

1578

32800

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES



DIRECCION DE DESARROLLO ECONOMICO
Y ESTUDIOS BASICOS.

ESTADO Y ADMINISTRACION

**EL NUEVO CONCEPTO DE REGION
EN EL DERECHO ARGENTINO**

CELIA MAYER - GRACIELA GÚIDI

Buenos Aires, Mayo de 1987

Z 51
X 18
F 3113

El Consejo Federal de Inversiones fue creado en 1959 por decisión política de las provincias argentinas. Animó este hecho la necesidad de cristalizar un espacio de reflexión y planeamiento de la realidad regional del país. Esta tarea debía concretarse desde una visión doctrinariamente comprometida con el afianzamiento del federalismo y la búsqueda del protagonismo de los hombres y mujeres, que desde los más diversos escenarios territoriales se esfuerzan por alcanzar un destino superior de vida.

El Consejo Federal de Inversiones constituye una experiencia creada, dirigida y sostenida con recursos de los propios estados provinciales miembros. Estas circunstancias le confieren al Organismo rasgos definitivamente particulares. La coexistencia de identidades provinciales con realidades heterogéneas, y a veces contradictorias, constituye un estímulo para el desarrollo de un espíritu solidario reclamado no sólo por la necesidad de dar coherencia a su conducción política, sino también alentado por el requerimiento de trascender los intereses inmediatos y puntuales de cada provincia; afianzando de esta manera el principio de equidad y redistribución de los recursos movilizados en favor de las áreas de menor desarrollo relativo del país.

La consolidación de este organismo, además de promover la solidaridad de los estados provinciales, contribuye a crear las condiciones para mejorar las relaciones entre Provincias y el Estado Nacional. Diálogo todavía signado por prácticas centralistas esterilizadoras de la creatividad y el potencial de desarrollo de las regiones.

Para la promoción del desarrollo regional, el Consejo Federal de Inversiones se vale de ciertos instrumentos fundamentales: la investigación básica, la cooperación técnica y la capacitación.

A través de estos instrumentos de promoción —impulsados con equipos profesionales y técnicos propios— el Consejo Federal de Inversiones concreta convenios con organismos nacionales e internacionales, potenciando de esta manera su capacidad de gestión y alimentando la cooperación e integración horizontal de equipos inter-provinciales.

A través de sus diversas etapas el Consejo Federal de Inversiones ha concretado investigaciones básicas orientadas a la exploración de áreas fundamentales de la problemática regional. En tal sentido se puede inventariar a modo de ejemplo al coordinación inter-jurisdiccional para relevar y sistematizar información estadística de base, diversas investigaciones sobre las condiciones de desenvolvimiento de las economías regionales, el análisis de los sistemas y estructuras sociales locales y las diversas dimensiones que caracterizan las condiciones de vida de la población.

Sería extenso detallar los contenidos de múltiples programas y proyectos de cooperación técnica, llevados adelante por el Organismo.

El desarrollo de cursos, jornadas y seminarios conforma otra de las líneas de acción valorizadas particularmente, ya que a través de estos eventos, se

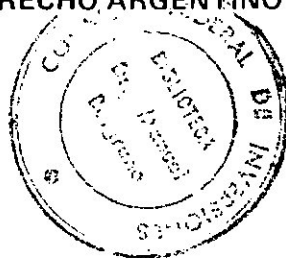
alienta el contacto y el intercambio de experiencia de los participantes provenientes de diversas jurisdicciones y unidades institucionales.

Conjuntamente a las acciones referenciadas, el Consejo Federal de Inversiones acompaña iniciativas interprovinciales, como el Tratado del Norte Grande y el Nuevo Cuyo, las cuales aportan nuevas respuestas a las restricciones que impone la coyuntura actual.

Experiencias que se encuentran en la línea de afianzamiento de la descentralización y federalización del país.

Ing. Juan José Ciácerá
Secretario General

EL NUEVO CONCEPTO DE REGION EN EL DERECHO ARGENTINO (*)



I. DISTINTOS ENFOQUES DEL CONCEPTO DE REGION

El Concepto de Región presupone un ámbito espacial, pero al mismo tiempo la existencia de características de índole física, política, económica, étnica, cultural, social, etc. Tal diversidad de elementos origina múltiples enfoques para conceptualizar a la región.

La prevalencia de uno de ellos sobre los otros en la adopción de una definición, se vincula con el fin que orienta la investigación a realizar. Asimismo, si lo que se intenta es desarrollar una acción u operatoria sobre la región, existirá una relación íntima entre el concepto que se adopte y la respuesta jurídico-institucional necesaria para su instrumentación.

Por ello resulta interesante repasar los distintos enfoques que el fenómeno regional ha merecido desde lo extra-jurídico.

A. Desde un punto de vista geográfico, natural o físico, la observación por los estudiosos de los fenómenos climatológicos, hidrográficos, topográficos, ecológicos, etc., han aportado herramientas de análisis que permitieron discriminar zonas o áreas territoriales diferenciadas por la combinación de factores físico-geográficos de distinta naturaleza.

La determinación de regiones desde este punto de vista es quizás uno de los enfoques más antiguos. Dentro de él pueden además incluirse los estudios y proyectos que partiendo de la consideración de elementos naturales como los sistemas fluviales, cuencas, tierras áridas y su área territorial de influencia, iniciaron la consideración de la región a partir de la utilización y manejo de los recursos, más allá de las jurisdicciones político-administrativas. (Autoridad del Valle del Tennessee T.V.A.).

Cabe señalar que las regionalizaciones basadas exclusivamente en este tipo de características, aún cuando a partir de ellas se han concretado experiencias o emprendimientos interjurisdiccionales diversos, no han llegado a servir de base para reformar la estructura del Estado.

B. Desde el punto de vista de la teoría económica, la consideración del espacio es relativamente reciente.

(*) Las consideraciones efectuadas en el presente trabajo son de exclusiva responsabilidad de sus autoras.

Afirma al respecto Harry W. Richardson (1) que "la teoría económica tradicional ignoraba los aspectos espaciales" y que una primera reacción contra esta carencia fue "el desarrollo de la Escuela Histórica Alemana, cuyos miembros hicieron hincapié en el hecho de que la teoría debía ser verificada refiriéndose a la realidad social. Reconocieron de un modo explícito el significado del tiempo en el análisis económico, pero el descubrimiento y la aceptación de los factores "espacio" y "distancia" tan sólo quedó como algo implícito".

Expresa el citado autor que "otras disciplinas, tales como la geografía, la sociología y la demografía, desarrollaron los problemas espaciales antes que los economistas"(2), no obstante lo cual, el desarrollo de la planificación ha exigido una mayor atención en los problemas espaciales y ha provocado un nuevo interés por ellos.

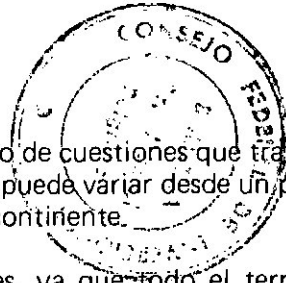
Siguiendo a Richardson, existen tres formas de considerar las consecuencias económicas de la dimensión espacial:

- a) un primer enfoque parte de que la localización de la población, de las industrias y de los recursos, es fija, y concibe al espacio como un elemento de rozamiento que dificulta el flujo de bienes entre una serie de puntos fijos. De esta manera, las localizaciones se consideran como datos en lugar de quedar dentro del modelo mismo.
- b) desde otra perspectiva se adopta un análisis espacial más general que incluye en su ámbito la determinación de la estructura espacial y que considera al espacio como una matriz donde colocar las actividades económicas. Así, se trata de explicar por qué existen lugares concretos con población de diverso tamaño y que son preferidos para vivir o instalar una fábrica, o una determinada empresa. Se enfatiza la heterogeneidad del sistema espacial y desde su particular estructura se proyectan las herramientas económicas para una óptima operatividad.
- c) una tercera forma de abordar el problema consiste en centrar la atención **entre las regiones que componen una economía nacional**, a pesar de que los factores geográficos se aceptan implícitamente, ya que las regiones se definen como zonas de límites establecidos, la variable "distancia" se ignora. **El planteo consiste en desagregar la renta nacional, así como los modelos de desarrollo de la economía en su conjunto, a nivel regional.**

Desde tal perspectiva, afirma Richardson, surge la necesidad de estudiar cómo se puede definir el concepto de "región", tarea que se enfrenta con dos condicionamientos:

(1) H. W. Richardson. "Economía Regional — Teoría de la localización, estructuras urbanas y crecimiento regional" - Ed. Vicens-Vives - Barcelona - España - 1973 (pág. 1 y ss.).

(2) H. W. Richardson - op. cit. pág. 4 y ss.



— la circunstancia de que, según el tipo de cuestiones que traten de analizarse y su alcance, el tamaño de la región puede variar desde un pequeño centro de población y su entorno hasta medio continente.

— el carácter contiguo de las regiones, ya que todo el territorio del país deberá estar incluido en una o en otra región pues si esto no se cumple, se distorsionarán las interrelaciones entre la economía agregada y las partes que la integran.

Las categorías principales que han surgido, desde lo económico, para definir la región son: (3)

• **Región uniforme u homogénea:** parte de la idea de que es posible agrupar o delimitar las distintas unidades espaciales de conformidad con las características uniformes que muestran;

Ej.: • estructuras de producción similares;

- modelos homogéneos de consumo;
- distribuciones ocupacionales parecidas de su mano de obra;
- existencia predominante de un recurso natural;
- identidad regional o ambiente político histórico similar.

El inconveniente que plantea esta delimitación deriva del hecho de que ciertas áreas se han de parecer a una región en unos aspectos, mientras que en otros se podrán asimilar a regiones vecinas.

Al respecto expresa R. T. Gajda (4): "La homogeneidad absoluta es impracticable, teóricamente indeseable y, de hecho, no es aceptable salvo en el caso de que hagamos referencia a una gran región homogénea" pero, cuando se trata de regiones que contienen grandes ciudades, "los grandes centros urbanos siempre provocan heterogeneidades".

• **Región nodal o polarizada:** está compuesta por unidades heterogéneas, estrechamente interrelacionadas funcionalmente.

Dichas interconexiones se expresan como fenómenos de flujos de población, de bienes y de servicios, de comunicaciones y de tráfico. Se acentúa en ellas la interdependencia que existe entre las distintas zonas que componen una región, antes que las interrelaciones entre distintas regiones homogéneas. Desde ese punto de vista, son más realistas.

La región nodal concentra su atención sobre el núcleo (polo o nodo) que controla y polariza al resto de la región y esto determina su estructura. Los límites de la región son menos precisos. Pero, para determinar la interdependencia señalada, generalmente se privilegian aspectos vinculados a la infraes-

(3) H. N. Richardson - op. cit., pág. 241/247.

(4) R. T. Gajda. "Geographia Polonica" 4 (1964) p. 185 "Methods of Economic Regionalization": citado por Richardson (op. cit., pág. 243).

estructura vial y de servicios, sistemas de comunicaciones, etc., y no a las relaciones productivas entre los sectores económicos.

Aplicando a ultranza este criterio, pueden quedar áreas considerables no unidas a ninguna región nodal específica y por tanto, marginadas de los modelos de desarrollo económico. Ejemplo típico de región nodal son las áreas metropolitanas.

- **Región-Plan o Región-Programa:** para definirla se toma en cuenta la unidad y coherencia en la elaboración y ejecución de decisiones político-económicas, que, fundamentalmente provienen del Gobierno. Desde este punto de vista las regiones son jurisdicciones, que se establecen a los fines de la planificación económica. Este criterio, para aplicarse dentro de un contexto económico nacional, requiere un relativo equilibrio entre las regiones que denoten asimismo estructuras económicas de especialización bien definidas.

C. Desde la ciencia política, el interés por el concepto de región recién se evidencia en este siglo.

En efecto, si bien en la etapa medieval, el poder se ejercía sobre porciones de territorio que configuraban verdaderos estados "regionales", las monarquías absolutas consolidaron el establecimiento de poderes centrales fuertes, como medio de alcanzar la unidad nacional y superar la desintegración emergente del sistema feudal.

A partir de la revolución francesa (siglo XVIII), el estado liberal vería con disfavor el reconocimiento de niveles o instituciones intermedios entre el ciudadano y el estado nacional, por lo que la región no tuvo trascendencia en la conformación política de los estados.

Por el contrario, las postguerras (siglo XX), las nuevas ideologías políticas, la concepción del Estado Gestor del bienestar general ("Estado social de derecho", "Estado de Desarrollo", "Estado social", cuyo rol es intervenir en el proceso socio-económico), las nuevas formas de participación ciudadana para asegurar una democracia auténtica y vigente, el concepto de descentralización como requisito ineludible de una gestión gubernamental más eficiente, llevaron a la ciencia política a revalorizar a la región (5), a cuyo efecto se analizaron temas tales como:

- estructuras locales de poder.
- distribución espacial del poder nacional.
- formas de integración e individualización.
- relaciones espaciales entre los centros de poder.

(5) "La ideología dominante no siempre aparece con claridad cuando el enunciado del programa regional es explicitado. De lo que no cabe duda es que tal proceso ideológico está presente, no opera en una situación de absoluta neutralidad con respecto a los agentes sociales comprometidos en el proceso de cambios y se corresponde con los esquemas estratégicos fundamentales que prevalecen a escala de los sectores que controlan el proceso de gestión nacional" Rofman A. "Teoría y Práctica de la Planificación Regional en América Latina". CEUR 1983.

Desde esta óptica de lo "regional", la preocupación ha sido la institucionalización de la región, mediante la consitución de nuevos órganos, con competencias específicas e instalados sobre una base territorial cierta, constituida en una nueva jurisdicción política.

Cabe destacar, en este punto, que las elaboraciones sobre el concepto de región, desde la ciencia política, provienen en su mayoría de especialistas que observan países de conformación esencialmente unitaria, en los que la descentralización administrativa y gubernamental es una necesidad vinculada a la complejidad de la gestión de los nuevos cometidos estatales. Sus conclusiones y recomendaciones, en países como el nuestro, de estructura federal, no pueden ser adoptadas sin una profunda reflexión y un análisis de su encuadramiento constitucional.

En tal sentido, Carrasco Canals (6), catedrático español, marca las abismales diferencias que existen entre un proceso de descentralización, en Francia o España y los caracteres que presentan los Estados miembros de un Estado Federal, que gozan de atributos de autonomía, que en su sentido literal propio es la "posibilidad de autonormación o emanar normas para gobernarse, . . . situación que no se produce en los entes típicamente descentralizados"; así también expresa como diferencia básica que los Estados miembros de un Estado federal tiene la "posibilidad; . . . para organizarse constitucionalmente".

D. El análisis que efectúa la **sociología** de las estructuras sociales, su funcionamiento, la identificación de actores y roles con relación al espacio, así como de la movilidad social que provocan los desequilibrios regionales, ha enriquecido el estudio de lo regional, incorporando por ejemplo, el **concepto de región integrada o desintegrada**, según se conserven o no en ella ciertas características socio culturales del habitante que originariamente la conformó o bien estas hayan sido sustituidas como producto de movimientos migratorios o "colonizaciones" extrarregionales. Generalmente, se denomina "integrada" a la región cuyos habitantes poseen conciencia de su pertenencia regional.

A esto puede sumarse el análisis de la "aptitud" para la gestión de su propio desarrollo, etc.

Podrían agregarse a los expuestos, multiplicidad de enfoque provenientes de otras tantas disciplinas o criterios, pero, los señalados, sirven al análisis subsiguiente que apunta a demostrar el grado de relación entre el enfoque regional extra jurídico y las herramientas jurídico-institucionales diseñadas para su aplicación.

(6) Carrasco Canals, Carlos. "Un criterio organizatorio polémico: la desconcentración" de R.A.P. Nº 75 - Setiembre - Diciembre 1974 - Instituto de Estudios Políticos - Madrid - pág. 127 y ss.

II. LA REGION EN EL DERECHO ARGENTINO

En el presente capítulo se mencionan algunos de los ej. representativos en que el concepto de región ha sido tomado por la normativa nacional o interprovincial. Cabría tal vez agregar otros antecedentes jurídicos referidos a la región, pero cuyo análisis se ha preferido dejar para un estudio pormenorizado, ya que bien debe distinguirse la remisión a lo regional como simple referencia a un ámbito espacial de decisión o de aplicación de la norma —de acuerdo con caracteres particulares de determinadas áreas— de aquellas leyes o tratados interprovinciales que integran jurisdicciones conformando una región considerada como conjunto o sistema de relaciones.

1. Recursos naturales compartidos

El uso, aprovechamiento y explotación de los recursos hídricos cuya existencia y localización no respeta las "fronteras" establecidas por las jurisdicciones territoriales del país (provincias) han llevado a la formulación de acuerdos y tratados interprovinciales que tienden a la administración común del propio curso de agua, a veces y en otras de la región de influencia del mismo, introduciéndose por esta vía en los Convenios celebrados un enfoque regional.

Numerosos ejemplos existen en nuestro derecho desde antaño, pudiendo citarse, entre otros:

1.1 Convenio firmado entre el Gobierno de la Provincia de Tucumán y el Gobierno de la Provincia de Salta para la construcción de un dique derivador en el Río Tala - Año 1948.

Por el citado convenio, que constaba de tres artículos, las Provincias signatarias aprobaban el proyecto, planos y presupuesto elaborado por la Dirección General de Agua y Energía Eléctrica de la Nación para la realización de la obra; se comprometían a amortizar el costo de la misma por partes iguales, estableciéndose en el art. 3º que "Las aguas derivadas por la obra a construirse se repartirán por mitad para cada provincia, destinadas a ser aprovechadas en sus respectivos territorios y en la forma que cada provincia, en particular, convendrá por medio de sus organismos competentes con la Dirección General de Agua y Energía Eléctrica".

En este caso, no se creaba una nueva autoridad interjurisdiccional para el emprendimiento, cuyo gestor y ejecutor era un organismo nacional.

1.2 Acuerdo del 2 de febrero de 1977, firmado entre las provincias de Buenos

Aires, La Pampa, Mendoza, Neuquén y Río Negro en oportunidad de la VI Reunión de Gobernadores del Río Colorado.

En él se aprobó el "Programa único de habilitación de áreas de riego y distribución de caudales del Río Colorado" elaborado por la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación con la participación de las provincias firmantes. De conformidad con lo establecido en dicho acuerdo, las provincias signatarias, con la participación del Ministerio del Interior, aprobaron el Estatuto del Comité Interjurisdiccional del Río Colorado. Tanto el acuerdo como el estatuto fueron ratificados por los Poderes Legislativos de las partes integrantes.

1.3 Tratado celebrado entre las Provincias de Buenos Aires, Neuquén y Río Negro y la Nación por el cual se crea la Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los Ríos Limay, Neuquén y Negro y se aprueba su estatuto. Año 1985.

En los considerandos del Tratado se expresa que "es necesario regular los recursos hídricos interprovinciales, tendiendo a armonizar y compatibilizar la acción de las Provincias y la Nación, teniendo en cuenta que una administración eficiente de los mismos no puede paralizarse por jurisdicciones y dado que el concepto de cuenca trasciende los límites políticos establecidos. . .". Entre las atribuciones que, en el Estatuto aprobado, se le otorgan a la Autoridad Interjurisdiccional pueden citarse:

"art. 5º . . .

inc. a) realizar estudios e investigaciones que evaluando el recurso en su integralidad y respetando el principio del uso racional y múltiple permita una eficiente regulación y adecuada distribución que satisfaga los aprovechamientos regionales;

inc. h) la Autoridad se expedirá sobre la conveniencia o no del otorgamiento de concesiones y permisos para navegación, actuando como **organismo de información y representativo de la región ante el Estado Nacional** cuando éste actúe en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 67 de la Constitución Nacional;

inc. c) Fiscalizar el cumplimiento por las partes signatarias del régimen convenido o a convenirse entre ellas";

La autoridad, asimismo, está facultada para aplicar sanciones pecuniarias a las partes signatarias que no adopten medidas legales tendientes al cese de la contaminación de los citados ríos.

Como puede advertirse en los ejemplos citados, las herramientas jurídico-institucionales típicas que se requieren para operar este tipo de "regiones" son el Tratado Interprovincial que incluye, en la mayoría de los casos, al Ente interjurisdiccional, encargado del manejo del recurso.

Inspirado en este tipo de emprendimiento, afirma Gordillo: "en suma, la solución para ubicarnos en el justo medio entre federalismo y unitarismo sin llegar a reformas constitucionales profundas y tal vez desaconsejables, reside en la descentralización regional, en cuanto a creación de entes nuevos, no políticos, que en alguna medida estarán superpuestos a los entes políticos tradicionales (nación, provincia, comuna) tomando parte de atribuciones de todos ellos, pero que también estarán sometidos a la dirección y control de los mismos y dedicados específicamente a los problemas del planeamiento y del fomento de la región correspondiente". (7).

Más adelante el citado autor cita a Guillermo Cano (8) que al referirse al uso de los ríos interprovinciales navegables o no navegables expresa: "Pero en uno y otro caso —en el primero con la participación del gobierno nacional— el medio más eficaz para el desarrollo integral de los recursos naturales parece ser el del tipo de ente interestatal propuesto —autónomo tanto respecto del gobierno nacional como de los provinciales—, donde las provincias formen parte como condóminas y compartan la administración por delegados por ellas designados, y donde la prestación de los servicios que, derivando del plan general, sean de interés local de cada una, quede a cargo del respectivo gobierno provincial".

2. Enfoque económico y del desarrollo regional

2.1 Si bien no integran el derecho nacional, es importante destacar las divisiones regionales encaradas, a través de su historia por el Consejo Federal de Inversiones, ya que, oportunamente, contaron con la aprobación de las provincias que lo integran.

El Consejo Federal de Inversiones es precisamente un organismo interjurisdiccional nacido de un convenio entre la Nación y las Provincias, con el objeto de "promover el desarrollo armónico e integral del país para lograr condiciones favorables de bienestar social y, fundamentalmente, de orientar las inversiones hacia todos los sectores del territorio nacional, sobre la base de las posibilidades económicas de cada región".

En el año 1959 se aprobó su Carta Orgánica cuyo artículo 1º lo define como un "organismo permanente de investigación, coordinación y asesoramiento, encargado de recomendar las medidas necesarias para una adecuada política de inversiones y una mejor utilización de los distintos medios económicos conducentes al logro de un desarrollo basado en la descentralización".

Tal objetivo y características impulsaron al CFI a emprender la tarea de formular una división del país en regiones.

(7) Gordillo, Agustín. "Empresas del Estado" - Ed. Macchi - Bs. As. - 1966 - pág. 122 y ss.

(8) Cano, Guillermo J. "Las aguas y las minas en el Régimen Federal Argentino". Rev. Lecciones y Ensayos - Supl. Nº 1 - Bs. As. - 1957 - p. 27.

En un documento elaborado por el Dr. Alberto Ricardo González Arzac, (9) se expresa al respecto: "Los esfuerzos del CFI tuvieron concreción hacia 1962, como resultado de 5 tomos, opus de un contrato celebrado por esa entidad con el Instituto Torcuato Di Tella para la realización de un estudio descriptivo de la estructura económica regional del país. Se elaboró una división regional aplicando un modelo de tipo gravitatorio y analizando información sobre flujos intra e interregionales. La estructura productiva a nivel regional fue descrita calculando el producto geográfico bruto por jurisdicciones políticas mayores y menores para los años 1953-1958 y 1959. La elaboración de un modelo de insumo-producto para el año 1953 permitió analizar las interrelaciones económicas de 30 sectores tecnológicos y 6 regiones económicas, resultantes de la superposición de áreas de mercado para un determinado número de bienes y servicios intercambiados entre polos y zonas de influencia".

Más adelante, el propio autor citada un comentario crítico a la regionalización así proyectada ya que... "atendía únicamente a puntos de vista económicos, sin valorar importantes cuestiones políticas, sociales e históricas que debían ser consideradas necesariamente".

Así fue que se ajustó la regionalización proyectada, a fin de lograr una aproximación entre los límites de las jurisdicciones integrantes de cada región y al área abarcada por ella, determinándose la siguiente regionalización:

PATAGONIA: Provincias de Chubut - Santa Cruz y Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

COMAHUE: La Pampa - Neuquén - Río Negro y partidos del Sur de Buenos Aires.

CENTRO: Córdoba - San Luis y La Rioja.

CUYO: San Juan y Mendoza.

NORESTE: Chaco - Formosa - Misiones y Corrientes.

NOROESTE: Salta - Jujuy - Santiago del Estero - Tucumán y Catamarca.

PAMPEANA: Santa Fe - Entre Ríos y resto de Buenos Aires.

En el año 1963, el CFI publicó la obra "Bases para el desarrollo regional argentino", realizada por un grupo de especialistas bajo la dirección del Dr. Alfredo Eric Calcagno y del Ing. José Enrique Bertrán. En dicha obra se dejan elaboradas las bases teóricas de la programación regional. La idea medular que la preside es que mediante un sistema de polos de desarrollo compensados pueda conciliarse "grandeza nacional con equilibrio regional".

(9) González Arzac, Alberto Ricardo. "Lineamientos regionales del Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional" - CFI - Bs. As. - 1974.

Comenta González Arzac (10) que: "en cuanto al sistema jurídico común a las provincias que integran cada región conforme al proyecto, la obra sostiene que "deberá buscarse mediante tratados interprovinciales (art. 107 de la C.N.) que establezcan ciertas metas económicas, y los medios para conseguir las (planes regionales) y, según los casos, posiblemente alguna institución común para la región, como podría ser un banco de desarrollo".

Actualmente el Consejo Federal de Inversiones desarrolla un Programa de Espacios Diferenciados que tiene por objeto la indagación de las nuevas estructuras regionales y el análisis de los impactos del desenvolvimiento económico nacional en las regiones.

2.2 El decreto-ley 16.964/66 instituyó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, dividiendo al territorio nacional en regiones de Desarrollo.

Por decreto 1907/67 (modificado por decreto 7592/69) se dividió al país en ocho regiones:

- Patagonia
- Comahue
- Cuyo
- Centro
- Nordeste
- Noroeste
- Pampeana
- Area Metropolitana

En el art. 2º del Decreto-ley se establecieron, entre las finalidades del Sistema:

"a) determinar las políticas y estrategias directamente vinculadas con el desarrollo nacional;

"b) formular los planes nacionales de largo y mediano plazo, los planes regionales y sectoriales; compatibilizarlos; coordinar su ejecución y evaluar y controlar los esfuerzos nacionales para el desarrollo;

"e) impartir las directivas a que debe ajustarse el sector público nacional, provincial y municipal, en lo relativo a la acción para el desarrollo".

De conformidad con su art. 3º eran unidades componentes del Sistema:

(10) González Arzac, Alberto. - op. cit., pág. 32.

- El Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y su Secretaría.
- las oficinas regionales de desarrollo.
- las oficinas sectoriales de desarrollo.
- organismos estatales de información técnica.
- entes de consulta y participación.



El art. 4º estableció que: "Las decisiones adoptadas por la autoridad responsable del Sistema serán de **cumplimiento obligatorio** para el **sector público nacional, provincial, municipal** y servirán de orientación a las actividades del sector privado".

El art. 16 del Decreto-ley creó la Junta de Gobernadores, a establecerse en cada región de desarrollo, que estaría integrada por los gobernadores de las provincias comprendidas parcial o totalmente en la región, los que serían responsables conjuntamente, de formular las políticas y estrategias regionales de desarrollo, e individualmente, de la ejecución en sus jurisdicciones, de los planes y programas de desarrollo.

Frente a este único órgano de integración provincial, así creado, tanto el CONADE, como su Secretaría, como las oficinas regionales y sectoriales de desarrollo, dependían del gobierno central, el cual era también competente para disponer "oportunamente, la **constitución, organización y características** de entes de consulta y participación para posibilitar la concurrencia del sector privado . . .".

Obviamente, el Sistema dió lugar a agudas críticas desde el punto de vista jurídico. Al respecto, el Dr. Gordillo (11) expresa: "Dado que el sistema no confiere a las provincias ninguna participación decisoria en el proceso de planificación, sino que simplemente sustituye su esfera de competencia por la nacional, pensamos que el decreto-ley es inconstitucional en su actual redacción. Según veremos . . . es posible que un sistema de planificación concertado dé lugar a una planificación imperativa (una vez logrado el acuerdo sobre las decisiones, éstas se imponen obligatoriamente a todos), pero en este caso, en que el régimen no da participación alguna a las provincias, tendríamos la doble situación de una planificación unilateral e imperativa, lo que ya excede el marco constitucional, en lo que a las provincias respecta".

2.3 El concepto de región ha sido recogido también por los regímenes de promoción industrial.

La ley 21.608, que con modificaciones regula la promoción de este sector económico prescribe en el inciso a) del art. 1º que es objetivo del régimen "alentar el **desarrollo regional** procurando una equilibrada instalación de in-

(11) Gordillo, Agustín A. "Planificación, Participación y Libertad en el proceso de cambio" - Ed. Macchi - Bs. As. - 1973 - pág. 91.

dustrias en el interior del país”, así como “propiciar la instalación de nuevas actividades industriales en las áreas y zonas de frontera” (inc. c)).

En tal sentido, el sistema creado se constituye con:

- la ley
- el decreto reglamentario general
- decretos específicos sobre:
 - regímenes sectoriales
 - **regímenes regionales**
 - regímenes especiales

De conformidad con el art. 3º de la ley 21.608 y 5º del decreto 2541/77, los regímenes regionales, al determinar la promoción de las distintas áreas geográficas, tendrán especialmente en cuenta sus distancias con relación a los centros consumidores y proveedores y otros factores socio-económicos que hacen a la localización de las actividades industriales, a fin de procurar el crecimiento equilibrado del país.

Al respecto deben tenerse en cuenta y evaluarse los siguientes indicadores del área.

- a) grado de desarrollo.
- b) densidad de población.
- c) dotación de servicios actuales y necesidades de inversiones adicionales en materia de infraestructura.
- d) ocupación industrial dentro del total de la población activa.
- e) producto bruto por persona.
- f) contaminación ambiental.

No obstante, prescribe el art. 3º de la ley 21.608, que las actividades que se encuentren regladas por regímenes sectoriales ubicadas en áreas o zonas donde exista un régimen regional, se regularán por el régimen sectorial pertinente.

La autoridad de aplicación (nacional) efectuará los estudios tendientes a perfeccionar la programación de áreas geográficas y áreas y zonas de frontera, sin perjuicio, se expresa, “de la participación que les corresponda a los gobiernos provinciales u otros entes públicos en dicha planificación y a aquellos privados o públicos que puedan ser consultados (art. 3º Ley 21.608).

Prescribe la resolución 773/77 que los interesados deberán presentar copia de las presentaciones que efectúen ante la autoridad nacional, en la Provincia respectiva, a efecto de que aquella pueda expedirse respecto a la iniciativa por informe directo y fundado dirigido a la Secretaría de Estado. El informe que evacuen las provincias deberá estar relacionado con:

- interés provincial en apoyar la iniciativa y razones del mismo.
- localización prevista.
- disponibilidad en el orden local, de la infraestructura y los insumos requeridos.

Por decreto 2570/77, a los efectos de la aplicación del sistema, se establecieron dos zonas:

1. Santa Cruz, Río Negro, Neuquén, La Pampa, San Luis, La Rioja, Catamarca, Salta, Jujuy, Formosa, Chaco, Corrientes, Misiones, Santiago del Estero, Entre Ríos y Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Mendoza: Departamentos de: Malargüe, Santa Rosa, La Paz y San Carlos.

Córdoba: Departamentos de: Calamuchita, San Javier, San Alberto, Pocho, Minas, Cruz del Eje, Ischilín, Sobremonte, Río Seco, Tulumba, Totoral.

Santa Fe: Departamentos de: 9 de Julio, Vera, General Obligado, San Cristóbal, San Justo, San Javier, Garay.

2. Mendoza: Departamentos de: Lavalle, San Martín, Junín, Rivadavia, Tupungato, Tunuyán, San Rafael, General Alvear, Luján de Cuyo.

Córdoba: Departamentos de: Punilla, Río Primero, San Justo, Río Segundo, Tercero Arriba, General San Martín, Unión, Marcos Juárez, Río Cuarto, Juárez Celman, Pte. Roque Sáenz Peña, General Roca.

Buenos Aires: Partidos de: Patagones, Puán, Saavedra, Adolfo Alsina, Guaminí, Pellegrini, Saliqueló, Zona Delta (con sus límites).

Por decretos 1238/76 y 1239/76 se estableció el régimen para la **Región Sudpatagónica** que comprendió las provincias del Chubut, Santa Cruz y el Territorio Nacional; éste a su vez cuenta con un régimen promocional especial establecido por la ley 19.640.

El decreto 1237/76 regló los beneficios de la **Región Norpatagónica** integrada por Neuquén, Río Negro y La Pampa.

La **Región Noroeste** fue regulada por decreto 2140/74 y se integró con las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán y Santiago del Estero.

Formosa, Chaco, Corrientes, Misiones y los Departamentos de Nueve de Julio, Vera y General Obligado de Santa Fe componían la **Región Nordeste** regulada por el decreto 575/74.

Tucumán obtuvo la sanción de un régimen de promoción económica especial mediante la ley 19.614 y decretos 2558/72 y 2981/72, que otorgaba dife-

rentes beneficios según las áreas en que se dividía la provincia a los fines de la localización de las empresas.

En el año 1979 la Provincia de **La Rioja** fue beneficiada por un régimen especial de promoción industrial y económica (Ley 22.021 y decreto 3319/80); dicho régimen fue extendido por ley 22.702 a las Provincias de **Catamarca** y **San Luis** y por ley 22.973 a la Provincia de **San Juan**.

Por decreto 2332 del 9 de setiembre de 1983 se instituyó un régimen regional de promoción para las Provincias de Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y el Territorio Nacional las que, según se expresa, integran la **Región geoeconómica Patagónica**.

Por decreto 261 del 13 de febrero de 1985 se sancionó un régimen regional para determinados departamentos de las Provincias de **Córdoba**, **Corrientes**, **Chaco**, **Entre Ríos**, **Mendoza**, **Misiones**, **Santa Fe**, **La Pampa**, **Santiago del Estero**, **Salta**, **Jujuy**, **Tucumán** y **Buenos Aires**.

3. Región Socio-Cultural

Como antecedente del concepto de región desde el punto de vista socio-cultural merece citarse el art. 37 de la derogada Constitución Nacional que fuera sancionada por la Convención Nacional Constituyente del 11 de marzo de 1949. En efecto, al regular los derechos especiales que consagró, en el capítulo IV "De la educación y la cultura" punto 4, 2do. párrafo, prescribía:

"Una ley dividirá el territorio nacional en regiones universitarias, dentro de cada una de las cuales ejercerá sus funciones la respectiva universidad. Cada una de las universidades, además de organizar los conocimientos universales cuya enseñanza le incumbe, tenderá a profundizar el estudio de la literatura, historia y folklore de su zona de influencia cultural, así como a promover las artes técnicas y las ciencias aplicadas, con vistas a la explotación de las riquezas y al incremento de las actividades económicas regionales".

Como fundamento de la citada cláusula expresó el Convencional Dr. Sampay (12) en su oportunidad:

"El ahondamiento de cada universidad en los estudios de la historia y de la tradición que da fisonomía a la región, que desarrolla el amor por lo pasado en ella y suscita el sentido de la vida común, y la profundización de los conocimientos técnicos y científicos aplicados a las riquezas e industrias locales, convertirá cada universidad del interior en el núcleo de la vida intelectual regional, en el centro activo de una vida intelectual que, por propia; no podrá ser inferiorizada a la metrópoli —pues el cotejo se hace sobre la base de una uniformidad y mide lo cuantitativo—; éste es el modo de arraigar al hombre de

(12) Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, pág. 287/8 - Apo 1949 - Honorable Congreso de la Nación Argentina.

pensamiento en su medio, porque en una vida intelectual uniformada todos, alumnos y maestros de valimiento, afluirán necesariamente hacia la metrópoli”.

4. La Región como unidad institucional de decisión

La Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Institucional, reunida en el año 1971 e integrada por prestigiosos juristas: Germán Bidart Campos, Carlos M. Bidegain, Natalio R. Botano, Julio Oyhanarte, Roberto J. Peña, Pablo A. Ramella, Adolfo P. Ronzati, Jorge R. Vanossi, Alberto A. Spota y Mario Justo López, al pronunciarse sobre las reformas normativas, expresó sobre la **Región**:

“Las normas constitucionales sólo contemplan dos centros estatales de decisión —la Nación y las Provincias— y excluyen toda otra autoridad intermedia. En éste, como en tantos otros aspectos, sin embargo, la realidad sobrepasa a la norma. Las delimitaciones socio-económicas, determinadas por la naturaleza, desbordan a las delimitaciones políticas fijadas discrecionalmente por los hombres. Así, junto a la figura jurídica de la Provincia, surge la figura extrajurídica de la Región, comprensiva de varias provincias ligadas entre sí por una comunidad de vida y acaso de destino. Esta figura no puede ser ignorada ya. El interés plural que ella representa, y que, por lo demás se ajusta a la moderna doctrina de los “polos de desarrollo”, merece ser jurídicamente tutelada. Ello equivale a reconocer, que el esquema bipartito de la Constitución es insuficiente y que la regla de que todo lo supraprovincial es nacional, derivada especialmente del art. 67 inc. 12), debe ser modificada, creándose la valiosa posibilidad de que lo supraprovincial sea regional; es decir, pertenezca a un orden todavía descentralizado, todavía inmediatamente vinculado a intereses que siguen siendo locales y que se perciben mejor cuando se los mira de cerca”. “La modificación que aconsejamos debería establecer que, sin perjuicio de las grandes directivas que son de la competencia del Estado Nacional, será legítima la actuación de autoridades y organismos regionales, con facultades de administración y decisión, autorizados por el Congreso y nacidos del acuerdo de las provincias interesadas. Esas autoridades y organismos tendrán atribuciones respecto del planeamiento regional y del funcionamiento de entes regionales de fomento o de desarrollo”.

Más adelante, en la parte resolutive aprobada por dicha Comisión se consigna:

“Se proyecta contemplar la integración regional de las provincias, para lo cual se sugiere que el art. 107 reciba un añadido en el que se consigne que, sin perjuicio de las directivas y potestades que son competencia del Gobierno Federal, será legítima la creación de organismos regionales, surgidos del acuerdo de las provincias interesadas, con aprobación del Congreso. Esos organismos y sus autoridades tendrán atribuciones respecto del planeamiento regional y del funcionamiento de entes regionales de fomento y desarrollo”.

Si bien reviste sumo interés el hecho de que la Comisión citada haya

aportado argumentos tan decisivos y vigorosos en favor de lo regional, las soluciones que promueve el dictamen de la mayoría se afirman sobre una interpretación de las cláusulas constitucionales de un excesivo centralismo y unitarismo, de ahí que se afirme por ejemplo que de conformidad con lo establecido por el art. 67 inc. 12) "todo lo supraprovincial es nacional", o bien que se considere necesario un expreso reconocimiento del Congreso Nacional para que las Provincias concierten una planificación regional o decidan crear entes interjurisdiccionales.

Por ello, las modificaciones en las normas constitucionales, así planteadas, tienden a agravar aún más las trabas constitucionales, en lugar de removerlas, ya que proponen que el Congreso "apruebe" lo que hoy en día sólo requiere de su "conocimiento" (art. 107 C.N.).

Asimismo, en el Dictamen que sobre la Reforma Constitucional emitiera el Consejo para la Consolidación de la Democracia el 7 de octubre de 1986, se incluye, dentro del Capítulo VI referido al Federalismo, la propuesta de reforma de "los artículos vinculados a las facultades de las provincias para celebrar tratados parciales y a constituir regiones a través del Senado Nacional.

Si bien esta propuesta se vincula con una transformación en el funcionamiento del Senado Nacional, al que se constituye en "guardián del federalismo" y con iniciativa en materia de leyes federales, entendemos que el Consejo actual, al igual que la Comisión de 1971, obstaculiza con su sugerencia, en lugar de ampliar, el marco de la concertación federal.

III. LA REGION PARA LA INTEGRACION ¿PRESUPUESTO U OBJETIVO?

Se han analizado las distintas conceptualizaciones que desde disciplinas extra-jurídicas se ha dado a lo regional. Se han reseñado los diversos instrumentos y soluciones jurídico-institucionales producidas en nuestro país y su vinculación con los distintos enfoques y fines.

Cabe ahora observar el proceso de regionalización que se ha iniciado en la República Argentina y que tiene connotaciones y características que lo particularizan.

Hacemos referencia al concepto de Región que se desprende del Tratado de Integración del Norte Grande Argentino firmado por los Gobernadores de las Provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Santiago del Estero, Salta y Tucumán, en la ciudad de Corrientes el día 15 de mayo de 1987.

Dicho Tratado encuentra su antecedente inmediato en la Declaración para la Integración del Norte Grande Argentino, producida por los Gobernadores de las nueve provincias mencionadas, en la ciudad de Salta, el 10 de octubre de 1986. La citada Declaración significó el comienzo de la negociación de un Tratado Interprovincial e importa un verdadero diagnóstico de la situación que enfrentan dichas Provincias y la fijación de objetivos hacia los que se aspira llegar.

La primera cuestión que resulta significativa es que la Región se concibe como tal por voluntad de sus propios protagonistas y no como consecuencia del mero diseño proveniente de especialistas o técnicos que sobre bases estadísticas proponen un determinado esquema regional.

Es cierto que esto es posible porque existen características socio-culturales comunes y un pasado de riqueza pero también de sufrimientos y penurias que los identifica. Y este, precisamente, es el factor más rico en posibilidades, porque revela una cierta "aptitud" social, aptitud que ha de estimularse y recrearse ya que como lo expresan los considerandos del propio Tratado "... resulta indispensable promover la complementación y colaboración de los diversos sectores sociales y del empresariado de cada una de las provincias involucradas, a fin de que la integración buscada se encarne en la población para que asuma el papel protagónico que le corresponde".

La comprensión de este aspecto que los Gobernadores han demostrado,

aporta a la concepción regional un sentido participativo y democrático (13) que resulta un excelente punto de partida para alcanzar en plenitud el objetivo de integración.

La segunda cuestión digna de ser puesta en evidencia es que se parte de un diagnóstico del área que sintéticamente pone de manifiesto sus desequilibrios internos y los problemas exógenos que provocan su dependencia.

En efecto, al comienzo de la Declaración para la Integración del Norte Grande, los Gobernadores manifiestan:

"Visto la situación actual de las Provincias del Norte Argentino, caracterizada por un menor grado de desarrollo relativo que las del centro del país manifestando, entre otros factores, por una participación declinante en el Producto Bruto Industrial, por la persistencia del desempleo, la industrialización de su producción primaria fuera del ámbito regional y su reinserción en forma de artículos elaborados para el consumo interno, desequilibrios en la distribución geográfica de la actividad económica y de la población y reducido margen decisional en las políticas nacionales . . .".

Se efectúa allí una descripción de la situación de las Provincias ubicadas en un determinado ámbito espacial y se explicitan las principales circunstancias que provocan la misma, por lo que las Provincias acuerdan "la necesidad de repensar una estrategia colectiva para el Norte Argentino como un aporte al crecimiento del país desde un desarrollo regional integrado".

La Región entonces se presenta con un alto grado de heterogeneidad interna y con particulares condiciones respecto de otras áreas de la Nación, por lo que requiere la adopción de técnicas, políticas y estrategias para actuar, distintas de las hasta ahora diseñadas y aplicadas (14).

(13) Se puede utilizar a la regionalización "como un elemento democratizante de la sociedad, en la medida en que ella se asocie a esquemas claros y realistas de descentralización . . . del poder de decisión. Como quiera que se define el concepto de democracia, no cabe duda que se encuentra asociado a una posibilidad universal de llegar a la generación del poder y al poder mismo, si no en términos estrictamente individuales por lo menos a través de organizaciones intermedias entre el individuo y el Estado; y la región es precisamente, una de tales organizaciones" (Boisier, Sergio "¿Qué hacer con la planificación regional antes de medianoche? Ref. de la CEPAL - Abril 1979 - p. 155).

(14) Boisier, Sergio, op. cit. "Una de las características esenciales de cualquier país en desarrollo es la considerable heterogeneidad de sus estructuras económicas y sociales. Centros de computación y centrales nucleares vis a vis con una agricultura en la cual la fuerza motriz todavía es generada mayoritariamente por seres humanos y animales de tiro, ciudades ultra modernas rodeadas por "cinturones de miseria", grupos intelectuales de élite frente a elevados porcentajes de analfabetismo, abismales diferencias del ingreso entre sectores y entre personas, nula "fricción del espacio" para grupos de altos ingresos comparada con una absoluta inmovilidad geográfica para la mayoría. Frente a este orden de cosas . . . la gran mayoría de los instrumentos usuales de política económica, por ejemplo impuestos subsidios, tasas de cambio u otros similares, han sido concebidos para operar en medios económicos y sociales considerablemente homogéneos, típicos de situaciones más o menos concurrenciales, características a su vez de economías bien integradas y desarrolladas. / . . . / Debiera ser bastante obvio qué (en el caso de países subdesarrollados) . . . los promedios que sirven para fundamentar el uso agregado de instrumentos de política económica, son descriptores muy pobres de la realidad y en consecuencia constituyen una base ineficiente para tomar decisiones económicas. Más aún, la administración de un país

Se parte pues de un enfoque realista por lo que la Región no se concibe como un presupuesto ya conformado, con una estructura y funcionalidad cristalizada, sino que, por el contrario, se expresa en términos de futura integración y articulación.

La Región es, para la Integración regional.

Tal integración se plantea en un doble sentido: hacia adentro y hacia afuera.

Hacia adentro maximizando las potencialidades de sus recursos socio-económicos y aprovechando de las ventajas de la concertación interjurisdiccional de políticas y emprendimientos; hacia afuera porque el fortalecimiento de la región se efectúa para "revitalizar el concepto de federalismo", como estructura política básica del país. (Ver Considerandos de la Declaración de Salta).

Si aplicamos la Teoría General de Sistemas, la Región podría imaginarse como un sistema compuesto por subsistemas que tienen entre sí relaciones múltiples. La falta de integración responde, precisamente, a las fragilidades que presentan los puntos de interacción de tales subsistemas. Por otra parte, la debilidad de las unidades aisladamente consideradas, para controlar los elementos exógenos al sistema regional (en este caso las decisiones nacionales o de otras áreas) hacen que la estrategia para la integración regional aparezca "estrechamente asociada a procedimientos concretos de acción más que al establecimiento de condiciones para que un conjunto de actores se comporten de acuerdo a un esquema prefijado, como ocurre en la estrategia nacional para el desarrollo regional". (15).

Desde tal perspectiva se rescata la noción de que la integración regional es un proceso en permanente concreción y profundización que se alimenta de líneas de integración y proyectos concretos, propuestos dentro de un marco de grandes líneas directrices que concurren al objetivo final de la integración nacional.

Se incorpora a la gestión regional el moderno "enfoque sistémico" de la planificación, concebido originariamente para la planificación urbanística y en especial para las grandes metrópolis (16), pero que resulta una herramienta

sobre la base de juicios promedios y de medidas homogéneas, tiende a convertirse en la administración de las zonas más desarrolladas, acelerando así el proceso acumulativo de concentración". En consonancia con lo expuesto, propone el autor citado: "En condiciones de extrema heterogeneidad deberá pensarse prácticamente en el uso de instrumentos de política económica casi individuales; obviamente esto no es factible y es por ello que la región resulta una unidad geográfica y económica para administrar una política económica que se sitúe entre la ineficiencia e injusticia de un agregado homogéneo y la imposibilidad de una discriminación perfecta".

(15) Boisier, Sergio - op. cit., pág. 144.

(16) Mc. Loughlin, Brian J. "La Pianificazione Urbana e Regionale" - Biblioteca Marsilio - Architettura e Urbanística - Padova - Italia - Mayo 1973.

útil para abordar los problemas de sistemas socio-económicos abiertos y altamente probabilísticos.

La planificación y sus líneas directrices se alimentan y se retroalimentan de acciones concretas, proyectos con vocación de realización, concebidos para producir una transformación física, social, económica, ecológica, jurídica y promovidos y gestados desde el sector público o privado o por la acción conjunta de ambos. (Conf. R. Pesci - V. Speranza - E. Molinero "Metrópolis y Ambiente" un enfoque global - en Cuadernos del AMBA N° 2 - Setiembre de 1986).

En tal sentido, en la Declaración para la Integración del Norte Grande Argentino, los Gobernadores, tras determinar en el art. 1° de la misma, los grandes objetivos que debían enmarcar la negociación del Tratado, establecieron las primeras líneas de integración que debían ser estudiadas y analizadas a fin de contar, en el más breve plazo posible, con herramientas operativas. Asimismo, es importante destacar que concomitantemente con la firma del Tratado se firmó el Protocolo I por el cual las Provincias signatarias acordaron la herramienta legal necesaria para iniciar una política de promoción de la oferta de bienes y servicios regional.

Un aspecto de fundamental importancia para viabilizar el proceso de integración ha sido la decisión de

"implantar un banco interactivo de datos de las respectivas ofertas productivas y demandas estatales y privadas, a través de una metodología homogénea y de la compatibilización de los sistemas de informática, a efectos de desarrollar un sistema de información sobre oportunidades comerciales ágil y eficiente" (art. 3° inc. 4) de la Declaración para la Integración del Norte Grande).

El citado banco se encuentra ya diseñado y en condiciones de operabilidad, aún cuando a la fecha se ha ampliado su horizonte a otros rubros de información básica que se consideran imprescindibles para el estudio de alternativas de acción y el control del impacto de los proyectos que se van implementando.

Asimismo cabe señalar, dentro de los objetivos específicos que se proponen para la integración, entre otros:

- la formulación de un Plan Maestro de Industrialización Regional que, luego de concertado y aceptado por las provincias signatarias, guíe las pautas para la radicación de industrias en las respectivas jurisdicciones, consolide la estructura industrial y las leyes de promoción existentes en la región, tendiendo a articular una transición consensual hacia un régimen legal de promoción que, graduando el otorgamiento de los respectivos incentivos de acuerdo a las desigualdades relativas dentro de la región, conduzca a su desarrollo armónico e integrado.
- implementar una red de transporte transversal multimodal con el objetivo

de integrar físicamente la región y concretar para toda ella las alternativas de salida bioceánica para sus productos.

— crear un Sistema Regional de Investigación y Desarrollo orientado a la agro y forestoindustria y a la aplicación de tecnologías apropiadas, sobre la base de la participación e interacción de las Universidades y entidades públicas y privadas de cada una de las provincias signatarias, tendiente al aprovechamiento integral e integrado de las producciones provinciales.

— promover y organizar consorcios de exportación y otras posibles formas o figuras que tiendan a incrementar el flujo de salida de las producciones provinciales, a la vez que alentar los emprendimientos comerciales bi o multinacionales con los países latinoamericanos.

Otros dos emprendimientos existen en la realidad nacional actual que contienen una visión similar del proceso de desarrollo regional y que igualmente son gestados por los propios interesados. Uno de ellos es el Acuerdo del Area Metropolitana de Buenos Aires, celebrado el 8 de noviembre de 1984 entre la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires con el fin de llevar a cabo acciones mancomunadas tendientes a mejorar las condiciones de funcionalidad y habitabilidad del área. Se pretende con dicho acuerdo:

— emprender un proceso de acción sistemática sobre la Metrópoli para mejorar sus condiciones, con participación de los actores públicos involucrados a fin de lograr la adecuada concertación de objetivos y acciones.

— sentar las bases de un proceso de planificación dinámico, detectando paralelamente problemas puntuales e inquietudes de la comunidad que puedan ser atendidas con el desarrollo de proyectos ejecutivos de rápida implementación.

Asimismo, cabe mencionar la iniciación de negociaciones para concertar la región del Oeste (San Juan, San Luis, Mendoza, La Rioja). Las bases dadas a conocer en el Acta de Coincidencia firmada el 25 de junio de 1987 por los ministros competentes en el área económica de cada una de las provincias, si bien limitan explícitamente, la integración a aspectos "económicos" abren la posibilidad de establecer las Bases para una planificación regional indicativa, participativa e integrada, en sectores de interés común, y valoriza la promoción de las acciones que hacen al desarrollo de las exportaciones (17) mediante el fortalecimiento de la producción y de la comunicación intra y extra-zonales.

(17) Tal criterio se funda en la aplicación de la llamada "teoría de la base económica regional". Al respecto explica Richardson (op. cit., pág. 265): "La idea que sustenta la teoría de la base económica regional consiste en que el único factor (o, cuando menos, el factor más importante) que determina el nivel global de actividad de una determinada región, es el nivel de actividad de aquellos sectores o sub-sectores que se sostienen básicamente mediante la demanda externa a la región".

Si bien los tres procesos de integración regional iniciados, poseen sus propios caracteres, revelan una nueva "actitud" federal.

Promover la integración regional significa obtener el fortalecimiento de las unidades que componen a la región, para que revertebrada la Nación, la autonomía provincial cobre su auténtico sentido y cumpla su cometido histórico y político en nuestro Estado federal.

IV. INSTRUMENTOS JURIDICOS PARA LA INTEGRACION REGIONAL

Resulta una cuestión de Justicia, al iniciar este capítulo, rendir un homenaje a quien, a través de su trabajo científico y —lo que es más trascendente— de una actitud permanente y coherente de defensa del federalismo, ha desarrollado las bases de las soluciones jurídicas que hacen posible la revitalización del sistema.

Nos referimos al Dr. Pedro J. Frías. Por ello, conviene iniciar el análisis del Tratado del Norte Grande Argentino, transcribiendo algunos conceptos suyos:

“... el federalismo deberá hacer sus pruebas; que se defienda por sí solo, por la verdad que encierra. Pero para que ésto sea posible, es necesario que no se distorsionen las tendencias a la libertad y a la participación dentro de la comunidad nacional y que el federalismo se viva como sistema coherente: no sólo como una fragmentación del poder sino como una asociación de sus competencias”.

“Me propongo, pues, recordar qué es esencialmente el federalismo como técnica de vida social; cómo han crecido las oportunidades para un Poder Ejecutivo del cual puede decirse que a más Ejecutivo no corresponde mejor ejecución; por qué hay que redimensionarlo con la ayuda de un federalismo cooperativo y cuáles son las misiones y el sistema de esa descentralización-asociación del Poder, contrapuesto al distorsionado comportamiento que descentraliza en la Constitución y en la ley, para concentrar luego en los hechos y en la vida íntima del Poder”.

Se ha ido insinuando un federalismo de concertación. Las competencias no quedan solitarias en un ejercicio insular. Cuando se gana con la uniformidad, y así en el derecho procesal; cuando se gana con la nueva escala en cuanto supera las fronteras políticas, y así en los numerosos tratados interprovinciales o convenios entre la Nación y sus agencias, con las provincias y los municipios; cuando haya que dar una respuesta de legislación integrada, y así en el sistema de competencias que he propuesto para la cuestión ecológica; en tantas otras hipótesis, sólo la concertación que asocia los roles dispersos, reconstruye el sistema normativo requerido por la realidad”. (18)

(18) Frías, Pedro J. “El Federalismo Argentino - Introducción al Derecho Público Provincial” - Ed. Depalma - Bs. As. - 1980 - pág. 81 y ss.

A la luz de estos conceptos, la Región para la Integración del Tratado del Norte Grande Argentino se conceptualiza jurídicamente como "Región Concertada".

Dicha Región, que tiene una base espacial, "se configura mediante el acuerdo progresivo de las voluntades orgánicas de los Estados Provinciales respecto de cada línea de acción o área temática, que en sí, puede tener diferente grado de desarrollo y acabamiento. Dicha concertación importa el reconocimiento y la coordinación entre todos los que deban ser protagonistas de algo que se concibe como común".

"De ahí que el Tratado plantee el marco conceptual de los objetivos y líneas de acción y luego prevea un mecanismo de concertación a través de lo que se ha denominado Protocolos Adicionales o Complementarios que irán definiendo y adoptando en forma cada vez más precisa, las medidas de integración" (19).

El Tratado es en sí un "Tratado Marco" en el cual se definen objetivos y las primeras líneas de integración, y se establece un mecanismo que asegura su vigencia y la de los Protocolos Adicionales o Complementarios que en lo sucesivo se vayan instrumentando.

Con relación a su entrada en vigencia, expresamente se establece que basta "la ratificación de dos de los estados provinciales signatarios. A medida que cada jurisdicción realice la correspondiente ratificación, comenzará a gozar de los beneficios y cumplir las obligaciones emergentes de lo acordado".

Esto es así, a pesar de que las partes son nueve, por cuanto se entiende que el concepto de región concertada es abierto, de manera de que no es necesario demorar la vigencia del marco institucional en las Provincias que han ratificado el Tratado, a la existencia de un número de ratificaciones que siempre podría resultar arbitrario y subordinado a veces a los procesos político-legislativos de cada Provincia.

Asimismo, puede ocurrir que en algún caso, existan protocolos no ratificados por la totalidad de los Estados Provinciales, sea por la naturaleza de los temas que abordan, o por particulares problemas internos de cada provincia, lo que no obstará a que en otros temas se concrete la integración. Por ejemplo, si se trata de la realización de un proyecto de infraestructura (Vg. ruta 16 - Salta - Formosa ruta 81 - Salta - Santiago del Estero - Chaco; Gasoducto Campo Durán (Salta) Ibarreta (Formosa) que hace a la comunicación e integración de la totalidad de la región, pero sólo involucra a determinadas provincias, su concreción se podrá instrumentar por un Protocolo suscripto por aquellas provincias directamente afectados.

(19) Gúidi, Graciela "Consideraciones acerca de la constitucionalidad del Tratado del Norte Grande Argentino y su Protocolo N° 1 sobre Contrate Regional" presentado en el "Seminario Norte Grande - Desarrollo Regional e Integral" Posadas - 22 al 24 de julio de 1987.

Apoyará la propuesta, si es del caso, el resto. En este sentido, lo que es preciso rescatar es que todo esto ocurrirá dentro de una estrategia u objetivos generales fijados en el tratado marco de integración regional.

La estructura abierta del Tratado y de sus Protocolos y la circunstancia de que la región, así concebida, es un sistema de relaciones con un referente espacial, facilitan la posibilidad de que, para algunas materias específicas, una de las Provincias pueda ser parte de otra Región; flexibilizando de esta manera el sistema y haciéndolo apto para resolver los problemas reales que el establecimiento de ámbitos cristalizados no soluciona.

En cuanto a la función de los Protocolos, éstos han de implementar las líneas de integración; su contenido puede ser muy diverso, de mayor o menor generalidad, de instrumentación de proyectos concretos, adopción de medidas normativas uniformes, etc. Su firma será necesaria cada vez que las Provincias asuman obligaciones específicas unas respecto de las otras.

Puede ocurrir, sin embargo, que se adopten criterios o pautas de acción comunes o bien se acuerde una gestión negociadora frente a otras jurisdicciones, que no requieran de la instrumentación de un Protocolo. En dichos supuestos las concordancias intergubernamentales podrán ser plasmadas en Actas y Declaraciones que firmarán igualmente los Gobernadores.

La filosofía general del proceso de integración es que las acciones diseñadas sean ejecutadas descentralizadamente por los organismos provinciales competentes. Sin embargo, algunos emprendimientos, por sus características, pueden requerir la creación de órganos de coordinación, entes interjurisdiccionales, empresas o sociedades públicas, corporaciones mixtas, etc.; tales necesidades podrán ser previstas en los respectivos Protocolos que los implementen.

El proceso de integración regional iniciado en el Norte Grande requirió la constitución de órganos para facilitar su operatividad.

En tal sentido la Declaración para la Integración del Norte Grande Argentino, estableció dos niveles orgánicos para la concreción del proceso de negociación de un tratado interprovincial:

a) La **Junta de Gobernadores** como instancia máxima en la **gestión política**, cuya **misión** es "proveer las pautas esenciales para la continuidad de la tarea integradora" (art. 2º inc. a) de la Declaración).

b) La **Comisión Técnica Permanente**, integrada por los Secretarios y Subsecretarios de Planeamiento Provinciales, cuya **misión** es "producir opciones y generar alternativas técnicas en torno a las líneas de integración previstas" y "canalizar la participación efectiva de los distintos sectores gubernamentales y sociales comprometidos" en los objetivos de la integración. Una **Secretaría** rotativa, tiene a su cargo la gestión administrativa y la organización del trabajo de la Comisión.

A fin de facilitar el cometido de la Comisión Técnica Permanente, en el art. 4º de la Declaración, se acuerda que las Provincias:

- constituirán una Unidad Técnica Operativa del proyecto.
- podrán solicitar la asistencia técnica y logística del CFI y de otros organismos nacionales e internacionales.

De conformidad con el Reglamento de la Comisión Técnica Permanente, aprobado por sus integrantes el 21 de octubre de 1986, dicha Comisión, a su vez, se encuentra facultada para:

- **Constituir Comisiones Especiales.**
- con fines de: — consulta
— para la elaboración de estudios o informes con fines específicos.
- que **podrán integrarse** con:
 - miembros de las Unidades Técnico-Operativas Provinciales.
 - representantes de organizaciones intermedias, organismos nacionales y regionales y otras entidades públicas y privadas.

La firma, por los Señores Gobernadores, del Tratado del Norte Grande, dió por cumplida una primera etapa, para la cual habían sido creados inicialmente, los órganos antes mencionados.

Pero, teniendo en cuenta que, por el art. 1º del Tratado se incorpora —como parte integrante del mismo— a la Declaración del Norte Grande, debe entenderse que los órganos creados por ella son ahora los órganos del Tratado.

En tal sentido, la **Junta de Gobernadores** ha de resolver mediante concertación, entre otras cuestiones:

- los objetivos y políticas de la integración.
- las líneas de acción para el cumplimiento de éstos.
- la elección de la alternativa de mayor factibilidad para la concreción de cada una de las líneas de acción.
- los mecanismos de gestión o los instrumentos necesarios para la materialización de la alternativa de ejecución elegida. En este aspecto, deberá someterse su decisión, cuando corresponda, a la aprobación o rechazo de cada Legislatura Provincial.

Para llevar a cabo su misión, la Junta de Gobernadores cuenta con la apoyatura de la Comisión Técnica Permanente. Son funciones de dicha Comisión, entre otras:

- proponer a consideración de la Junta de Gobernadores, políticas y líneas de integración con el objeto de profundizar y ampliar progresivamente los alcances socio-económicos del proceso de integración.
- el análisis de la factibilidad jurídica y socio-económica de cada uno de los aspectos sobre los cuales es posible la integración, a fin de determinar alternativas técnico-operativas, para su elevación fundada a la Junta de Gobernadores.
- proyectar las resoluciones, acciones e instrumentos jurídicos necesarios para implementar la alternativa que en definitiva se seleccionen y someterla a la Junta.
- propiciar, mediante los mecanismos que en cada caso se elijan, una amplia base de participación de los sectores públicos y privados de la región, en todas las propuestas y acciones de integración, así como una amplia difusión sobre la marcha del proceso. (art. 3º inc. 22) de la Declaración).
- coordinar los planes, programas y proyectos de cada una de las jurisdicciones, en tanto y en cuanto sus previsiones contengan aspectos de trascendencia regional.

Como puede advertirse, existe también en este nivel orgánico, concertación interprovincial, pero en aspectos preponderantemente técnicos.

Para el mejor cumplimiento de su cometido, la C.T.P. puede crear —como órgano de estudio y consulta— a las **Comisiones Especiales**, tal como se mencionó antes.

Dichas Comisiones, por otra parte, sirven a una de las misiones que tiene asignadas la Comisión Técnica Permanente, cual es la de “canalizar la participación de los sectores gubernamentales y sociales comprometidos en los objetivos de la integración”, en virtud de que pueden integrarse con los miembros de las Unidades Técnicas Operativas Provinciales y con representantes de organizaciones intermedias y organismos nacionales y regionales, tanto del sector público como privado.

La circunstancia de que la Comisión Técnica Permanente se conforme con los más altos funcionarios de las áreas provinciales de planeamiento, promueve el progresivo diseño de una planificación regional, que surgirá naturalmente, sin rigideces preestablecidas y dentro de la cual se irán insertando todas y cada una de las acciones de la integración.

A tal efecto, cada uno de los miembros de dicha Comisión debe encontrar a su Provincia, preparada, en lo interno, para participar en el proceso de integración regional, a fin de aportar los elementos de la realidad jurídica y socio-económica para la definición de objetivos, políticas y acciones, así como para la ejecución descentralizada, en su caso, de las decisiones que se van acordando.

Por ello, tanto la Declaración, como ahora el Tratado, promueven la constitución de las Unidades Técnico Operativas Provinciales (UTOP), tal decisión ha sido reafirmada por los señores Gobernadores en la Declaración de Corrientes (15.5.87).

Hasta aquí se han reseñado los instrumentos y mecanismos jurídico-institucionales que implementan el Tratado de Integración del Norte Grande.

Es de destacar la trascendente labor que le cabe al Consejo Federal de Inversiones en la apoyatura técnica y logística de este nuevo proceso de regionalización, teniendo en cuenta que es el organismo creado por las propias Provincias, que tal como se puntualizara en el numeral 11.2., desde sus comienzos promovió los estudios y coadyuvó a concretar acciones de carácter regional. Por tal motivo, ha colaborado institucionalmente, desde su inicio con el emprendimiento que venimos reseñando.

De lo expuesto se desprende que el nuevo concepto de región para la integración cuenta con una respuesta jurídica dentro del orden constitucional vigente.

Sin que esto signifique abrir juicio sobre los puntos de reforma constitucional que en materia de revitalización del federalismo se requieren, parece que el reconocimiento expreso de una nueva unidad política territorial: la región, incorporaría un elemento de rigidez no aconsejable en el actual estadio del proceso.

Son las provincias las gestoras de la región, para recuperar por este medio su fortaleza institucional y el papel protagónico que tienen constitucionalmente asignado.

El futuro, es responsabilidad de hombres —políticos, funcionarios e integrantes de la comunidad— ya que ni los nuevos conceptos ni las normas jurídicas operan por sí solas ni transforman la realidad viviente, y éste, precisamente es el gran desafío.