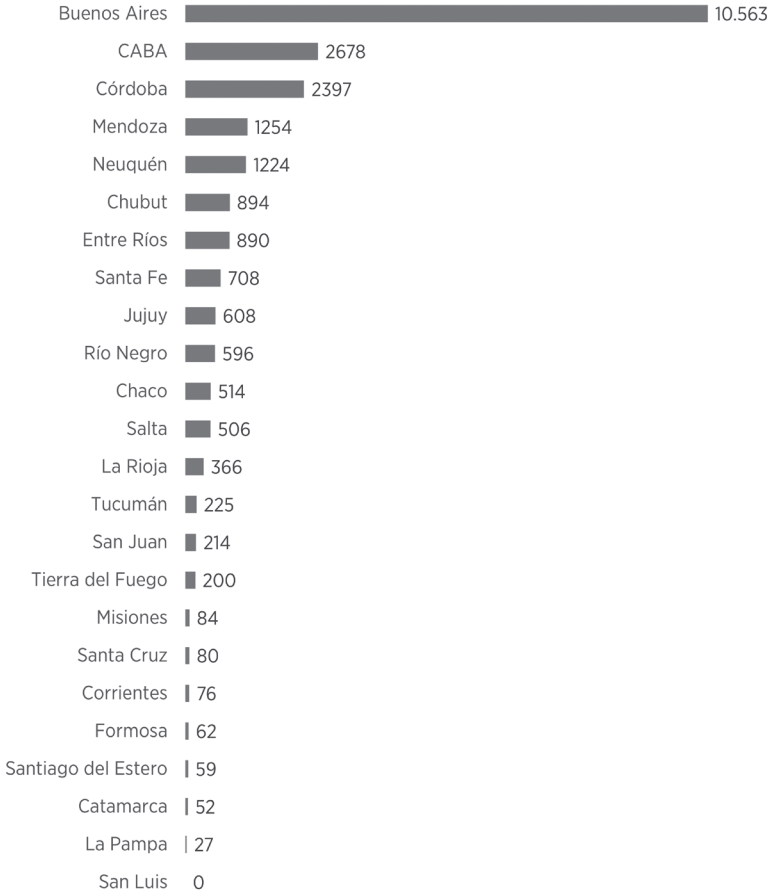
El *stock* total de la deuda de la provincia de Buenos Aires ascen-

día a 10.563 millones de dólares en diciembre de 2020, el 86% correspondía a títulos públicos. El *stock* conjunto de la deuda pública de las veinticuatro jurisdicciones era de 24.278 millones de dólares, como informó el Ministerio de Economía de la Nación en su informe consolidado, publicado en marzo de 2021. El 65% se concentraba en la provincia de Buenos Aires (44%), CABA (11%) y Córdoba (10%).

La Unidad de Apoyo de la Sostenibilidad de la Deuda Pública Provincial, en su informe consolidado para el cuarto trimestre de 2020, informaba lo siguiente: "Del monto total de la deuda pública de las provincias, el 65% (15.824 millones de dólares) correspondía a bonos en moneda extranjera de quince jurisdicciones. El 92% de estos títulos (14.537 millones de dólares) era el emitido por catorce provincias, con prórroga de jurisdicción".

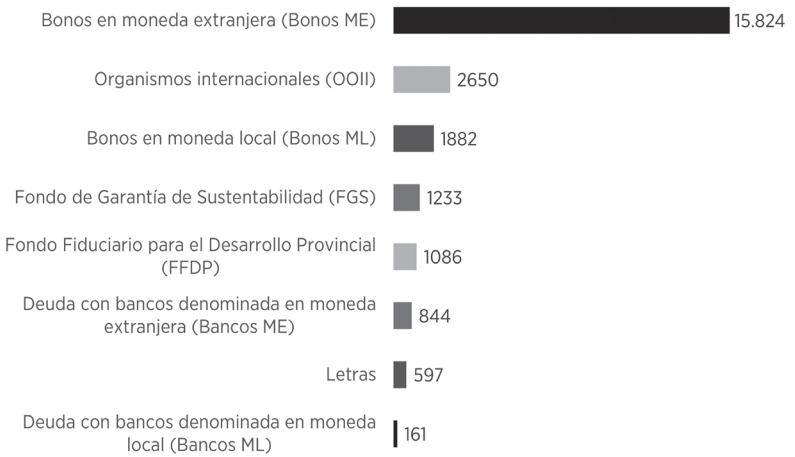
En total, doce de las catorce provincias con títulos de deuda bajo legislación extranjera iniciaron procesos de reestructuración, dadas las dificultades para afrontar el pago de los servicios, lo cual implica que su deuda se ha tornado insostenible.

Gráfico 6. *Stock* de deuda pública por provincia en millones de dólares al 31 de diciembre de 2020.



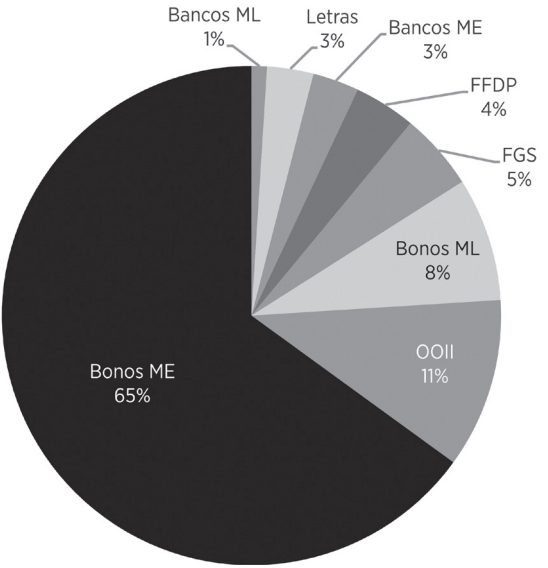
Fuente: Unidad de Apoyo de la Sostenibilidad de la Deuda Pública Provincial, Ministerio de Economía de la Nación. Informe *Estado de Situación de la Deuda Pública Provincial*, consolidado al 31 de diciembre de 2020, elaborado en marzo de 2021.

Gráfico 7. *Stock* de deuda pública de las provincias y la CABA según instrumento de deuda. (En millones de dólares al 31 de diciembre de 2020).



Fuente: Unidad de Apoyo de la Sostenibilidad de la Deuda Pública Provincial, Ministerio de Economía de la Nación. Informe *Estado de Situación de la Deuda Pública Provincial*, consolidado al 31 de diciembre de 2020, elaborado en marzo de 2021.

Gráfico 8. Porcentaje del *stock* de deuda pública de las veintitrés provincias y la CABA según instrumento de deuda. (31 de diciembre de 2020).



Fuente: Unidad de Apoyo de la Sostenibilidad de la Deuda Pública Provincial, Ministerio de Economía de la Nación. Informe *Estado de Situación de la Deuda Pública Provincial*, consolidado al 31 de diciembre de 2020, elaborado en marzo de 2021.

Durante 2020, cuatro provincias lograron reestructurar sus bonos bajo legislación extranjera (Mendoza, Neuquén, Chubut y Río Negro). En 2021, se sumaron Córdoba, Salta, Entre Ríos, Jujuy, Chaco y la provincia de Buenos Aires; esta alcanzó en agosto un acuerdo con los acreedores por 7148 millones de dólares bajo ley extranjera, el alivio financiero hasta 2024 será de unos 4,6 millones de dólares.

Tabla 9. *Stock* de deuda pública de la provincia de Buenos Aires por instrumento (en miles de pesos al 31 de diciembre de 2020).

TOTAL SIN DEUDA FLOTANTE[1]	861.519.591
Gobierno nacional	25.968.967
Fondo Fiduciario Federal De Infraestructura Regional (FFFIR)	1.427.190
Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP)	8.731.034
Entidades bancarias y financieras	4.809.623
Deuda consolidada	0
Bonos[2]	743.139.563
Organismos internacionales	77.443.213

[1] Obligaciones pendientes con proveedores, provincias y municipios.

[2] Bonos expresados en valor residual.

Fuente: Ministerio de Economía de la Nación. Datos preliminares publicados en mayo de 2021.

El *stock* de deuda pública bruta[14] del Estado nacional era de 335.582 millones en diciembre de 2020 (el 76,5% de ella en moneda extranjera); representaba el 102,8% del PBI nacional, acorde a los últimos datos del Ministerio de Economía de la Nación publicados al término del primer trimestre de 2021. Dicha deuda trepó a 343.894 millones de dólares hasta julio de 2021, según los datos preliminares.

14. Se define la deuda bruta de la Administración Central como la deuda *performing* (aquella que se encuentra en situación de pago normal), atrasos y deuda elegible pendiente de reestructuración. Esta última incluye capital, mora de intereses e intereses compensatorios estimados, devengados e impagos con posterioridad a la fecha de vencimiento de cada título.

En resumen, la deuda de las provincias representaba en 2020 apenas el 7,2% de la Administración Central. Esto permite inferir que, si se va a encarar un proyecto político para el desarrollo de la envergadura de la reconfiguración de la provincia de Buenos Aires y del retorno a las bases fiscales del gran acuerdo que hizo nacer a la república, es plausible pensar que las deudas de las nuevas provincias pueden ser absorbidas por la nación sin que esto signifique una presión inmanejable. Se trata de la reinvención de la Argentina. Ni más ni menos.

COMENTARIOS

Andrés Malamud

Las dos Buenos Aires, ciudad y provincia, albergan al 45% de los argentinos. Sin embargo, acumulan el 85% de los ministros del gabinete de Alberto Fernández. Argentina es un país grande y complejo, pero está pensado y gobernado desde el obelisco —o, como se lo llama hoy, el AMBA—. La culpa no es de los porteños ni de los conurbanitas, sino de una estructura institucional: la de la provincia de Buenos Aires, un gigante sin cabeza. Hogar del 39% de los argentinos, la provincia carece de centro político: sus medios de comunicación y sus gobernantes son de la Capital Federal. Los presidentes argentinos no suelen ser bonaerenses; los gobernadores bonaerenses, tampoco. Cuando viajamos por el país, a ningún bonaerense se le ocurre presentarse como lo hacen los cordobeses o los mendocinos: somos olavarrienses, marplatenses o quilmeños. En síntesis, una provincia sin identidad, sin centro político y sin elite dirigente es incapaz de gobernarse a sí misma, pero subgobierna a un país que no conoce. La provincia daña así a la nación y a sus propios ciudadanos. Ya era hora de que uno de sus representantes, en vez de declamar orgullo bonaerense, se pusiera a la altura del desafío y planteara el debate indispensable: sin división no hay solución.

Carlos Alberto Melconian

Algunas reflexiones sobre la tarea pendiente federal. Desde hace muchas décadas, la Argentina carga con la necesidad de avanzar con un amplio conjunto de reformas estructurales (económicas y no económicas) en pos de quebrar la situación de retroceso económico, fragilidad institucional, vetustez organizacional, desorden territorial y postración social en la que se encuentra. Siempre falta el consenso, la potencia política, la

visión parlamentaria, la creatividad, el poder de gestionar. Y, fundamentalmente, recaemos irremediablemente en recurrentes crisis económicas-financieras que nos recortan el horizonte, nos condenan a políticas miopes, nos quitan capacidad de construcción y ambición de progreso.

Una de las tantas reformas pendientes es el reordenamiento de la relación entre la nación y las provincias en el sentido más amplio: desde el punto de vista del federalismo fiscal, la organización política territorial y el desarrollo productivo y de infraestructura. Un ejemplo evidente de no hacer los deberes es el incumplimiento del mandato constitucional de 1994 de consensuar una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. Nos regimos superponiendo consensos fiscales parciales, unos sobre otros, para salir del paso y ganar tiempo. Casi todos son a costa de las arcas de un tesoro nacional deficitario, que arrastra un gasto público primario infinanciable.

Capítulo central y piedra angular de este entramado es la relación del Gobierno nacional con la provincia de Buenos Aires y la propia organización económica y territorial de esta última, por lejos, hoy el principal conglomerado poblacional, económico y político del país. Los problemas estructurales que presenta Buenos Aires son de una envergadura tal que terminan impactando a nivel nacional. Las problemáticas económicas, sociales y territoriales de los bonaerenses escalan al resto del país. El epicentro de las tensiones es un conurbano que se ha expandido exponencialmente y ha echado raíces profundas.

En este sentido, la provincia se ha transformado en un cíclope inabordable, casi ingobernable: con problemas y falencias propias del conurbano y, en paralelo, desafíos intrínsecos en el interior provincial. Es que abarca demasiado territorio, con-

centra muchísima población, presenta una infinidad de restricciones económicas y un abanico de realidades productivas, y acumula un enorme déficit de infraestructura social, productiva y habitacional.

Desde hace tiempo se ha tornado inviable conducir y gestionar centralizadamente la provincia de Buenos Aires, política y económicamente hablando. Resulta impostergable y prioritario retomar los proyectos de descentralización territorial y de representatividad política. No hay otra manera de armonizar y abordar una región tan grande y compleja.

Por ello, comparto y aliento las iniciativas y la ambición de estas nuevas bases federales para Buenos Aires que se presentan en este libro.

Eduardo Menem

División de la provincia de Buenos Aires. La idea de dividir la provincia de Buenos Aires no es novedosa, ya que en el año 1900 el presidente Carlos Pellegrini había presentado un proyecto de creación de una nueva provincia: la provincia del Sudoeste de Buenos Aires.

Desde entonces, hubo varios proyectos y propuestas basadas en la cada vez más difícil posibilidad de gobernar y administrar una provincia cuya población crecía desmesuradamente, hasta alcanzar actualmente al casi 40% de la población del país, en una extensión de 307.571 kilómetros cuadrados, que representa el 11,06% del territorio nacional. Se puede apreciar la tremenda desproporción existente entre la provincia de Buenos Aires y

las restantes con solo considerar que el 60% de la población total de la república se distribuye entre veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los expresidentes de la nación Raúl Alfonsín, en 1987, y Carlos Menem, en el año 2002, se refirieron a esta cuestión. El primero de ellos, al lanzar el proyecto del traslado de la Capital Federal instrumentado por la ley 23512, que apoyé desde el Senado de la Nación, y el segundo, en la campaña electoral presidencial del 2003. En ambos casos, se proponía la división en dos provincias, argumentando el presidente Alfonsín que existía una concentración urbana imposible de organizar, en lo que se refiere a su aspecto físico y ambiental.

Entre las razones para la división de una provincia con la cantidad de habitantes y extensión territorial de Buenos Aires, se pueden mencionar la dificultad de los ciudadanos para controlar el desempeño del gobierno provincial y a su vez la dificultad de este para conocer y atender adecuadamente las necesidades de los ciudadanos, tanto por la lejanía geográfica, en algunos casos, como por la cantidad de habitantes, en otros, muchos de los cuales viven en una situación de precariedad inadmisible actualmente en una sociedad civilizada. Estos problemas generan una ineficaz acción del gobierno en temas fundamentales en materia de salud, educación, seguridad y, en general, en los servicios públicos que debe brindar o controlar el Estado, como se advierte con mayor gravedad en los últimos tiempos.

La posibilidad de crear otra u otras provincias en una ya existente se encuentra autorizada por el artículo 13 de la Constitución nacional, que exige para ello el consentimiento de la legislatura provincial y del Congreso de la Nación. Son los representantes del pueblo de la provincia de Buenos Aires y de la nación los

que deben decidir sobre la conveniencia o no de la división y, en caso afirmativo, cómo y en qué condiciones debe realizarse.

Por mi parte, creo que la división de la provincia de Buenos Aires y el traslado de la Capital Federal al interior del país deben incluirse en la agenda institucional, política y económica que propenda a un mayor equilibrio federal y a mejorar la calidad de vida de los habitantes de nuestra república. Esas medidas trascendentes deben ser acompañadas por otras, entre ellas, las que debe adoptar el Congreso de la Nación para proveer al crecimiento armónico de la nación y la de promoción de políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, según lo dispone el artículo 75, inciso 19, 2° párrafo de la Constitución nacional.

Fernando "Chino" Navarro

El problema bonaerense excede a los bonaerenses. Empecemos por los datos más clásicos, que se repiten tanto. La provincia de Buenos Aires concentra el 40% de la población del país en 307.571 kilómetros cuadrados. Podemos decir que es la unidad política más hipertrofiada del mundo. Buenos Aires es como un país que no maneja su economía, representa alrededor del 38% del PIB, y tiene todos los problemas de coparticipación de los que se suele hablar: su recaudación no recibe el porcentaje mencionado en concepto de coparticipación (ya que recibe poco más del 21% en el reparto secundario, que es lo que se les da a las otras provincias y se reparten entre sí)[15]. Es decir, la provincia de Buenos Aires tiene una dependencia terminal con la nación.

15. En los últimos años, los diversos gobiernos bonaerenses han recibido aportes "extraordinarios" vinculados a su relación política con el Gobierno nacional.

Estos datos forman parte de un lugar común del pensamiento argentino: dar cuenta de la inequidad territorial. Sin embargo, las palabras tienen un límite. Podemos repetir mil veces estos números, pero la repetición no cambia nada. Hay que mover una vieja rueda pesada y dejada en desuso: la de la imaginación política.

¿Hace cuánto tiempo que los argentinos no transformamos la realidad? Repitiendo aquella consigna del Mayo francés, tenemos que llevar más imaginación al poder. Raúl Alfonsín, cuando caminaba rumbo a su probablemente peor momento, tuvo una de sus mejores ideas: trasladar la capital a Viedma. El proyecto tenía más contenido, como la provincialización de Tierra del Fuego, pero su flecha principal apuntaba bien: "Vámonos de acá". ¿Qué era el "acá"? ¿Era nuestra bella Buenos Aires, nuestra Reina del Plata? No. Era la hipertrofia, la macrocefalia, esta trampa del AMBA que nos asfixia, el AMBA, que huele a porteños.

A su vez, dentro del problema bonaerense está el AMBA. El Gran Buenos Aires que acrecienta la macrocefalia bonaerense: en esta geografía se agolpan el 60% de los 17 millones de bonaerenses. La consecuencia está a la vista. Un territorio muchas veces flagelado por la inseguridad y el narcodelito sobre el que se acentúa una sentencia de inviabilidad económica e ingobernabilidad política. Se dice que el conurbano voltea gobiernos y les pone límites a los presidentes. Gobernar la Argentina es, por empezar, gobernar el conurbano. Ya lo vimos en el 2001. A veces, parece más importante un intendente bonaerense que el gobernador de una provincia argentina. La política nacional se conurbanizó. Y ese desafío nos hizo conservadores y mendigantes de la más básica paz social, administradores de la escasez, amantes de los límites de la realidad. Una democracia que parece solo anhelar pasar un diciembre en paz.

La pandemia sinceró el anudamiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires (CABA + GBA). Anudamiento que llega hasta el extremo de una retracción, una puesta de espaldas hacia el resto del país. La Argentina aparenta que "es metropolitana y luego existe". Frente a esta situación, se acrecienta un cierto diagnóstico apocalíptico. Se habla de "gigantismo", de "opacidad" e "inestabilidad política". La provincia de Buenos Aires, entonces, pareciera diseñada para no funcionar. Y así emerge en el horizonte un coro de voces que dicen traer una solución: hay que dividirla para resolver sus problemas estructurales.

Estas propuestas de división tienen algo de voluntarismo, otro poco de formalismo y una sorprendente confianza en las instituciones. A mi juicio, hay que romperse el cráneo y pensar. Un proyecto transformador, viable, realizable, concreto, debe dar cuenta de las dificultades reales de esa misma concreción. Todos pensamos y agarramos la tijera, cortamos acá un poquito, agregamos otro poquito de allá. Es como un juego de niños: nos ponemos a pensar un collage para hacer el mapa perfecto. Pero el gusto por la tijera omite que lo que efectivamente existen son personas con movilidades y afinidades. El riesgo de simplificar en mapas los matices del territorio son los reajustes ad infinitum. Un costo de transacción no calculado está en nuestra Constitución. Su artículo 13 admite nuevas provincias, pero impide la creación de "una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso". En su artículo 75, refiere al régimen de coparticipación: "No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la Ciudad de Buenos Aires en su caso".

Entonces, lo que debemos pensar son operaciones sensatas y realizables. ¿Por dónde empezar? Quizás, en vez de diseñar particiones que no llegan a ver la luz, se pueden imaginar intervenciones positivas para la geografía bonaerense: consagrar las autonomías y asociativismos municipales, las regionalizaciones (como la que propuso Santiago Montoya) y la coordinación interjurisdiccional desde agendas comunes. Estas existen, están a mano y no se han desarrollado. ¿Por qué la prisa en descartarlas? Hace tanto tiempo que en Argentina no encontramos soluciones que, cuanto más imposibles suenen nuestros sueños, más frustración acumularemos. Aprovechemos la invitación de Esteban Bullrich a pensar. Su generosidad me honra y me obliga a tomar en serio este debate. Esteban es un hombre íntegro, lo envuelve una admiración unánime, porque nunca antepuso las diferencias al más profundo don de gentes que guía su vida y sus convicciones. Tiene una pasión por la Argentina que me interpela. Una pasión por el diálogo, por construir la amistad en la diferencia, que se entronca en una tradición que los argentinos tenemos, pero casi siempre ignoramos: la de saber encontrarnos. Construimos la democracia, edificamos la justicia sobre el terrorismo de estado, reformamos una constitución, diseñamos un piso de políticas sociales básico. Es mentira si decimos que nunca nos pusimos de acuerdo. Y todo lo que se hizo se hizo con la sociedad adentro y con la política poniéndose los pantalones largos. Repito: es mentira que los argentinos nunca nos ponemos de acuerdo. Lo que pasa es que los acuerdos no tienen rating, no son tendencia, aburren a las audiencias adictas a la sangre fresca de los debates virtuales. Pero todos los que escribimos en este libro ya estamos de acuerdo en algo: así como estamos no podemos seguir.

Hay algo cierto: el ordenamiento del conurbano debe ser parte de un programa territorial nacional que involucre la consolidación de los periurbanos, los programas ya planteados para la

urbanización de asentamientos y villas y la recuperación de los barrios degradados de la ciudad consolidada. Dicho programa debe articularse con la necesidad de desarrollar políticas de descentralización urbana y productiva que proyecten una Argentina integrada, desarrollada y armónica.

Se trata de buscar una solución argentina. Algo que excede a las y los bonaerenses. Porque el territorio es el resultado de muchas cosas. La distribución demográfica y sus inequidades son la foto de un fracaso histórico. Lo fundacional en Argentina no será tanto el vuelo alado de una idea sino la capacidad concreta de reunir voluntades y consensuar un diagnóstico.

Mientras discutimos un futuro mejor, así se distribuyen los recursos. La dificultad de concreción más importante de los proyectos de balcanización bonaerense es la imposibilidad de sancionar una nueva ley de coparticipación, pendiente desde hace años. Pero la cuestión de las transferencias automáticas de recursos no acaba aquí: la provincia determina los fondos que reciben los 135 distritos mediante un Código Único de Distribución (CUD). El coeficiente se define a partir de la información referida a la población, al caudal turístico, a la capacidad potencial absoluta y per cápita de los municipios por la recaudación de tazas que les son propias, a los efectores de salud establecidos por la ley N° 10820 y otra serie de parámetros. Los efectores de salud son decisivos a la hora de calcular el CUD: en los hechos, se incentivan sistemas de salud complejos y se premian las internaciones. Es decir, se destina más dinero a los municipios con más gente internada. En definitiva, a la urgencia de restablecer un reparto de fondos coparticipables desde la nación a las provincias se le suma la necesidad de modificar el criterio de distribución de la provincia a los municipios, incentivando otras cuestiones, como la atención primaria de la salud.

Horacio Tomás Liendo

Felicito la iniciativa de someter a la consideración pública la propuesta de reformar estructuralmente la provincia de Buenos Aires. Más allá de la suerte que corra el proyecto, es un desafío, una deuda que tenemos pendiente desde la organización nacional.

El desequilibrio demográfico, económico, social y político de la macrocefalia argentina es, sin duda, una de las causas profundas de nuestra decadencia. No era el caso en 1859, cuando el Pacto de San José de Flores permitió reincorporar a la provincia de Buenos Aires a la Confederación y unificar a la nación luego de las guerras civiles que la desangraron. Tampoco en 1880, cuando la federalización de la ciudad de Buenos Aires resolvió la cuestión de la capital, destrabó un conflicto que bloqueaba el desarrollo nacional y abrió un nuevo tiempo conocido como la época de oro del país. En 1994, por el contrario, la autonomización de la ciudad, lejos de resolver nuestra estructura disfuncional, la hizo más evidente.

Atreverse a pensar en dividir la provincia de Buenos Aires en cinco es una de las ideas más audaces que he escuchado en los últimos años. Y haberla desarrollado, demostrado su viabilidad, sus ventajas y su contribución a la superación del desequilibrio argentino, constituye un logro. Creo también que la propuesta puede ser el puntapié inicial de un intercambio profundo de ideas estratégicas para la nación, que las necesita desesperadamente.

El siglo XXI avanza a velocidad supersónica y nosotros seguimos, no ya detenidos, sino recorriendo el camino inverso. Retrocedemos hacia el atraso, el empobrecimiento, la agudización de nuestras carencias y la profundización de nuestras frustraciones. ¡Por fin una idea!

El proyecto se enmarca en la Constitución nacional en cuanto a la admisión de nuevas provincias (art. 13) y aprovecha sus nuevos institutos de 1994 en materia de regionalización (art. 124). La división, lejos de debilitar políticamente a la población actual de Buenos Aires, la fortalecería, al aumentar en doce senadores su representación en el Senado de la Nación; en esta publicación queda demostrado que una geografía tan vasta y diversa lo demanda. Y el país se beneficiaría también por la disminución de la diferencia de escala que existe actualmente entre Buenos Aires y cada una de las demás provincias, permitiendo administraciones racionales y cercanas a las necesidades de la población. ¿Se podría ser más ambicioso?

Eventualmente, dividir la provincia de Buenos Aires podría ser la ocasión perfecta para descentralizar el poder político del Gobierno federal, al distribuir sus tres poderes geográficamente. Se podría, así, por ejemplo, llevar el Poder Ejecutivo a Rosario, única gran ciudad del país que no es capital de provincia, que tiene actualmente el principal puerto exportador y está localizada en un corredor estratégico; la Corte Suprema y los tribunales federales más relevantes, a la Ciudad de Córdoba; y dejar al Congreso Nacional en la Ciudad de Buenos Aires.

De ese modo, la distancia física, las influencias locales y las realidades presentes podrían mejorar la división de poderes de nuestro sistema de gobierno. Evitaríamos las tendencias hegemónicas que de tanto en tanto acechan a la república, sin proponernos mudanzas complicadas, inversión en infraestructura excesiva o esfuerzos física y humanamente costosos que puedan tornar impracticable el proyecto.

Una descentralización política y administrativa de la provincia de Buenos Aires y del Gobierno federal podría inaugurar un tiempo

nuevo de transformaciones y dar impulso a la construcción de la Argentina moderna. Ello requiere un marco de libertad y de apertura al mundo que potencie la movilidad de las personas, los bienes, las ideas y los recursos financieros que este tiempo de prueba ha demostrado imprescindible para dar a las generaciones futuras el país con el que soñaron las pasadas.

Martín Lousteau

Argentina es un país trabado. Actualmente, producimos, por habitante, prácticamente lo mismo que hace casi medio siglo. Y, como le ocurre al cuerpo humano, esa inmovilidad va generando consecuencias negativas que se acumulan. Una de las postales más potentes de esa decadencia es el conurbano bonaerense, con su deterioro productivo, social, infraestructural y cultural.

En 1970, Manal, trío precursor del rock nacional y del blues en español, compuso *Avellaneda Blues*. El tema es una poética radiografía del suburbio portuario e industrial de aquella época. Nada hay de glamoroso en lo que su letra describe: habla de asfalto roto, de camiones solitarios en la madrugada, del tren de carga, de fábricas que parecen duendes de hormigón, de barcos españoles y de obreros que impacientes a su trabajo van. Y termina con un "Sur, un trozo de este siglo, barrio industrial".

Cincuenta años más tarde, queda ya muy poco de todo eso. Pero no porque el desarrollo haya dado lugar a una transformación positiva del paisaje, sino todo lo contrario. Basta circular por el camino de la Ribera, que bordea el Riachuelo desde Avellaneda y pasa por Lanús hasta llegar a Lomas para saber apreciar las consecuencias más dolorosas y palpables de nues-

tra degradación como país. Elegí Avellaneda, pegado a las luces del centro porteño. Pero podría haber sido cualquier otro distrito en el primer o segundo cordón.

Mirando lo que le pasó al Gran Buenos Aires, con sus veinticuatro municipios y sus dos estratégicas secciones electorales, no podemos dejar de pensar que los problemas de sus más de once millones de habitantes no solo representan algo que pasó en muchos otros lugares del país, sino que constituyen el mayor desafío social, económico, cultural y político de la Argentina.

Después de San Pablo, el conurbano bonaerense es la mayor aglomeración urbana de la región sudamericana, con más de diez mil kilómetros cuadrados y habitados en su mayoría por sectores postergados económicamente. Y la luz de alarma crece en intensidad cuando asumimos que hoy existen alrededor de mil barrios populares y asentamientos precarios (un número que casi triplica los registrados en el censo de 2001) donde viven no menos de 328 mil familias.

Este país, que tiene el mismo PBI per cápita que hace cinco décadas, también convive con una distribución de ingreso mucho peor. Tanto que hoy tiene diez veces más pobreza que en el primer registro oficial de 1974. Y ese desempeño económico y social impactó en la matriz cultural del Gran Buenos Aires. Ya no hablamos solamente de sectores postergados o empobrecidos, ahora debemos hablar de excluídos, marginados, caídos y olvidados del sistema. Los descartados del papa Francisco.

Esta situación nos obliga a repensar profundamente la Argentina, y también la provincia de Buenos Aires. Nos convoca a reflexionar acerca de todo y a buscar soluciones diferentes e imaginativas. Oriundo de Olavarría, el politólogo Andrés Malamud suele plantear

que “si Buenos Aires se dividiera en cuatro partes iguales, estas serían las cuatro provincias más pobladas del país”, como modo de alertar acerca de la “hipertrofia” o el gigantismo bonaerense.

Es la suscinta descripción de una provincia que tiene mucho cuerpo, escasa dinámica y una cabeza lejana y empequeñecida con sede en la ciudad de La Plata. Que tiene una gobernación de la que se sabe poco y se audita menos. Que perdió identidad al haber sido devorada por la agenda nacional. Que quedó maldita en el imaginario político por las sucesivas frustraciones de sus titulares en sus ansias por llegar a la Rosada. Y que, en paralelo, tiene una representación disminuida en la Cámara de Diputados de la Nación. Sí, una provincia con setenta representantes puede parecer mucho. Pero si se lo mide por la cantidad de habitantes —es decir, de representados—, la proporcionalidad está claramente subestimada. Y no se trata solo de cantidad, sino también de la calidad de esa representación: Buenos Aires es una provincia gigantesca (de un tamaño superior al de la mayoría de los países de Europa occidental), en la cual conviven realidades muy distintas que ameritan una aproximación diferenciada, tanto a sus problemáticas como a sus oportunidades.

Necesitamos repensar cómo esos 307 mil kilómetros cuadrados se organizan de otro modo, con una política que apunte a una mayor descentralización y dinamización de sus estructuras burocráticas. Los avances de las nuevas tecnologías son inmejorables aliados para llevar adelante transformaciones mínimas que hagan del Estado provincial una organización más accesible, transparente, amable y empática con sus habitantes. Por caso, un ejemplo mínimo que toca de cerca a toda el área metropolitana es el debate sobre cómo mejoramos el transporte de los centenares de miles de personas que diariamente se movilizan hacia la Ciudad de Buenos Aires.

Es el desafío de este tiempo: cómo repensar social y productivamente la provincia de Buenos Aires dentro de una macro distinta. Una tarea pendiente que nos interpela a diario y a la que debemos dar inmediata respuesta desde una perspectiva pluripartidaria y multidisciplinaria.

El aporte de Esteban y de todos los que participan de esta publicación es el de disparar políticamente un debate postergado. Es una forma de pensar colectivamente, tamizar ideas, encontrar acuerdos y desacuerdos. Es decir, de abrir una conversación acerca de las alternativas reales que se la abren a la Argentina y a la provincia de Buenos Aires, de sus posibilidades y también de sus imposibilidades. ¡Bienvenido!

EPÍLOGO PARA LOS BONAERENSES

Llegado este punto y concluidas las reflexiones de este libro, damos por iniciado el debate sobre la división política de la provincia de Buenos Aires y la imprescindible búsqueda de un nuevo Pacto de Unión Nacional, tarea que desarrollé junto a Enrique Morad y Jorge Colina durante más de dos años, y que maduramos con el equipo que me asesora en el Senado de la Nación y numerosos amigos y grupos a lo largo y ancho de toda la provincia.

A ellos agregamos el aval de los prestigiosos hombres que generosamente nos acompañan con su estímulo en este mismo libro.

A todos —los nombrados y los muchos que aportaron desde el anonimato y discreción su rica experiencia y su esfuerzo— vaya mi sincero y profundo agradecimiento.

Como hemos dicho, nos indigna y moviliza la situación de postración de millones de bonaerenses que están postergados por nuestros errores —a veces desidia— y que no saldrán de esta situación sin un esfuerzo por cambiar rutinas poco útiles y ciertamente inconducentes.

La tarea reclama un nivel de esfuerzos, energía y creatividad que no podemos afrontar en soledad. Sin embargo, nos sentimos obligados a encararla y a convocar a todos nuestros conciudadanos con conciencia social, sin distinción de banderías políticas y haciendo hincapié en la importancia central que tiene la pluralidad ideológica en esta empresa.

En los próximos meses, estaremos presentando los proyectos de ley para iniciar el proceso de renovación de la provincia de Buenos Aires por las razones planteadas a lo largo de este libro, y con el objetivo añadido de contribuir a fortalecer la unión na-

cional, proceso con el que estoy definitivamente comprometido y que creo impostergable si queremos asegurar la existencia futura de una patria en armonía.

Esteban José Bullrich
Septiembre de 2021

PARA RENOVAR **EL PACTO DE UNIÓN NACIONAL**

Una nueva Buenos Aires plantea articular un Pacto de Unión Nacional que redimensione la provincia de Buenos Aires, le devuelva responsabilidades políticas y recupere su potencial de desarrollo en un marco de austeridad, sobre todo del gasto político.

Los autores del libro proponen una estructuración en cinco provincias: Buenos Aires del Norte, Buenos Aires del Sur, Buenos Aires Atlántica, Luján y Río de la Plata, que configurarían dos regiones. Es un planteo renovado del federalismo de concertación que empodera a los municipios y, en cumplimiento de la regionalización que sugiere la Constitución Nacional, promueve un punto de partida en beneficio de los bonaerenses, en especial de sus pymes y de los emprendedores. También beneficiaría a la Argentina, facilitando entendimientos y esfuerzos compartidos para la concordia y el trabajo genuino.

El propósito es debatir con ideas frescas, audaces y posibles para propiciar un nuevo amanecer del país. En ello coinciden Andrés Malamud, Carlos Melconian, Eduardo Menem, Eduardo "Chino" Navarro, Horacio Liendo y Martín Lousteau al ser consultados sobre esta iniciativa.

Fundación Nuevas Generaciones

9 789874 558626