

O/F. 3113
Mila

MFN-28

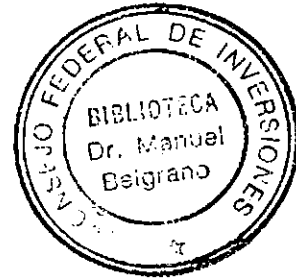
40844

3908

ANALISIS DE LOS ESPACIOS INSTITUCIONALES FEDERALES

PARA EL FORTALECIMIENTO E INTEGRACION DE REDES

Y REGIONES



INFORME FINAL

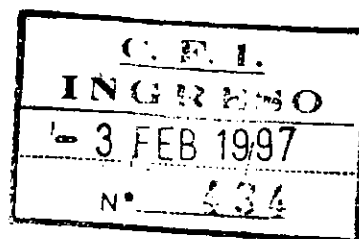
O/F 3113
Mila

2301
130130
2704
238
F313

CELIA MAYER
FEBRERO 1997

Buenos Aires, 1 de Febrero de 1997

Sr Secretario General del
Consejo Federal de Inversiones
Ing. Juan José Ciáccera
s/o



De mi consideración:

Me dirijo a Ud., a fin de presentar el Informe Final correspondiente al estudio "Análisis de los Espacios Institucionales Federales- Fortalecimiento e Integración de Redes y Regiones", de acuerdo con el contrato oportunamente celebrado.

Sin otro particular saluda a Ud. muy atentamente

Celia Mayer

Paraguay 548 P.B.

Ciudad de Buenos Aires

40844

INFORME FINAL

Sumario

Análisis de los Espacios Institucionales Federales Para El Fortalecimiento e Integración de Redes y Regiones.

- 1.- Desarrollo de los principios políticos e institucionales incorporados a la Constitución Nacional Reformada en 1994.
- 2.- Formas de Concertación e Integración Regional según objetivos y niveles.
- 3.- Formas de Relacionamiento entre Estado y Sociedad.
- 4.- Elaboración, asesoramiento y colaboración con el equipo interdisciplinario para la redacción de documentos síntesis, definidos por la Dirección de Coordinación.

**1.- Desarrollo de los principios políticos e institucionales incorporados a la
Constitución Nacional Reformada en 1994.**

1.1.- La equidad, solidaridad e igualdad de oportunidades en relación con la distribución de recursos; el crecimiento armónico de la nación, poblamiento del territorio y la promoción de políticas diferenciadas para el equilibrio de las regiones.

1.2.- Consideración de las nuevas competencias provinciales en relación con el fortalecimiento del federalismo.

CONSIDERACIONES PREVIAS.

La Constitucional Nacional vigente es la aprobada en 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y la de 1994, dado que la Asamblea Constituyente de 1994 no sancionó una nueva Constitución sino que modificó los artículos previstos en la ley 24.309, que declaró la necesidad de su reforma y determinó los puntos a modificar o incluir, así como aquellos que se debían mantener sin modificación alguna (1).

Recordemos que la ley 24.309 se sustenta en el llamado Pacto de Olivos, acordado por el Dr. Carlos Saúl Menem y el Dr. Raúl Alfonsín, en el que se negociaron las condiciones para la modificación de la Constitución, y en la que, se establece un conjunto de normas cuya modificación, ni aún en su redacción, podía ser admitida.

Los puntos que incluía este “Núcleo de Coincidencias Básicas”, art. 2, se refieren a:

Creación de un Jefe de Gabinete de Ministros.

- Reducción del mandato del Presidente y Vicepresidente de la República.
- Elección directa de tres Senadores, dos por la mayoría y uno por la minoría por cada Provincia y la Ciudad de Buenos Aires, en lugar de dos, elegidos por las legislaturas provinciales

1) El juramento de los convencionales y autoridades nacionales de 1994, se efectuó sobre el texto ordenado según la Constitución Nacional de 1853, con las reformas mencionadas del 60, 66, 98, 1957 y 1994, lo que implicó la aceptación de excluir la reforma de 1949, sancionada durante el gobierno del Gral. Perón e incluir la de 1957.

- Elección directa por doble vuelta del Presidente y Vicepresidente de la Nación, reemplazando el sistema de elección por la Junta de Electores o Colegio Electoral.
- La elección directa del Intendente y reforma del estatuto jurídico de la Ciudad de Buenos Aires.
- La regulación de los decretos de necesidad y urgencia, no mencionados en la Constitución hasta ese momento y rechazados en general por los juristas.
- Creación del Consejo de la Magistratura, que fundamentalmente asegurara la independencia del Poder Judicial.
- Designación y remoción de magistrados federales.
- Control externo de la administración pública, a través del Poder Legislativo y creación de la Auditoría General de la Nación, con autonomía funcional y dependencia del Congreso, presidida por una persona propuesta por el principal partido de oposición.
- Establecimiento de mayorías especiales para la sanción de leyes que modificaren el régimen electoral y de los partidos políticos.
- Regulación de la intervención federal a las provincias, como facultad primaria del Congreso.

Además de este bloque de normas, se habilitaba el tratamiento y resolución de otros temas, los que si, podían tratarse y aceptarse o nó, por separado, a través de la modificación o inclusión de nuevos artículos referidos sustancialmente al fortalecimiento de régimen federal, autonomía municipal, mecanismos de democracia semidirecta,

actualización de las atribuciones del Congreso, defensor del pueblo, institutos para la integración, medio ambiente, pueblos indígenas y hábeas corpus, temas éstos que fueron enumerados en el artículo 3 de la citada ley 24.309.

Ante la sanción de esta ley, que disponía, de acuerdo con el artículo 30, (1), la reforma de la Constitución, pero dentro de un marco absolutamente cerrado, ya que declaraba: en su artículo 5º, que lo establecido en el Núcleo de Coincidencias Básicas, sólo podía aprobarse o rechazarse en forma conjunta y sin modificaciones, en su artículo 6º, que serían nulas, de nulidad absoluta todas las modificaciones, derogaciones y agregados que realizara la

Convención Constituyente, apartándose de la competencia establecida en los artículos 2 y 3 y por último en su artículo 7º, prohibición expresa de modificar el capítulo sobre Declaraciones, Derechos y Garantías de la Constitución Nacional. (2).

Si bien al momento de la sanción de la ley 24.309, se levantaron objeciones en cuanto a la legitimidad formal del Núcleo de Coincidencias Básicas y el temario de la reforma, que implicaba un condicionamiento a la soberanía de la Convención Constituyente, (3), el problema fué “salvado” con la aprobación del Reglamento Interno de la Convención Constituyente.

El artículo 127 de dicho Reglamento estableció que “la votación de los convencionales se realizará de la siguiente manera: cuando después de la discusión deban votarse los temas incluidos en el art. 2º de la Ley 24.309 - Núcleo de Coincidencias Básicas puntos A a LL - esto se hará en forma conjunta y se circunscribirá a todos los temas allí incluidos, no pudiendo separarse los artículos, temas, proposiciones o períodos contenidos. La votación por la afirmativa importará la incorporación Constitucional de la totalidad de los mismos, en tanto que la negativa importará el rechazo en su conjunto, de dichas normas.

(1): “La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de la reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, a menos, de sus miembros, pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto”.

(2): Frías, P. La Convención Cerrojo - Rev. La ley 30 - XII - 93).

(3): Algunos autores objetaron además las diferencias entre el texto aprobado por el Senado y el aprobado por la Cámara de Diputados referida a la duración del mandato de los Senadores.

Cuando después de la discusión deban votarse los temas incluidos en el art. 3, inc. a, b, y c, puntos A a Ñ, la votación se circunscribirá a un solo y determinado artículo, proposición o período.” (1).

Las impugnaciones fundadas que todo el proceso recibió, se resolvieron, dice Bidart Campos, (2) “dentro del sistema y por sus mecanismos, y la sociedad con su silenciosa vez indiferencia- no generó oposición activa”. A esto puede agregarse que esta indiferencia sobre el proceso de gestación y aprobación del bloque de coincidencias básicas, no concitaba el interés que en ese momento ofrecía el tratamiento del artículo 90 (reelección presidencial).

Otro de los aspectos a considerar, se refiere al carácter abierto que presenta la Constitución reformada. Esto significa que para la aplicación de numerosos artículos, se requiere la sanción previa de una ley. No nos referimos a las cláusulas sobre derechos y garantías, cuya operatividad se presume o a la enumeración de facultades del Congreso que habilita la sanción de leyes, sino aquellos casos en que para completar, reglamentar o dar cierre a una norma constitucional - es decir para que pueda aplicarse- es imprescindible el dictado de una ley.

Tal por ejemplo, los siguientes casos:

- El régimen de Coparticipación, ley de adhesión que debía aprobarse antes de finalizar 1996.
- Creación de un organismo Fiscal Federal.
- Reglamentación de la iniciativa popular, que debería haber sido sancionada dentro de los 18 meses de aprobada la reforma.

(1) Sólo dos Convencionales, Mons. De Nevares y Edith Galarza, renunciaron por discrepar con el método utilizado.

(2) Bidart Campos, Germán. La Reforma Constitucional de 1994, Bs.As. 1995, pag. 115.

- Creación del Consejo de la Magistratura, organismo que tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial (la cláusula decimotercera establece que a partir de los 360 días de vigencia de la Reforma, los magistrados inferiores solo podrán ser designados por el procedimiento establecido en ella).

- La Ley especial para el trámite y los alcances de los decretos de necesidad y urgencia (Art. 99 y 76).

- La ley especial para la implementación del nuevo régimen de la ciudad de Buenos Aires (Única aprobada aunque no dentro de los 270 días de plazo que se estableciera).

Esta falta de cierre en cláusulas de vital importancia impide el efectivo funcionamiento de nuevas instituciones, agravado por el incumplimiento general de los plazos establecidos por la Convención Constituyente.(1).

(1) Zafaroni Eugenio: Convención Constituyente Santa Fé, 1994. Diario de Sesiones: “Una Constitución tiene una parte dogmática y una parte institucional; la parte dogmática es prescindible... pero lo que no puede dejar de hacer es su cometido institucional; su parte de reparto de poder; de establecer cada parte del poder en una institución al margen de las mayorías coyunturales. Y lo que estamos haciendo con esto es pasar de una Constitución rígida a una Constitución flexible. Estamos pasando de una Constitución que pone límites ella misma, a otra que habilita al Congreso para hacerlo; que habilita a la mayoría coyuntural para poner los límites”.

1.1.- LA EQUIDAD, SOLIDARIDAD E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN RELACION CON LA DISTRIBUCION DE RECURSOS.

La Constitución Nacional reformada en 1994, ha agregado en el artículo 75 - facultades del Congreso-, inc. 2 y 19, una serie de reglas que se amalgaman con los principios explicitados en las normas constitucionales anteriores, no reformadas y que quedaron formando parte del nuevo texto ordenado.

De manera que considerada como un todo, la Constitución Nacional se interpretará y proyectará hacia el futuro en base a los principios del Preámbulo, los artículos programáticos de 1853 y las modificaciones que completan el plexo normativo y teleológico de la Constitución.

En este sentido, la nueva norma incluida en el inc. 2 del art. 75 que trata del poder impositivo de la Nación- contribuciones indirectas en forma concurrente con las provincias y directas por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio del país y siempre que la defensa, seguridad común y bien del estado lo exijan- indica expresamente que su distribución entre la Nación, la provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas, “se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas”. Y agrega, “contemplando criterios objetivos de reparto: será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

Una de las situaciones en que se hace evidente el problema, es en cuanto a la distribución de los impuestos coparticipables.

Hasta donde los parámetros que el inc. 2 del art. 75 establece son compatibles? Si la distribución se realiza en base a un criterio “objetivo” de reparto establecido en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, puede al mismo tiempo ser esta distribución equitativa, solidaria y dar prioridad a un grado equivalente de desarrollo?

Sin entrar en el análisis tributario, que no corresponde a este informe, cabe resaltar la importancia del inciso 2, en cuanto ha modificado la Constitución del 53 . estableciendo como facultad concurrente con las Provincias, la imposición de contribuciones indirectas, manteniendo en igual forma las directas y considerando a ambas coparticipables.

Esta coparticipación que se formalizará a través de una Ley Convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación, Provincias y Ciudad de Buenos Aires y se condicionará a los criterios mencionados. Es decir que si bien es indudable que la distribución será el resultado de negociaciones y situaciones cambiantes, los objetivos a cumplir deberán respetar el marco constitucional, fuertemente imbuido de un federalismo de concertación y cooperación, al hacer referencia a la igualdad, solidaridad y equivalente grado de desarrollo. (1).

(1): La fijación de objetivos teóricos que intentan cambiar la realidad con el sólo peso de una declaración, como en el caso de esperar que la mera distribución de fondos de coparticipación -vital para el funcionamiento efectivo del federalismo- pueda por sí sola lograr “un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional” (inc. 2, párrafo 4)., merece la cita de Diterich (La Sociedad Global, México, 1996), quien dice “sabemos que en América Latina la pretensión de una igualdad de oportunidades formales para todos los ciudadanos es una piadosa ficción, pero si la analizamos en su dimensión material, se vuelve un concepto apriorísticamente irreal, ...” “Uno de los desarrollos más preocupantes, consiste en que la brecha educativa entre los países industriales y los del Tercer Mundo se está ampliando...” “Existen 42,5 millones de personas adultas en América Latina que no saben leer ni escribir...” “la pobreza ha pasado de 247 millones de habitantes en 1980, a 270 millones de habitantes en 1990”. (págs, 103, 130 y 172).

Jorge Macón: (“ El reemplazo del Sistema de Coparticipación” CFI, 1996). Luego de analizar los criterios para su efectivización, devolución, adecuación, redistribución, efectividad, eficiencia - afirma que los distintos objetivos fijados por la Constitución “están en abierta contradicción con uno de los más aceptados principios de política económica, que indica que cada objetivo requiere un instrumento, es decir que no se conciben instrumentos con objetivos múltiples”, por lo cual sugiere la necesidad de dividir el sistema en varios instrumentos, de un porcentaje determinado de la recaudación a los que se podría denominar franjas.

Por otra parte el ejercicio del poder tributario, se encuentra condicionado constitucionalmente por otras normas, como por ejemplo:

- Los tributos deben ser aprobados por ley formal, artículos 4, 17, 75, inc. 1 y 2; y 99 inc. 3, que excluye la materia tributaria de los decretos de necesidad y urgencia y art. 52 que atribuye a la Cámara de Diputados en forma exclusiva la iniciativa en leyes sobre contribuciones. Esta última cláusula (nullum tributum sine lege) se inspira en el requisito del consentimiento de los representantes del pueblo sobre los que en definitiva recaerá la obligación de pago y cuyos antecedentes se remontan a la Carta Magna de Inglaterra y en forma más próxima al Cabildo de Buenos Aires, cuando establece como deber de la Primera Junta “que no pueda imponer contribuciones ni gravámenes al pueblo o sus vecinos sin su previa conformidad” (1).
- La igualdad como base del impuesto y de las cargas públicas -art. 16-. Este principio no es absoluto, ya que el mismo no implica la imposibilidad de determinación de categorías de contribuyentes, fundadas en situaciones equivalentes y aún la consideración de exenciones o diferenciaciones que hagan a políticas de fomento, equidad o solidaridad,

(1): Bidegain, Carlos M., Curso de Derecho Constitucional Y. III, pag. 95, Abeledo Perrot, 1995.

como aquellas a las que se refiere el inc. 19 del art. 75. Tampoco “igualdad” es equivalente a “proporcionalmente iguales” (inc. 2 del art. 75), ya que precisamente la proporcionalidad implica diferencias.

Agreguemos que de la igualdad deriva, según la Jurisprudencia, (1), el principio de generalidad de los impuestos, según el cual los mismos no deben recaer sobre personas o bienes determinados en forma singular.

La inviolabilidad de la propiedad (art. 17) marca un límite en el poder impositivo, ésta se refiere no sólo a su privación ilegítima, sino a la lesión que pueden producir en ella el monto exorbitante de los tributos, tasas o contribuciones. La jurisprudencia de la Corte Suprema ha tratado abundantemente esta materia, en relación a distintos tipos de gravámenes, fijando límites en proporción al valor de las cosas o a la capacidad de los contribuyentes. (Ver nota anterior).

- Principios de uniformidad: Inc. 1º del art. 75. Aunque este artículo originado en 1853, no ha sido modificado, la aplicación del inc. 19 del mismo artículo, atempera su alcance. Es decir que lo preconceptuado en el sentido que “los derechos de importación y exportación, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación” puede verse modificado en la implementación de políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar las desigualdades provinciales o regionales. Cabría además preguntarse hasta donde podría afectar esta norma a otras emergentes de Tratados Internacionales de Integración, y en este caso cual de ellas es de mayor jerarquía. (2)

(1): Bidegain op. cit. pag. 97.

(2): Bidart Campos op. cit. pag. 550 y sig. -Ferrando, Ismael, Los Tratados de Integración y la Reforma Constitucional. De Palma 1995).

“La uniformidad de las tarifas y de los evalúos obstaculizaba la adopción de políticas de fomento de determinadas zonas del país, mediante el aliciente del pago de menores derechos o de exención para las mercaderías y equipos que se importen por sus aduanas. Aunque se propuso a la convención reformadora de 1898 la derogación de este principio, que impide establecer aduanas libres en los territorios del sur de la República, esto fué rechazado por la convención, que decidió no innovar. La reforma de 1949, lo suprimió, pero reapareció al quedar sin efecto aquella. Después de la federalización de Buenos Aires, la motivación histórica de este principio ha desaparecido y su subsistencia ha sido más bien perjudicial porque obstaculiza la utilización de un instrumento de gobierno que puede ser favorable en determinadas circunstancias. Por ello, no suscitaron sino débiles reproches algunas normas legales, incompatibles con la regla que establecieron zonas francas o menores derechos para importaciones realizadas por aduanas del sur del país. (Bidegain op. cit. pág. 98. En este tema es también de interés el análisis de ley sobre zonas francas).

- Derecho a la libre circulación. A éste principio se refieren los artículos 9 a 12 y 126, estableciendo la libre circulación territorial de las personas, bienes y medios de transporte. En todo el territorio del país, no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regiran los derechos sancionados por el Congreso Nacional. Las Provincias no pueden establecer aduanas interiores, ni expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior.

Algunos analistas, como ya lo adelantáramos, interpretan que no existe compatibilidad entre los parámetros y principios reseñados, en tanto que otros entienden que debe hacerse un esfuerzo de integración y correlación de los mismos.

Si la conclusión es que existen antinomias entre estos parámetros y principios establecidos en las normas anteriores y posteriores a la Reforma, o que directamente son contradictorios, necesariamente la solución de los posibles conflictos estará dada por la Jurisprudencia de la Corte Suprema y su interpretación, ajustada a las situaciones, necesidades o contingencias políticas, deberá orientarse al bien común, como valor supremo que garantiza la Constitución.

Igualmente será útil mostrar claramente las posibles contradicciones en la interpretación de las normas del texto constitucional, ya que aunque provoque una cierta inseguridad jurídica transitoria, ella es la única manera que, en el momento oportuno, estas normas puedan ser corregidas.

EL CRECIMIENTO ARMÓNICO DE LA NACIÓN, POBLAMIENTO DEL TERRITORIO Y LA PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DIFERENCIADAS PARA EL EQUILIBRIO DE LAS PROVINCIAS Y LAS REGIONES.

El inciso 19 del art. 75, norma agregada por la reforma de 1994, contiene una serie de principios programáticos generales de los cuales nos interesa analizar aquellos que están directamente vinculados al federalismo o a las provincias: tal lo que establece en el párrafo 2º :”proveer el crecimiento armónico de la Nación y el 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.”

El crecimiento armónico de la nación, poblamiento del territorio.

Habitualmente el poblamiento de un territorio tiene un encuadramiento histórico que resalta las vinculaciones de los aspectos demográficos, especialmente de distribución y concentración poblacional, con determinantes económicos y políticos de cada época. Se ha dicho que la demografía ha ido adquiriendo una manifestación de fenómeno demopolítico, como expresión de las acciones generadas por el poder político en relación con la población. Si a su vez se considera que el poder político difícilmente puede desentenderse de la estructura de la población y de su distribución y concentración en el territorio para tomar decisiones, surge de ambos juicios la aceptación creciente que ha tenido la interpretación de la demografía, como disciplina política que coadyuva a la lectura de los equilibrios regionales.

El poblamiento del territorio considerado como “La distribución geográfica de la población por provincias y regiones, en su dinámica temporal, se refleja en los registros de los sucesivos cortes censales, que a nivel nacional, se han realizado en el país desde 1869 a 1991. Los resultados definitivos que corresponden a los relevamientos de casi una centuria - 1895 a 1991 - están contenidos en el cuadro siguiente que sustentan gran parte de las observaciones que se exponen.

- Entre los aspectos mas distintivos del poblamiento de territorio nacional en sus diferenciaciones regionales, se encuentra el ritmo de crecimiento, su distribución geográfica relativa y la concentración espacial de la población.

En estos aspectos se mantiene en forma constante y dominante dos rasgos distintivos, la permanencia concurrente de las regiones Metropolitana y Pampeana en la concentración de más del 65% de la población total, y en una posición opuesta, la permanencia de la Patagonia en el menor valor relativo de peso demográfico regional.

La distribución interna, por provincias, en cada región muestra diferencias a través de los censos, en sus valores cuantitativos. Dentro del Area Metropolitana, la ciudad de Buenos Aires no acusa prácticamente crecimiento de población en el lapso intercensal 1947 - 91 (2.981.043 habitantes en 1947 y 2.965.403 en 1991), en un franco retroceso en su peso relativo en el proceso de concentración de población, mientras aumenta en cambio en un crecimiento sostenido el conurbano bonaerense. Pero estas variaciones contrapuestas dentro de una misma región no tienen el mismo valor significativo cuando el área de referencia tiene la condición funcional y articulada de área metropolitana, ya que entonces el indicador de crecimiento se refleja mas fehacientemente por la concentración de empleos que por la distribución residencial de la población.

En general todas las provincias incrementaron su población, y aumentaron su peso poblacional relativo a lo largo del siglo intercensal 1895-1991, con algunas situaciones singulares destacadas intrarregionales que en ciertos casos se vieron favorecidos por regímenes preferenciales de promoción para la radicación de actividades, los cuales coadyuvaron a frenar procesos crónicos de expulsión de población. En tal forma Catamarca, La Rioja y San Luis, merced a las radicaciones industriales registran claras muestras de recuperación poblacional, y en especial Tierra del Fuego, favorecido por un régimen franco aduanero.

No obstante si asociamos la distribución relativa de la población por regiones con la superficie territorial de ocupación se percibe que actualmente (censo 1991) el

poblamiento armónico es un objetivo de difícil logro que requiere políticas regionales de permanente sostén político.

-Distribución porcentual relativa de la población (censo 1991) y de la superficie territorial, por regiones.

Regiones	Población (%)	Superficie territorial ocupada (%)
Total del País	100.0	100.0
Metropolitana	33.5	0.1
Pampeana	35.2	29.7
Nordeste	8.6	10.5
Noroeste	11.4	20.1
Cuyana	6.8	11.3
Patagónica	4.5	28.3

Evidentemente las cifras censales que subyacen tras los valores porcentuales y que aisladamente pueden parecer inexpresivas, resaltan, al compararlas a través de la geografía regional, el desequilibrio en la distribución de la concentración de la población dentro de la extensa magnitud territorial del país. No solo en el 0.10 % de la superficie territorial total se concentra más del 33 % de la población, sino que en términos de densidad de distribución más del 40 % del territorio tiene una densidad menor a 1 hab/km². y el 35 % entre 1 y 5 habitantes, es decir que alrededor del 75 % de la superficie total está ocupada bajo densidades poblacionales menores de 5 hab/km².

(En la actualidad residen en el AMBA cerca de 11 millones de habitantes, con una densidad media de aproximadamente 2820 personas por km². El país en su totalidad tiene una densidad media de algo más de 9 personas por Km²., valor que se reduce a 7 si se excluye el área metropolitana de Buenos Aires). Esto significa en la realidad no solo extensas zonas desérticas, sino el predominio de débiles asentamientos de población sobre las fronteras, las que por la configuración espacial del país tienen importantes extensiones (9.768 km.), y que exceptuando las Pampeana y

Metropolitana, bordean todas las regiones. Las áreas de frontera contaron con un régimen preferencial para promover su desarrollo (Ley 18.575 del 30/01/70).

Otro rasgo característico del proceso de poblamiento en el país ha sido, y es, el alto porcentaje de la población urbana sobre el total, tanto a nivel nacional como en las provincias, sin excepciones. En el Censo/'91 esta relación llegó al 88.4 % a nivel país, con un valor extremo menor del 60.8 % registrado en la provincia de Santiago del Estero, la cual, igualmente que las restantes provincias, en el lapso intercensal 1895 - 1991 presenta una creciente participación de su población urbana sobre el total.

La persistencia de una marcada tendencia de urbanización tiene raíces en determinantes históricos, insertos en una estructura urbana heredada desde el origen colonial, ya que la colonización fue una empresa urbana que dio lugar a la creación de la mayoría de las capitales provinciales que son actualmente preeminentes en su respectiva jurisdicción: Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Corrientes, San Luis, Mendoza, San Juan, Córdoba, La Rioja, y desde ya, Buenos Aires a nivel nacional. Todas estas ciudades fundadas antes de 1600 continuaron manteniendo sus roles aún después de la independencia y concentraron no sólo funciones administrativas sino también educacionales, sociales, comerciales y financieras, hasta el presente. Sólo Santa Fe escapa a este patrón ya que en la jurisdicción provincial actualmente Rosario es la ciudad preeminente.

A este condicionamiento histórico se agregan determinantes geográficos, y socioeconómicos, asociados a un tendido de infraestructura de transporte radial y convergente al puerto de Buenos Aires, a políticas dominantes de crecimiento exportador de bienes primarios, migraciones internas y externas que acentúan la estructura demográfica y el poblamiento del territorio en una desigual ocupación del espacio, pero siempre con la persistencia, como rasgos fundamentales, de creciente urbanización y acentuado macrocefalismo con connotaciones de "metropolización".

En escala menor Gran Mendoza, Gran Catamarca, Gran Neuquén, Gran Bahía Blanca, Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran San Juan, configuran conurbaciones que en grado creciente se presentan en los registros censales y revelan, además de las

concentraciones de población, la repetición en cada vez mayor número de provincias, la acentuación de primacía de la ciudad capital, dentro del mismo patrón que tiene el AMBA con el resto del sistema urbano del país. La conjunción de ambos rasgos constituye una de las limitaciones para la implementación de una política poblacional que contribuya a equilibrar la ocupación del territorio, fortalezca los sistemas urbanos provinciales y las redes que facilitan el crecimiento armónico de las regiones.

Es de general consenso que el alto grado de urbanización de un país se considera un indicador positivo, que facilita la inversión empresarial, los cambios tecnológicos, y el desarrollo económico; pero es un indicador complejo que requiere un análisis profundo que suele contradecirse en su significación si el crecimiento de las ciudades mayores del país responde a una migración forzada desde zonas rurales y centros menores, expulsores de una población incapacitada para insertarse en las estructuras de los mercados de trabajo urbanos y que pasan a aumentar los “bolsones de pobreza” y las “villas” de los centros mayores; visibles especialmente en las áreas calificadas como “Gran...” que rodean a las ciudades de mayor oferta de empleos.

Por supuesto es indiscutible que la población urbana es un componente significativo del recurso humano necesario para el crecimiento económico, pero también cabe considerar que además de los empleos que generan las actividades económicas, la población, que se suma ó ya reside en las concentraciones urbanas, requiere la existencia de un habitat apropiado, en términos de vivienda, servicios, comunicaciones, equipamientos comunitarios, salubridad ambiental, etc. de tal manera que estas condiciones brinden un marco de calidad de vida a la población que puede calificarse como base necesaria de infraestructura social y que es también componente de evaluación del desarrollo económico.

Puede entenderse entonces que para algunas corrientes de opinión exista una diferencia profunda entre desarrollo y crecimiento, cualquiera sea la escala del área de referencia. En el desarrollo se conceptualiza, a diferencia del de crecimiento, no solo un proceso de expansión cuantitativa sino también un acento en los aspectos cualitativos relacionados con la calidad de vida, en la medida que la satisfacción de las demandas que genera el crecimiento demográfico y la distribución de la población son satisfechas y se mejora, ó al menos se mantiene, el cuadro de vida de la población. Ejemplos visibles de esta dualidad se observan no sólo en el AMBA sino en otras grandes concentraciones poblacionales del país donde el ansiado “desarrollo” esta acompañado de una mayor degradación ambiental, imprevisión ó descontrol en la eliminación de residuos y efluentes, industriales y residenciales, deterioro y falta de seguridad en las vías de circulación, problemas de tránsito y transportes, aumento de riesgos de accidentes, distorsión del parque inmobiliario local con mayores problemas de vivienda y hacinamiento, y especialmente, aumento de la marginalidad social en todas sus manifestaciones; todo lo cual significa también “costos”del crecimiento, pese a la dificultad para medirlos.

Bajo estos términos de la realidad, el poblamiento del territorio, el equilibrio, y/o crecimiento armónico de las provincias se inserta, para algunos autores (1), en una dialéctica de los objetivos del desarrollo en contraposición a crecimiento económico, que los conceptualiza como términos de una ecuación ética que permanece en discusión abierta.

La promoción de políticas diferenciadas para el equilibrio de las provincias y de las regiones.

Son numerosas las experiencias realizadas en el país en esta materia, aunque no siempre han sido coincidentes las evaluaciones acerca de los resultados obtenidos o de las transformaciones operadas en cuanto a la estructura económica y social del país.

(1): Sejas Lidia - Ordenamiento Territorial - Mimco - 1995.

Debemos aclarar, antes de hacer una síntesis de las mismas, que la mención de las regiones en el contexto de este inciso, no es equivalente al del artículo 124 por el cual se faculta a las provincias para crear regiones. En este último caso se trata de la constitución de regiones concertadas, a través de acuerdos interprovinciales, para el logro de determinados objetivos. Su estructura es abierta y flexible; sus alcances pueden ser integrales o parciales.

En cambio, entendemos que la referencia del inciso 19 del artículo 75 a las regiones, tiene un sentido geográfico territorial, en el que se visualizan los desequilibrios, deficiencias o necesidades de determinadas áreas, frente al desarrollo de otras.

Para ejemplarizar esta distinción, podríamos comparar las regiones censales o “regiones” promovidas, como áreas de frontera, de tierras áridas, de reparación histórica. etc. y sus diferencias con regiones concertadas constituidas como el Nuevo Cuyo o la Región Patagonia e integradas por distintas provincias.

En síntesis, las regiones del inciso que tratamos, se refieren a áreas espaciales cuya armonía significa el equilibrio general, que podría alcanzarse, de acuerdo con esta cláusula, a través de políticas diferenciadas - alguna de las cuales reseñaremos a continuación - cuya determinación y promoción es facultad de la Nación (Congreso Nacional) en tanto que las regiones del artículo 124, son constituidas por las provincias y las mismas son las que fijan sus formas y objetivos.

Regímenes de promoción nacionales en las provincias

La legislación de regímenes de promoción industrial, política llevada adelante por distintos gobiernos durante cuatro décadas, podrían considerarse como la expresión de una tendencia que considera que la escasez de inversiones industriales en áreas deprimidas del país, era consecuencia de la baja tasa de ganancias y que corregir esa situación requería estimular las decisiones privadas de inversión.

Un reconocimiento de estos regímenes permite extraer algunas conclusiones interesantes, tanto en su incidencia en el mapa de la concentración industrial en el país, como por rasgos que deja esta experiencia para nuevas modalidades de políticas de fomento o estímulo a la radicación industrial, como podrían ser las Areas Francas.

Así por ejemplo entre las primeras, la ley 14781 definía como uno de sus objetivos el aprovechamiento de los recursos actuales y potenciales del “país” y “la descentralización industrial”. Este último objetivo tendía a frenar el proceso de concentración industrial en el área metropolitana, aunque la ley no establecía criterios para orientar geográficamente la localización industrial o para desalentarla en otras áreas.

Si se relaciona la aplicación de la ley con sus resultados en cuanto al objetivo de descentralización industrial, queda claro que lejos de lograrlo, acentuó la concentración, ya que casi el 64% de las inversiones aprobadas, tuvieron como localización la provincia de Buenos Aires, porcentaje que aumenta al 82% si se considera que también Santa Fe y Córdoba, es decir las tres provincias que tenían el mayor desarrollo industrial.

La descentralización geográfica constituyó un objetivo explícito de la ley 20560, sancionada en 1973, luego de una breve vigencia de la ley 19904 (1972). Desde el punto de vista de la descentralización geográfica, esta ley incorporó innovaciones importantes, ya que por primera vez se prohibía explícitamente la instalación o ampliación de establecimientos industriales en la Capital Federal, exceptuando a industrias que ocuparan no más de 10 obreros.

La descentralización también se implementó a través de un impuesto a las nuevas instalaciones que se localizaran, por ejemplo dentro del radio de 40 km. de la Capital Federal. El impuesto era de un 50% del monto de las inversiones fijas que demandara el proyecto. Excluidas las zonas restringidas por vía del gravamen, o no promovidas, dentro de la provincia de Buenos Aires y en las áreas metropolitanas de Santa Fe, Córdoba y Mendoza, la ley consideraba el resto del territorio nacional como una sola zona no diferenciada, sobre las que mantenían su vigencia los decretos de promoción regionales y sectoriales.

La ley 20560, además de establecer una escala progresiva de incentivos relacionados con la distancia y la importancia relativa asignada a la zona o sector a promover, estimulaba el desarrollo de actividades complementarias con países limítrofes.

Posteriormente, la ley 21608 introdujo un cambio en los criterios que hasta entonces habían orientado a las anteriores leyes de promoción industrial, ya que expresaba como propósito “fortalecer la participación de la empresa privada en la expansión de la capacidad industrial del país”, introduciendo un tono privatista y eficientista que se traduce en las medidas establecidas. Esta ley determinaba que en los regímenes regionales se regularían los beneficios promocionales de cada zona, asignando a la autoridad de aplicación la realización de los estudios necesarios, perfeccionamiento de la programación de sectores, zonas de desarrollo, parques industriales, áreas y zonas de frontera; previendo la participación de los gobiernos provinciales en dicha misión. Esta ley contó con una reglamentación general (decreto 2541/77) que delegaba atribuciones a organismos provinciales, para evaluar los proyectos que se presentaran.

Sucesivos decretos de carácter regional, modificaron la situación geográfica con la ampliación de beneficios a diferentes provincias, hasta abarcar la casi totalidad de el territorio nacional, situación que se mantuvo hasta 1989, en que se suspende el régimen de promoción industrial.

En términos generales el sistema legal de promoción industrial ha incluido una desproporción acentuada entre el número de leyes y la cantidad, variedad y diversidad de decretos que las han reglamentado, tanto en aspectos regionales como sectoriales, los que conformaron una densa trama jurídica. A esta situación se sumaron resoluciones administrativas adoptadas por la autoridad de aplicación, en uso de sus facultades, que en ocasiones modificaron por vía de interpretación, aspectos substanciales del régimen. En un tema instrumental más particularizado, se ha considerado que en los distintos regímenes la desgravación del Iva para los proyectos promovidos ha sido un estímulo desaprovechado por su aplicación indiferenciada;

bajo esta óptica se ha criticado la ley 20560 que concedió por igual la exención impositiva, sin distinguir proyectos de interés para la economía nacional o para las economías regionales.

En algunos otros regímenes la promoción indiferenciada significó en los resultados la “despromoción “regional, tal como lo evidenció en su momento la ley 14781, a través de la serie de decretos que fueron extendiendo las zonas favorecidas por la promoción -inicialmente solo otorgaba preferencias para la zona sur del río Colorado - ampliando gradualmente el beneficio, a tal punto que un año después se habían cubierto prácticamente las dos terceras partes del país bajo distintas formas de franquicias, lo que mostraba una ausencia de prioridades.

Finalmente, surge una conclusión crítica desde un estudio realizado por la D.G.I. en 1986, ampliado poco tiempo después. Las observaciones sobre la magnitud de los costos fiscales a los que habrían dado lugar los regímenes de promoción, indican uno de los problemas de discusión sobre los costos y beneficios del sistema. Asimismo existen críticas en el sentido que la promoción solo sirvió para trasladar industrias de una región a otra, en cuyo caso el beneficio de la zona favorecida equivaldría a una transferencia de ingresos desde el resto de la economía nacional a través del sistema impositivo, sin incrementar la riqueza del conjunto, incluso tendiendo a reducirla.

Si bien es difícil concebir un proceso de desarrollo regional sin la participación dominante del sector industrial, entre otras razones, porque la producción industrial está menos condicionada por factores naturales, tiene una fuerte capacidad de empleo a mejores salarios que otros sectores terciarios indiferenciados y estimula la innovación tecnológica, la realidad ha demostrado que la promoción industrial tal como fue impulsada no resultó suficiente, experiencia que cabe tener en cuenta.

Otros regímenes de promoción

- Promoción de Tierra del Fuego.- Ley 19640. Establece un área aduanera especial para la Isla Grande de Tierra del Fuego y un área franca para la Isla de los Estados. Los beneficios consisten en reducciones y exenciones tributarias y reintegros acumulativos para la exportación. Asimismo establece un régimen aduanero diferenciado en el territorio aduanero general.

- Reembolso por Puertos Patagónicos.- Ley 23018. Establece un reembolso por las exportaciones de productos originarios y procedentes del sur del Río Colorado que se exportan por puertos localizados en la Patagonia. La alícuota del reembolso se incrementa, conforme la australidad del puerto de exportación. La base del cálculo aumenta además con la contratación del transporte y seguros nacionales.

- Acta de Reparación Histórica.- Régimen de promoción industrial aplicado a las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis. Establecía exenciones impositivas y otros beneficios tributarios. Se asignaban competencias concurrentes a la Nación y a cada provincia en la administración del régimen.

- Fondo del Conurbano .- Ley 24073. Establece un régimen particular de preparticipación del impuesto a las ganancias, fijando, que el 10% de lo recaudado se utilice para inversiones en proyectos sociales dentro del conurbando bonaerense. El fondo creado por la ley, es administrado por la provincia de Buenos Aires, a través de una unidad ejecutora y una cuenta especial.

- Zonas Francas Ley 24331.- Establece la posibilidad de implantación de un Área Franca por provincia y faculta al Poder Ejecutivo Nacional para establecer cuatro adicionales. Prevé la posibilidad de que se creen Zonas Francas bi o plurinacionales. Las ventajas que otorga son exenciones impositivas aduaneras y tributos a la prestación de servicios básicos (energía, gas, agua, comunicaciones, etc.).

- Cooperación e integración minera.- Protocolo 3 del Tratado sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (1991) y Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre las Repúblicas de Argentina y Chile.-

Posibilita el desarrollo de proyectos conjuntos sobre recursos mineros existentes a lo largo de la frontera de ambos países, alentando la constitución de empresas conjuntas entre personas físicas y jurídicas, además del intercambio de información científico técnica, relevada principalmente sobre una franja de aproximadamente 40 km. a ambos lados de la frontera como un espacio de integración.

- Otros: Promoción de Áreas de Frontera - Promoción de Zonas Áridas - Régimen de Tráfico Vecinal Fronterizo - Exportación por aduanas del NEA - Baja de aportes patronales, según región.-

1.2.- CONSIDERACIÓN DE LAS NUEVAS COMPETENCIAS PROVINCIALES EN RELACIÓN CON EL FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO.

“La técnica constitucional de distribución del poder presenta dos modelos principales. En unos estados comienza por hacerse en forma *territorial* y simultáneamente, respecto de cada conjunto de tareas atribuidas a cada uno de los centros territoriales de poder, se efectuará otro reparto de segundo grado, *funcional* u orgánico, por el cual se asignan a órganos diversos, funciones o tareas distintas. Es el caso de los estados federales.

En otros estados se omite la distribución territorial y se limita a la funcional u orgánica del único centro de poder. Esta descripción corresponde a los estados unitarios”.

De esta manera comienza el tratamiento del tema que nos ocupa Carlos M. Bidegain, en su Curso de Derecho Constitucional (Tomo III “La distribución del Poder, pág. 9 a 27) quién además de considerar situaciones intermedias (España, Italia, Bélgica) describe los factores históricos y políticos que determinaron la adopción del sistema federal de nuestro país.

De modo que por las circunstancias conocidas, dentro de las cuales destacamos la preexistencia de las provincias, podemos observar la vigencia con más o menos rigor tanto del régimen federal, es decir de una distribución territorial de competencia como la separación de funciones ejecutivas, legislativas y judiciales. Descentralización y división que crea un sistema de un mayor equilibrio teórico del poder, que junto con la descentralización mejoran la inmediación y la eficiencia y según opinión generalizada, fortalecen la democracia.

La estructura del estado federal, se realiza a través de tres principios: “la supremacía del orden jurídico federal, la participación de las provincias en la formación de la voluntad federal y la distribución de competencias entre la Nación y las autoridades locales (Bidegain, op. cit. T. III, pag. 67).

De esta manera surgen entre nación y provincias, distintos tipos de relaciones: de supremacía o subordinación, de coordinación, de cooperación y de estructuración del sistema.

- La *relación de subordinación* se expresa en la supremacía del poder federal, concretada en el art. 31 de la C.N., que establece que la Constitución Nacional, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ellas, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales.

Este tipo de relación se muestra además, en el condicionamiento del poder constituyente provincial, en el sentido que la Constitución que cada una de ellas dicte, será dentro del sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y con la obligación de asegurar su administración de justicia y la educación primaria (art. 5 N.N.)

La reforma del 94, aumentando estos condicionamientos agregó en el nuevo artículo 123, que las provincias deberán asegurar la autonomía municipal “reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Entendemos que esta obligación de asignar el carácter de autónomos a los municipios sin distinción, avanza sobre las facultades provinciales, en cuanto a la determinación de la naturaleza jurídica y forma de la institución municipal. Precisamente una de las características de los centros poblados (raíz de los municipios) en nuestro país, es la diversidad de situaciones y grados de desarrollo, lo que impone la búsqueda de distintas formas organizativas. Ellas van desde la plena autonomía a la necesidad de creación de organizaciones mínimas y básicas (municipios rurales, centros comunitarios, comisiones de fomento) con autonomía real o solo autarquía, según sus circunstancias de población, localización y recursos.

Si bien parte de la doctrina, (1) se inclina por interpretar que este nuevo artículo, mantiene las facultades provinciales en la materia, con los alcances expuestos, por ejemplo, en los argumentos de la Procuración de la Nación en el fallo “Rivademar vs. Municipalidad de Rosario”; otros autores (2) llegan a afirmar que a partir de la modificación, las provincias deberán revisar sus respectivas constituciones con el fin de adaptarlas a la referida exigencia de “autonomía”.

Otra manifestación de supremacía del orden federal, se manifiesta en instituciones como la intervención en las provincias y la declaración del estado de sitio.

A partir del art. 6º , no modificado, por el que el gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno o repeler invasiones exteriores y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubieran sido depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia, la reforma agregó dos artículos que aclaran el procedimiento a seguir.

En primer lugar, dentro de las facultades del Congreso (art. 75) se incorpora el inc. 31, por el que este órgano es el que dispone la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires, y aprueba o revoca la intervención decretada por el Poder Ejecutivo, durante su receso.

(1) Abalos de Mosso, M.G. : Reflexiones sobre el Régimen Municipal en la Constitución Nacional, Mendoza 1995, pág. 403 y sig. Quiroga Lavié H., Estudio Analítico de la Reforma de la Constitución Nacional, Depalma, 1994, pág. 73; Castorina de Tarquini, op. cit., pág. 363 y sig.

(2) Natale, Alberto, Comentarios sobre la Reforma de la Constitución, Depalma, 1995, pág. 174, 176; Sabsay, Onaindía: La Constitución de los Argentinos, Errepar, 1994, pag. 367.

Correlativamente, dentro de las atribuciones del P.E.N. (Art. 99), el inc. 20 autoriza a decretar la intervención en caso de receso del Congreso, debiendo convocarlo simultáneamente para su tratamiento (Bidegain, op. cit. pag. 121) “Pocas instituciones como ésta de la intervención federal han funcionado tan fuera de quicio. Introduce una alteración tan grave en el régimen federal que solo parece justificado su uso en casos extremos. Pero en nuestro país, muy pronto dejó de ser un instrumento excepcional, una “última ratio” orientada exclusivamente a su plausible objetivo de garantizar a cada provincia el goce y el ejercicio de sus instituciones, para convertirse en una forma de dominación política”.

Con respecto a la declaración del estado de sitio (arts. 23, 99 inc. 16 y 75, inc. 29-cláusulas que no fueron modificadas), consiste, en que en aquellos casos de conmoción interior o de ataque exterior, que pongan en peligro la Constitución o a las autoridades creadas por ella, el Congreso podrá declarar (aprobar o suspender) el estado de sitio en la provincia o territorio en donde exista la perturbación del orden, quedando suspendidas allí las garantías constitucionales.

El Presidente podrá hacerlo en caso de receso del Congreso, pero durante ese período estará impedido de condenar o aplicar penas por sí.

Fijación de límites interprovinciales. Aunque la Constitución garantiza la integridad del territorio provincial al requerir el consentimiento de las respectivas legislaturas para sustraer de su dominio eminente una parte del mismo, con el fin de cederlo para su federalización (art. 3 C.N.) o para erigir dentro de él otra provincia (art. 13), la facultad de arreglar definitivamente los límites del territorio nacional y fijar el de las provincias corresponde al Congreso de la Nación. (art. 75, inc. 15).

Castorina de Tarquini (Op. cit. T. III, pág. 347) agrega dentro de estas relaciones de supremacía, la presencia de la Corte Suprema como única instancia encargada de dirimir los conflictos entre los estados miembros (art. 127 C.N.) y lo que “ es más importante y no está escrito”, que las provincias como tales, ya no participan en las

elecciones presidenciales, lo que de hecho aumenta el poder de decisión de las grandes concentraciones de población, en detrimento de la mayoría de las provincias que individualmente tenían, con el anterior sistema de elección indirecta, un mayor peso relativo.

- *Las relaciones de coordinación* se regulan, en principio, por lo establecido en los artículos constitucionales que asignan competencias a la Nación o a los estados provinciales a partir de la regla que las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal (art. 121 C.N.).

Oyhanarte, Julio - (Poder Político y Cambios Estructurales en la Argentina - Perrot 1957) descarta el uso de las fórmulas apriorísticas para resolver en forma mecánica el problema que presenta la textura abierta de muchas normas de la constitución dando como alternativa la consideración de tres puntos: a) si el asunto es nacional “por su área y dimensión”, la competencia es nacional; b) las materias a distribuir entre la Nación y las provincias, no son una lista cerrada sino abierta y creciente (telecomunicaciones, televisión, satélites, etc., no podían siquiera imaginarse en 1853, de la misma manera que en los próximos años el avance científico y tecnológico nos hará ver muchas cuestiones no previstas en la reciente reforma); c) la competencia nacional puede surgir con motivo de la imposibilidad material por parte de alguna provincia para afrontar problemas que necesariamente deben ser resueltos.

No cabe duda que en esta síntesis hay una tendencia al aumento de las facultades del gobierno central así como del poder económico requerido competencia nacional, por eso coincidimos con Bidart Campos (op. cit., pag. 72) cuando afirma que el legislador debe revisar y corregir el grado y profundidad de esa tendencia, señalando además; “En la reforma Constitucional de 1994 se ha introducido medidas que contrarrestan o redefinen esas competencias apuntando a resguardar el federalismo. Puede decirse que existe una doble orientación en el mundo moderno: la concentración en la toma de las grandes decisiones y mayor autonomía periférica en las políticas y su ejecución.

Reforzando esta opinión, puede considerarse además que en la reforma de 1994, se agregaron diversas cláusulas que fortalecen el federalismo al otorgar una participación explícita a las provincias (control de servicios públicos) o por la atribución de derechos que hasta ese momento eran discutidos (dominio originario de recursos naturales).

Haremos una breve reseña de las nuevas normas que se vinculan con las potestades provinciales.

El art. 41, se refiere a la atribución de proveer a la protección del medio ambiente y del patrimonio natural y cultural, mediante dos formas: a) reconociendo los derechos difusos de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y las actividades productivas y b) en cuanto al ordenamiento objetivo de las cuestiones ambientales: (Art. 41: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente, la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional, de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radioactivos”.

En esta materia habría una complementariedad de facultades nacionales y provinciales al atribuir a la Nación la facultad de dictar normas que establezcan los presupuestos mínimos de protección y a la provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas (las nacionales) alteren las jurisdicciones locales.

El convencional Alberto Natale al tratar este tema en su exposición de la Convención Constituyente, afirma: “La legislación de protección mínima común a todo el país, habrá de ser dictada por el Congreso de la Nación, pero la aplicación y la jurisdicción sobre esa legislación seguirá correspondiendo a las provincias, con una solución similar a la del artículo 67, inc. 11 (hoy 75, inc. 12) de la Constitución Nacional, cuando atribuye al Congreso Nacional, dictar la legislación de fondo, pero preservar las jurisdicciones locales para su respectiva aplicación. En todo lo demás, en todo lo que sea necesario para completar, implementar o extender, a partir de ese piso mínimo, las exigencias de tutela del medio ambiente, las provincias conservarán íntegros sus poderes actuales. Porque hay necesidades comunes a todo el país, pero también hay necesidades específicas de cada región...”

A esto podemos agregar que las facultades de las provincias en esta materia, incluyen aquellas cuestiones que hacen en forma particular y divisible a su propia jurisdicción territorial, disponiendo entonces de: a) un ámbito legislativo para la aludida complementación a la ley del Congreso y b) otro ámbito para proteger el ambiente cuando el problema se circunscribe geográficamente a su jurisdicción local, con la advertencia de que también aquí, la protección no podrá ser inferior a la que surja de la ley del Congreso (Bidart Campos, op. cit., pág, 304).

El artículo 42 se refiere a los derechos de consumidores o usuarios de bienes y servicios públicos, consistentes en la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; información, libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno.

Las autoridades proveerán a la defensa de estos derechos mediante la educación, la defensa de la competencia, el control de monopolios naturales y legales y a la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y la asociación de consumidores y usuarios.

Se remiten a la legislación el establecimiento de los procedimientos para la prevención y solución de conflictos y los marcos regulatorio de los servicios.

El nuevo artículo interesa particularmente en cuanto al fortalecimiento de las posiciones provinciales en la materia, ya que está asegurada su intervención junto con las asociaciones de usuarios en uno de los puntos claves como lo es el control de los servicios públicos de competencia nacional en que puedan estar interesadas.

Con respecto a la educación, -aparte del artículo 5° en el que era una condición para el goce de la autonomía provincial, proveer a la educación primaria- un tercer párrafo dentro del inc. 19 del art. 75, dice: “Sancionar leyes de organización y de base de la educación, que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales, que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna ; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Se interrelacionan en este párrafo los conceptos de educación y unidad nacional. La unidad, dice Bidart Campos (op. cit. pág. 389) ha sido un objetivo prioritario en nuestra constitución histórica, y agrega “Pero tal unidad no fué pensada ni gestada, y no debe ser, una malformación amalgamada que ignore a las partes del todo...” “y aquí reaparece el desafío y la esencia de nuestro federalismo. La educación debe afrontarlos, y por algo la norma agrega de inmediato que la consolidación de la unidad tiene que respetar las particularidades provinciales y locales...”

Resumiendo sus palabras: la políticas educativas y culturales han de proporcionar lo que dice la norma: organización y bases del sistema, para dejar margen y espacio a la adecuaciones exigidas por las diferencias (que el texto apoda particularidades) de provincias y regiones.

El tema de las jurisdicciones nacional y provinciales en establecimientos de utilidad pública nacional, fué uno de los más apasionadamente controvertidos por la doctrina. El problema surgía de la redacción del viejo artículo 67, inc. 27, que determinaba como atribución del Congreso “ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación y sobre los demás lugares adquiridos por compra o cesión en cualquiera de las provincias, para establecer fortalezas,

arsenales, almacenes u otros establecimientos de utilidad nacional”. La jurisprudencia fluctuaba entre la aplicación rigurosa y excluyente de la jurisdicción nacional, a la admisión de la jurisdicción provincial concurrente en todos aquellos asuntos que no hicieran a los fines propios del establecimiento o que no obstaculizaran su uso o funcionamiento, sin que nunca, a pesar de la sanción de una ley reglamentaria, se unificara su interpretación.

Por ello, el nuevo inc. 30 del art. 75, dispone “... (el Congreso podrá) dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieren en el cumplimiento de aquellos fines”. Distintos autores (Abalos de Mosso, Bidegain, Bidart Campos, Natale, entre otros) se han pronunciado a favor de la reforma, entendiendo que la cláusula es “sobria, pero lo suficientemente clara” para dar entidad constitucional a la posibilidad de una jurisdicción compartida, agregando que ello no implica la federalización del territorio.

Cabe advertir, según lo señalado por Bidegain, que la reforma ha puesto énfasis en la declaración de la utilidad nacional del establecimiento y no en la cuestión de su propiedad, como lo había el texto anterior. “Esto adquiere peculiar relieve teniendo en cuenta que el proceso de reforma del Estado puede acrecentar notablemente el espectro de lugares de propiedad privada en los cuales se desarrollen tareas de utilidad nacional - a través de concesiones u otras figuras- que requieran la aplicación de normas federales que aseguren el cumplimiento de los fines del establecimiento...”

Otro tema controvertido encuentra solución en la reforma, a través del art. 124 que establece “... y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas del gobierno federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso”.

La reivindicación de esta facultad por las provincias, en las nuevas constituciones por ellas sancionadas (Formosa-La Rioja), así como el reconocimiento del derecho de efectuar gestiones y acuerdos en el orden internacional, para satisfacción de sus

intereses locales, defendido en distintas reuniones y congresos, fué tomada por los convencionales.

En relación al alcance de las mismas Juan V. Solá expresa: “sin dejar lugar a dudas sobre la competencia en materia de política exterior del gobierno federal, es conveniente hacer una distinción. La gestión que las provincias se han reservado y las que tienen concurrentes con el gobierno federal para su bienestar económico -social, puede desbordar la jurisdicción interna y traducirse en el ámbito internacional, sin por ello usurpar facultades del gobierno federal. El límite de esta actividad es que en la promoción de sus intereses la provincia no comprometa negociaciones que hacen específicamente a las relaciones internacionales. La contratación de bienes y servicios está dentro de esas facultades y nada obsta tampoco a que promuevan su turismo o sus productos en el exterior. Los contratantes no afectan con su acto sus jurisdicciones, actúan como empresarios, con las mismas restricciones que las de los tratados interprovinciales. Debe aclararse la distinción entre relaciones exteriores, de las cuales el gobierno federal mantiene el monopolio y los negocios administrativos de las provincias”.(1)

Modificaciones en el sistema de elección de Presidente y Vicepresidente de la Nación y Senadores.

El sistema antes de la reforma era de atribuciones compartidas: Presidente y Vicepresidente eran elegidos por Juntas de electores, en los distritos electorales que coincidían con las jurisdicciones provinciales; los Senadores (dos) eran elegidos por las legislaturas locales y los Diputados “directamente por el pueblo”.

La Reforma modificó los dos primeros procedimientos, estableciendo la elección directa en el caso de los máximos niveles del Poder Ejecutivo Nacional y

(1): Los tratados parciales de las Provincias con los Estados Extranjeros. (E.D. T. 88, pág. 881

considerando la totalidad de la República como un distrito único, con lo que perdieron peso las provincias. En el caso de los Senadores (tres), serán elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos y la restante al partido político que le siga en número de votos. Observese que las bancas parecen “corresponder” a los partidos y no como en el sistema anterior en que los senadores eran considerados “de cada provincia”, con lo que el eje de la institución ha pasado del equilibrio de las autonomías provinciales con el gobierno central, a la valorización de un posible pluralismo político.

De esta manera, la participación provincial en el nivel nacional, se concreta fundamentalmente a través del Senado, pero con la peculiaridad de que quienes lo integran, no reciben instrucciones de las autoridades provinciales, ni están obligados a informarles sobre su desempeño.

- ***Las relaciones estructurales*** -de participación o “inordinación” para otros autores como Bidart Campos, Bidegain, Castorina de Tarquini, hacen a la trama u ordenación del sistema federal, es decir, que surgen de su naturaleza como relación entre el todo y los partes, imbricación de facultades nacionales o federales con las provinciales o locales.

Estas relaciones pueden ser entendidas con mayor o menor amplitud, podemos incluir, si adoptamos una interpretación restringida, incluiríamos en esta clasificación solamente las cláusulas referidas a la presencia o representación provincial en las instituciones del gobierno nacional tal por ejemplo la integración del Senado de la Nación, poder en principio constituido por representantes de las provincias, que además al ser Cámara de origen de distintas leyes por y prestar acuerdo para la designación de determinados funcionarios, integra las decisiones del nivel nacional.

Pero también, si extendemos el concepto que implica esta clasificación, podríamos incluir en ella al resto de las relaciones o facultades concurrentes (art. 75, inc. 18, art. 125) y a aquellas establecidas en los nuevos artículos de la reforma, en los que existe entre el gobierno nacional y las provincias, competencias compartidas o complementarias, es decir que una misma facultad se “distribuye” en sus distintos aspectos según sus alcances, etapas o fines, entre uno u otro nivel, tal como hemos visto en materia de educación, medio ambiente, o establecimientos de utilidad nacional, etc.

2.- formas de concertación e integración regional según objetivos y niveles.

2.1.-Antecedentes de la regionalización en el país. Acuerdos interprovinciales.

Proyectos de regiones institucionalizadas.

Proyección de la región en el ámbito internaciona

2.2.- Articulación de la red de regiones según objetivos y niveles

2. FORMAS DE CONCERTACION E INTEGRACION REGIONAL

Uno de los objetivos centrales del Consejo Federal de Inversiones desde su creación, fue encarar el desarrollo regional integrado. Este concepto y su alcance se vieron enriquecidos en lo que se refiere a la idea misma de Región, como una articulación más flexible y amplia de los espacios provinciales internos y externos, y a la modalidad de creación de estos espacios mediante procesos de concertación.

Las Provincias presentan muy diversos niveles y características, que reconocen como causa histórica general, los efectos de distintos modelos de desarrollo, que conformaron un esquema territorial con centro en la región pampeana.

Estos diferentes modelos de desarrollo provocaron desigualdades tanto entre las provincias como hacia el interior de las mismas. El fenómeno concomitante, fue la creciente debilidad de los estados aisladamente considerados, para controlar y participar de las decisiones del conjunto nacional o para compatibilizar sus relaciones recíprocas.

Pero, a partir de la nueva Constitución de 1994, se posibilita expresamente la conformación de regiones, para lograr precisamente un mayor equilibrio y una recomposición del poder de negociación de las Provincias entre sí y de ellas con la Nación.

Consideramos así, este instrumento constitucional, como un sistema de gestión concertada y ámbito de negociación de políticas públicas y privadas para la integración, coordinación y complementación de acciones. (Región Concertada).

La implementación de este proceso de integración regional requiere la generación de sistemas de información y comunicación adecuados, a través de redes que vinculen a las distintas partes. Lógicamente, esta es ahora posible, porque el avance tecnológico así lo permite.

Es decir que las regiones se asientan a su vez, sobre una red funcional de relaciones de cooperación, complementación y coordinación (red de regiones), lo que constituye un mecanismo participativo, igualitario y democrático.

La ampliación de los mercados, el desarrollo científico tecnológico y la modernización de la economía, exige una respuesta, mediante la coordinación de las políticas de los distintos sectores. Su forma de articulación a través de Regiones Concertadas, podrá ser además la clave del fortalecimiento del federalismo.

2.1. ANTECEDENTES DE LA REGIONALIZACIÓN EN EL PAÍS - ACUERDOS INTERPROVINCIALES.

Desde el punto de vista jurídico institucional, podemos observar la evolución de la concertación regional en nuestro país, durante dos etapas. La primera, sostenida normativamente en el artículo 107 de la Constitución de 1853, por el que las provincias se reservan la facultad de celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común y una segunda etapa, a partir de la reforma constitucional de 1994, en la cual específicamente se establece que las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines (art. 124).

Por otra parte, debemos mencionar las normas constitucionales de distintas provincias que se refieren a esta materia y a los requisitos necesarios para la aprobación de acuerdos, tratados y convenios interjurisdiccionales.

Así por ejemplo, la Provincia de Córdoba (1987) establece en el artículo 16 de su Constitución que “Corresponde al Gobierno Provincial... inc. 2), promover el federalismo de concertación con el Gobierno Federal y entre las Provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios”. La celebración de estos tratados y acuerdos es atribuida al Gobernador (art 144 inc. 4), que los concretará para la gestión de intereses propios de la provincia y la coordinación y unificación de servicios similares con el Estado Federal, las demás provincias, las municipalidades y demás entes públicos, con aprobación de la Legislatura y dando cuenta al Congreso de la Nación, en su caso. (A este respecto son similares las cláusulas sobre aprobación de tratados del resto de las provincias).

La Constitución de la Provincia de La Rioja (1986) establece en el artículo 17 sobre gestión interjurisdiccional que la Provincia podrá celebrar acuerdos, efectuar gestiones a mantener relaciones a nivel bilateral o regional, con otras provincias o con la Nación en el ámbito de sus intereses propios y sin afectar los poderes políticos delegados al Gobierno Federal. “En particular, podrá acordar con la Nación sobre coparticipación de los efectos negativos de la política económica nacional (“sic”) y participación en todo órgano que administra facultades concurrentes, regímenes concertados y empresas interjurisdiccionales o del Estado Nacional que exploten recursos en su territorio”.

En Salta, la Constitución de 1986, declara en la “Cláusula Federal” (art 3) que corresponde a los poderes públicos:... inc, 2 Promover un federalismo de concertación con el gobierno federal y entre las provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y para participar en organismos de consulta y decisión de nivel federal y establecer relaciones intergubernamentales o interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios, agregando en el inc. 5: “procurar y gestionar la desconcentración de la administración nacional” (al respecto ver Proyectos Dromi y Baum).

La Constitución de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur (1991) reitera la establecido en la Constitución de Salta, agregando además que “se reserva el derecho a convocar a la celebración de un nuevo Pacto Federal”. inc. 6.- artículo 5°.-

La reciente Constitución de Chubut (1994), posterior a la Reforma Nacional, desarrolla en el acápite sobre “Región”, que el Gobierno provincial, “concierta con otras provincias la ejecución de políticas interjurisdiccionales mediante la celebración de convenios y tratados que contemplen incluso la constitución de acuerdos regionales, con la finalidad de atender intereses comunes. Agrega, además, en forma original que la delegación de atribuciones legislativas o jurisdiccionales en organismos supraprovinciales, requiere la aprobación de los dos tercios del total de los miembros de la Legislatura, sujeta tal aprobación a referéndum popular posterior, como condición de vigencia.

Acuerdos Interprovinciales

Una revisión de los tratados y acuerdos celebrados por las provincias con anterioridad a la reforma constitucional de 1994 (1) muestra no solo lo numeroso del material disponible, sino la diversidad de temas en ellos contenido.

Así, los objetivos varían desde la creación de entes, comités, corporaciones, etc., de carácter interprovincial, en particular para la realización de obras o manejo de recursos naturales compartidos (cuencas hídricas) hasta aquellos de menor envergadura como los que se refieren a la coordinación o complementación parcial en materia de salud, educación o policía sanitaria animal o vegetal (ver Anexo I).

La falta de integración existente en las provincias durante esta etapa, puede observarse analizando la diferencia cualitativa y cuantitativa existente entre los convenios y tratados celebrados a partir de 1853 por cada una de las provincias con la Nación (más de ochocientos) y los acordados por las provincias entre sí (alrededor de cien). A este dato que pareciera mostrar una mayor frecuencia en el establecimiento de lazos entre centro-periferia, se podrían agregar otros referidos a las relaciones comerciales por triangulación con la Capital, la falta de medios directos de comunicación o los conflictos subyacentes entre provincias, provocados por intereses sectoriales.

Con respecto a la creación o constitución de regiones, algunos de los tratados mencionados tienen un referente directo en regiones naturales: COREBE-Corporación Regional del Bermejo; Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los Ríos Neuquén, Limay y Negro, etc. En otros casos los espacios de concertación y cooperación horizontal entre distintas jurisdicciones han sido de carácter sectorial. Tal el caso por ejemplo del Consejo Federal del Comercio Exterior (COFECEX), que no constituye una instancia política "sino mas bien un ámbito que procura elaborar propuestas dirigidas a reactivar al sector exportador de cada provincia y crear un

(1) Recopilación de tratados Interprovinciales ratificados - Mujica E. 1991.-

espacio más ordenado de negociación con la instancia federal” (1) dándole al mismo tiempo la flexibilidad necesaria como ámbito interjurisdiccional, a la vez desburocratizado y ágil.

Pero la región concertada, como tal, podemos decir que se concreta a partir del Tratado del Norte Grande Argentino (1987) y del Tratado del Nuevo Cuyo (1988) a los que debemos añadir la firma del Tratado de la Región de la Patagonia, efectuada en junio de 1996.

El Tratado del Norte Grande tiene como objetivo concertar los intereses económicos y trabajos de utilidad común referidos al régimen de contrataciones de los estados provinciales; la ejecución de obra pública con impacto regional, circuitos turísticos integrados; planes de industrialización; promoción de proyectos regionales; apoyo a la producción y comercialización de la Producción local. La importancia de tales objetivos debe medirse en función del número de provincias que comprendía (Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones) y el sentido de horizontalización de las relaciones interprovinciales por la vía de la infraestructura de comunicaciones y transporte y el desarrollo integrado de toda el área norte del país.

El Tratado de Integración Económica del Nuevo Cuyo, celebrado por las provincias de San Luis, Mendoza, San Juan y La Rioja, tiene una connotación específica en cuanto a los temas referidos a la integración económica de las cuatro provincias, y a las necesidades de reconversión productiva para la exportación de los productos regionales, la salida al Pacífico y el desarrollo de las relaciones bilaterales con Chile.

Sus principales objetivos se refieren al mejoramiento de los medios de comunicación y transporte; la promoción minera regional; la radicación industrial; el mejoramiento, normalización y control de calidad de la producción; la participación en la formulación

(1) : Esteso Roberto. Concertación Regional: Evaluación y aspectos institucionales de los acuerdos regionales - IPAS. 1989.

de la política nacional de comercio exterior; la promoción de consorcios de exportación; el establecimiento de mecanismos de información y la creación de un sistema informativo regional destinado a brindar información de mercados para orientar la producción o promover una mayor integración física de las provincias signatarias con la República de Chile, procurando la infraestructura necesaria y el incremento de los flujos de productos y servicios.

El reciente Tratado de la Región Patagonia, integrado por las Provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén y La Pampa, es fundamentalmente un Acuerdo -marco de concertación política, que deberá desarrollarse mediante Protocolos . En este tratado se fijan como objetivos generales; proveer al desarrollo humano y al progreso económico y social de la región, fortaleciendo las autonomías provinciales y en la determinación de las políticas nacionales, en la disponibilidad de sus recursos y el acrecentamiento de su potencial productivo, defendiendo, además, los beneficios diferenciales que sostengan el equilibrio de la Patagonia con el resto de las regiones.

Particularmente los dos primeros tratados a los que nos hemos referido, involucran con diferentes formas y modalidades a los mas diversos actores: grupos empresariales, universidades, sectores del trabajo y de las pequeñas y medianas empresas, etc. superando de esta manera la exclusiva iniciativa estatal.

Sin embargo, en el caso del Norte Grande, diversos factores, entre los cuales puede haber tenido relevancia los cambios de autoridades provinciales, llevaron el rápido avance inicial a un virtual estancamiento removido parcialmente por el Foro de Gobernadores del Noroeste Argentino que realizó numerosas reuniones a partir del año 1992.

Por el contrario, el Nuevo Cuyo ha mantenido y acrecentado sus actividades intraregionales y la promoción de sus relaciones con la República de Chile, particularmente en materia de comercio internacional, control sanitario, infraestructura de transporte y minería.

Es así como, según opinión de Esteso las acciones de cooperación horizontal, de coordinación de políticas y emprendimientos que superan la simple sumatoria de demandas hacia el centro... se inscriben en una perspectiva que sitúa a la región como un campo relacional, como un sistema de interacciones sociales, institucionales, culturales, etc. que encierran múltiples flujos. “Desde esta óptica estamos frente a intentos de construcción de la región en términos flexibles y superadores de los aspectos referidos a las contigüidades y homogeneidades territoriales... Pero este rasgo de región construida progresivamente y de manera flexible pone un desafío en dos sentidos. Por un lado el imperativo de fortalecer los aspectos constructivos y unificadores de la realidad regional y, por el otro, la necesidad de bloquear aquellos componentes que impliquen un agrupamiento para sumar demandas hacia el centro”. (op. cit.pág. 47).

- Proyectos de Regiones Institucionalizadas

A partir de la reforma constitucional de 1994 ha vuelto a plantearse con mayor fuerza el problema de las regiones y de la regionalización del país.

Como ya lo mencionáramos, con anterioridad a la misma hubo numerosas experiencias asociativas de provincias que hicieron que gran parte de la doctrina (Frias, Guidi, Castorina de Tarquini) sostuviera que no era necesaria la explicitación constitucional de la región, ya que la facultad de celebrar acuerdos interprovinciales abría el camino de la concertación para la formación de regiones.

Sin embargo, los constituyentes -manteniendo esta facultad art 125 actual- agregaron en el 124 que “las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”.

Por otra parte en el inciso 19 del artículo 75, se establece como facultad del Congreso Nacional de... “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”.

Esto ha llevado a una cierta confusión en el sentido de que la regionalización del país consiste en un “mapa” regional que ha de trazar el Congreso (1) “es evidente que a fin de cumplir con esta competencia art 75. inc. 19) el estado federal necesita tomar en consideración cuales regiones requieren equilibrar su desarrollo con otras, lo que implica algo semejante a un diagrama o mapa regionalizado, dentro del cual aparecen -como es obvio- las provincias, porque nadie ignora que el territorio dividido en provincias es la base para la referida diagramación”.

(1): Bidart Campos - Derecho Constitucional Argentino T. VI pág. 526 y 527.

Debemos entonces aclarar las cuestiones que se plantean:

- a) Facultad de las Provincias para crear regiones y establecer sus órganos: art 124 C.N. Esta habilitación podrá instrumentarse a través de los tratados parciales a que se refiere al artículo 125 (ex 107) de la C.N.
- b) La competencia provincial no excluye la posibilidad de que el estado federal pueda ser parte en las regiones (ver C.F.I.), pero no significa que “pueda por si mismo crear una región y después requerir el acuerdo a la adhesión de las provincias (1) porque en tal supuesto habría una etapa de iniciativa no compatible con el art. 124, por el de que son las Provincias las que tienen la facultad de iniciativa originaria en la regionalización.
- c) La regionalización debe ser concertada y flexible, lo que implica la posibilidad de pertenencia provincial a más de una región, siempre que sus objetivos sean compatibles. (ver La Rioja como integrante del Nuevo Cuyo y del NOA).
- d) Las regiones a que se refiere el artículo 75 inc. 19 de la C.N., podrian considerarse como divisiones territoriales o económicas. Su institucionalización solo podría tener alcances de descentralización administrativa para competencias nacionales, implantada de arriba hacia abajo. Estas divisiones hacen a la política nacional y a sus competencias exclusivas, pero no deben confundirse con las regiones creadas o a crearse por las mismas provincias. Algo así sería como asimilar la descentralización o desconcentración de países unitarios que por esta vía regionalizan, con nuestro sistema federal integrado por provincias preexistentes a la nación y que constituyen lo que Boissier denomina regiones pivotaes (2).

(1): Bidart. Campos op. cit. pág. 528.

(2): Boissier llama regiones “pivotaes” a los territorios organizados complejos, identificables a la escala de la división político-administrativa histórica (provincias, departamentos o estados en países federados-op. cit. pág. 13.

Hechas estas consideraciones, analizaremos tres proyectos sobre regionalización, que institucionalizan la misma a partir de una ley nacional: imperativa en lo que hace a su ámbito de competencia y de adhesión voluntaria para las provincias.

Nos referimos al Anteproyecto de ley de Regiones de Roberto Dromi (Cuatro leyes constitucionales - ed. Ciudad Argentina 1994), al Proyecto de ley de Regiones presentado por los senadores Baum, De la Sota, Sapag, Almirón, Gioja, Sala, Manfredotti, Figueroa y Almudevar, en 1996 (1), y por último la propuesta de Menem-Dromi de 1996.

Los dos primeros documentos son similares, por lo que serán tratados conjuntamente, salvando los artículos que no coinciden y que se refieren más que a la estructuración de la región, a la división que se efectuaría del territorio nacional y la localización de la sede de cada región (cuestión política más que jurídica) y a los objetivos generales que se enumeran.

(1): últimos días de septiembre del año 1996, el Presidente Menem, anunció el envío al Senado de un proyecto de regionalización económico-social para el fortalecimiento del federalismo, cuyo texto aún no ha sido publicado, pero que estaría inspirado en el anteproyecto del Dr. Dromi.

Para su mejor visualización, incluimos los siguientes cuadros con los puntos no coincidentes.-

Objetivos a finalidades de la regionalización

Anteproyecto Dromi - 1994-

Proyecto senador Baum y otros.

Art. 3 Fines

Artículo 3º

“La regionalización instituida en esta ley consiste en la recepción por parte de las regiones o provincias agrupadas e integradas, de las competencias nacionales y provinciales de carácter administrativo, económico y social que

Encabezamiento igual en ambos proyectos

se le transfieren y/o transferirán con la finalidad de:

- | | |
|--|---|
| a) Consolidar la democracia federal. | a) Consolidar y enriquecer el sistema democrático, republicano y federal |
| b) Fortalecer la integración de las provincias entre sí y de estas con la Nación. | b) Promover el progreso y el crecimiento económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, la tecnología, el conocimiento y la cultura. |
| c) Ordenar con mayor eficiencia las inversiones y erogaciones corrientes en el sector público. | c) Alentar, promover, rubricar y/o celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación. |
| d) Obtener un mejor uso, conservación y explotación de la infraestructura productiva y de servicios | d) Administrar y disponer de la totalidad de los recursos naturales de los territorios de las provincias que integran cada región. |
| e) Racionalizar los servicios y prestaciones públicas, aprovechando las ventajas de las economías de escala. | e) Promover el desarrollo simultáneo, equilibrado y sustentable de todas las provincias integrantes de cada región y de éstas entre sí. |
| f) Promover la competencia y la disminución de costos. | f) Promover la industrialización, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y rutas, caminos y canales navegables, la colonización de tierras, la importación de capitales extranjeros, la exploración y explotación racional de sus mares, lagos y ríos y la radicación de empresas de origen nacional y/o internacional. |
| g) Simplificar los procedimientos y acortar los tiempos de toma de decisiones. | g) Procurar el acceso a las nuevas tecnologías, alentando los procesos de |
| h) Evitar superposiciones de cometidos y la repetición de trámites y gestiones por los administrados. | |
| i) Promover la integración concertada de las competencias provinciales en el ámbito regional. | |
| j) Promover el desarrollo simultáneo y equilibrado de todas las provincias partes de cada región. | |

Capítulo 2- De las Regiones

Art. 6 Formación. A los fines señalados en la presente ley, conformándose las siguientes regiones, compuestas por las provincias y ciudades sedes que en cada caso se indica:

- a) Del Norte: provincias de Chaco, Jujuy, Salta y Tucumán. sede de Tucumán.
- b) Mediterránea: Provincias de Córdoba, Santa Fe, San Luis y Santiago del Estero, sede de Córdoba.
- c) Andina: Provincias de Catamarca, Tucumán, Mendoza, Neuquén y San Juan - sede de Mendoza.
- d) Austral: provincias de Chubut, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, sede de Comod. Rivadavia.
- e) Del Litoral: Provincias de Corrientes, Entre Ríos, Misiones y Santa Fe, sede de Rosario.
- f) Pampeana: provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe Pampa sede Bahía Blanca
- g) Metropolitana: Ciudad de Buenos Aires y partidos de Avellaneda, Berazategui, Lanús, Echeverría, Florencio Varela, Lanús, La Plata, Zamora, Marcos Paz, La Matanza

Capítulo 2- De las Regiones

Art. 6 Formación. A los fines señalados por la presente ley, conformándose las siguientes regiones, compuestas por las provincias y con las sedes que en cada caso se indica:

- a) Del Norte: provincias de Chaco, Formosa, Jujuy, Salta y Tucumán. sede de Tucumán
- b) Mediterránea: Provincias de Córdoba, San Luis y Santiago del Estero, sede ciudad de Córdoba.
- c) Andina: Provincias de Catamarca, La Rioja, Mendoza, Neuquén y San Juan - sede ciudad de Mendoza.
- d) Austral: provincias de Chubut, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, sede ciudad de Comod. Rivadvia.
- e) Del Litoral: Provincias de Corrientes, Entre Ríos, Misiones y Santa Fe, sede ciudad de Rosario.
- f) Pampeana: provincias de Buenos Aires y La Pampa sede Bahía Blanca
- g) Metropolitana: Ciudad de Buenos Aires y los partidos de Avellaneda, Berazategui, Estéban Echeverría Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, La Matanza, Merlo,

Zamora, Marcos Paz, La Matanza, Merlo,
Moreno, Morón, Pilar, Quilmes, San Fernando,
San Isidro, San Martín, San Vicente, Tigre, Tres
de Febrero y Vicente López de la Pcia. de Bs.As.
sede ciudad de Bs.As.

La primera diferencia entre la delegación por un lado y la desconcentración o descentralización por el otro, está dada por el órgano que decide la atribución, órgano administrativo en el primer caso; decisión legislativa en el segundo. La segunda diferencia es que en la descentralización, la competencia pertenece al inferior y el superior solo tiene facultades de supervisión propias del poder jerárquico o del control administrativo. (Gordillo op. cit. pag IX-25).

Es decir que en ambos proyectos no se alcanza a concretar una efectiva descentralización de competencias nacionales, sino solamente la delegación de su ejercicio o la creación de una “delegación o agencia burocrática”. lo que es modificado en el Proyecto Menem - Dromi 1996.

El artículo 4 dice que las regiones conformarán unidades descentralizadas, pero les niega personalidad jurídica y capacidad de decisión, ya que las competencias desarrolladas en los art. 33 a 84 (1) tratan del asesoramiento, contralor recentralización a nivel regional, fusión, etc. (No se explicita nada con respecto a la distribución regional de la coparticipación - modificado en proyecto Menem-Dromi - 1996)

(1): En una síntesis mínima las podríamos esquematizar como:

unificación de tarifas para empresas del estado”prestadores de servicios; “Defensa”, asesoramiento; “Seguridad”, delegaciones de Policía Federal y Gendarmería; “Justicia”, centralización de las Cámaras Federales de Apelaciones en una sola de carácter regional; “Salud”, delegación; “Universidades Nacionales”, fusión regional por la que no podrá haber dos facultades o dos carreras iguales en cada región; “Registros”, validez local decertificados, habilitaciones, inscripciones, etc.; “Dirección General Impositiva y Aduanas” reestructuración administrativa; “Bancos” gerencias regionales; Obras Públicas”asesoramiento y control; “Vialidad”distritos regionales; “Transporte”asesoramiento; “Pucrtos y vías navegables”delegación (superintendencia), asesoramiento; “Correos comunicaciones y radiodifusión” delegación, emisoras regionales, asesoramiento, contralor; “Medio ambiente” asesdoramiento y coordinación; “Parques”gerencias regionales en las sedes de las regiones; “Monumentos históricos”asesoramiento; “Tierras Fiscales” transferencia para privatización; “Venta de inmuebles innecesarios”transferencia para venta; “Hora Oficial”asesoramiento para ajustar necesidades regionales; “Turismo”coordinación y ejecución de Planes, asesoramiento; “Defensa de la Competencia” delegación (ley 22.262; “Desregulación” asesoramiento.

Sin embargo, como ya lo hicieramos notar en los fundamentos se habla de la región como un nivel intermedio, cuyas normas tienen validez en las jurisdicciones provinciales, punto que nunca se había pretendido en las regiones hasta ahora configuradas.

El gobierno y administración de las regiones, tendrá los siguientes órganos:

l- Junta de Gobernadores, integrada por los gobernadores de las provincias que conforman cada región. En el caso de la región Metropolitana (suprimida en el proyecto según las versiones periodísticas), se constituirá con el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el Ministro del Interior de la Nación y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Las Juntas de Gobernadores serán presididas por el Presidente de la Nación (o por un Ministro por él designado) tendrá solo voz en las reuniones y su presencia no será computada para el quórum, salvo en los casos de empate en que las decisiones serán tomadas por el Poder Ejecutivo Nacional.

Sus funciones serán:

- a) Formularán las estrategias regionales conforme a las políticas que establezca el gobierno nacional o la misma Junta y ejecutará los planes y programas,- (No se aclara si se incluye dentro de éstos, otros que no sean los referidos a las materias resumidas del art. 8 y concordantes).
- b) Evaluará su ejecución.
- c) Armonizará los criterios y normas que rigen a las administraciones públicas provinciales y municipales de la región. (Esta función únicamente podría ser ejercida en caso de que por acuerdo o tratado ratificado por cada provincia, así lo hayan dispuesto y aún así sería discutible esta “delegación” que la Constitución Nacional determina como facultad reservada por las provincias en su artículo 122: “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas...”. Con respecto a los municipios, el art. 123 asegura su autonomía, por lo que en ninguno de los dos casos la Región creada por la Nación podrá “armonizar” los criterios y normas que corresponden a las provincias o municipios)

d) “Coordinará las actividades provinciales y municipales de la región, en consonancia con la actividad de la Nación”. Caben las mismas observaciones que para el inciso anterior. Es más, entendemos que lo correcto hubiera sido disponer que la región coordinará sus actividades con las de las provincias y municipios.

e) Dictará reglamentos regionales de ejecución, autónomos o delegados (1) en su caso, con el fin de uniformar la legislación en su ámbito, tendiendo a la desregulación de las actividades productivas.

Además de la junta de Gobernadores, se designará un Consejo Ejecutivo formado por un delegado del Gobernador de cada provincia que constituye la Región y que tendrá por funciones ser el órgano ejecutivo y el que instrumentará las decisiones de la Junta de Gobernadores. Cada Junta designará de entre sus miembros y por el plazo de un año, un Director que tendrá doble voto en caso de empate en las votaciones.

Con respecto a la gestión presupuestaria se prevé que las erogaciones y recursos relativos a las competencias nacionales, que se transfieren, serán agrupados en el presupuesto nacional por regiones, cada una de las cuales administrará su parte (art. 16). Las Provincias que decidan adherir a la ley deberán aportar los correspondientes recursos (art. 81).

Consideramos que los proyectos analizados, no son instrumentos aptos para lograr una integración interprovincial efectiva, ni un fortalecimiento del federalismo entendido como el logro de la consolidación de la autonomía e identidad provinciales.

(1): Reglamentos de ejecución es aquel dirigido, a los propios agentes de la administración cuando se requieren para que una ley sea aplicable; autónomos, dictados para regir una materia en la que no hay normas legales aplicables (dentro de ellos se incluyen la necesidad y urgencia que son objetadas por parte de la doctrina jurídica) y delegados, en los casos que la ley defiere al administrador completar, integrar o interpretar determinada norma. Gordillo op. cit.-

Este se debe a que en principio sus objetivos explicitados, son solo modificaciones burocrático-administrativas, pero no se refieren a los problemas esenciales del desarrollo económico y social de las regiones o en general a la promoción de medidas que hagan al equilibrado y armónico crecimiento previsto en el inc. 19 del art. 75 de la Constitución ya comentado.

Todo ello sin perjuicio de objetivos no manifiestos que van mas allá de una racionalización de distintas estructuras administrativas, para llegar a una modificación de aspectos esenciales del federalismo, como son la distribución de recursos o la coparticipación en forma regional que podrían transformar las bases históricas de nuestro federalismo.

Síntesis crítica del proyecto nacional de regionalización

El nuevo federalismo - Las regiones para el desarrollo económico-social -
Proyecto Doctores Menem-Dromi 1996.-

Las regiones económico-sociales como unidades de descentralización de funciones nacionales no son objetables, pero al conjugar esta atribución de competencias nacionales, con la atribución de las competencias reservadas y concurrentes de las provincias en esta materia e "institucionalizarlas" por ley de adhesión, se modifica el régimen federal existente en cuanto a la relación nación-provincias creándose de hecho un tercer nivel; la región.

Fundamentos del Proyecto.

Tanto en los fundamentos como en el articulado del proyecto de ley se afirma que no lesiona la autonomía provincial.

"En el nuevo federalismo no hay región sin provincias" Pág.38.

"En ningún caso se interpretará que la regionalización instituida por la presente ley afecta la autonomía de las provincias y el pleno ejercicio de sus competencias políticas" Art. 5. Exp. de motivos Pag.48.

Sin embargo, al adherir las provincias a la ley pierden su competencia (Pag. 49) en materia económica social..."La Nación y las provincias deberán coordinar dichas formas **unificando la administración regional**. En la región deberán confluír las atribuciones delegadas a la Nación por las provincias, las atribuciones **reservadas** por las provincias y las atribuciones **concurrentes** entre la Nación y las provincias en materia económico-social" Art. 2 in fine.

Nos preguntamos si en este caso no se está modificando por una ley el régimen federal de la Constitución, arts. 5, 121, (123 art. municip), 125 y concordantes.

“Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal “-121- “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellos...”

En los fundamentos, dentro de las formas en que se implementarán las regiones, se enuncia y resume la propuesta de la Nación:

1- Una ley nacional que instituya la región como “unidad de organización de las competencias económico-sociales”.

2 - Un acuerdo de las Provincias entre sí de “reafirmación regional”.

3 - Un pacto Nación-Provincias de “confluencia” económico-social **unificando la “administración regional”**.

Agrega a esto:

4.- Una **ley pacto de coparticipación** con la alternativa regional.

5.- Una ley de presupuesto, que asigne los recursos a las regiones.

6.- La incorporación a la región de las competencias administrativas en materia económico -social referentes a:

Servicios públicos, bancos, policía económica, obras públicas, transporte, vialidad, medio ambiente, comercio exterior, mercados comunes, tierras fiscales, turismo, parques nacionales, salud, seguridad, deportes, “**entre otros**”.

7.- La atribución al P.E. de la calidad de autoridad política de aplicación, al jefe de gabinete de autoridad administrativa de ejecución y la concertación entre el Presidente y los Gobernadores para la composición de las Juntas de Gobierno y de Administración de las Regiones.

Finalmente se cita las Constituciones Provinciales que tienen “como mandato”(?) la integración de regiones de desarrollo.

Catamarca art. 1

Córdoba art. 16 inc. 2 y 144 inc. 4

Chaco art. 48

Chubut art. 15 y 99

Formosa art. 6 inc. 1

Jujuy art. 3 in. 2

La Pampa art. 4

La Rioja art. 17

Neuquén art. 236

Río Negro art. 10

Salta art. art. 3 inc. 2 y 8

Santa Cruz arts. 47 y 52

Santiago del Estero art. 58

Tierra del Fuego art. 1

Exposición de motivos

“Proceso de transformación del país:

Se presenta la regionalización como alternativa sólida para que el federalismo sea efectivo, ya que, “las provincias han quedado en estado de incapacidad para dar respuesta a los problemas locales “. Pag. 49.

“En nuestro país se advierte...que padecemos de un aislamiento de las economías provinciales entre sí; de un polo aglutinante de concentración demográfica y económica y de un proceso migratorio que ha despoblado el interior del país y el interior del interior” Pág. 54.

.....”La **región** es la composición superadora para una auténtica alternativa federal en pro de una eficaz descentralización en materia económico-social, la Nación descentraliza y reintegra poderes delegados al conjunto de las provincias integradas en regiones (art. 75 inc. 19 CV). Es la regionalización por ley nacional, por voluntad de la Nación, **pero articulada por la adhesión de las provincias**, a través de las leyes-convenio “(En caso de que aprobada la ley no haya adhesión total de las provincias, igual se continúa esta política de descentralización ?. con las que así lo hacen).

“Por su parte, las provincias también pueden lograr la armonización de sus **poderes reservados, delegándolos a la región que forman parte**, a través de acuerdos interprovinciales de integración (124 C.V.). Sin embargo no se trata de caminos diversos: “la ley nacional tiende a la fijación de principios, objetivos y contenidos o materias, de modo de evitar una posible **anarquía regionalista** que nos llevaría a una frustración.”.

Esta orientación nacional es tanto más rigurosa al ser el Presidente la autoridad de aplicación, que además reglamenta la ley y resuelve los conflictos interadministrativos, arts. 8 y 14.

La propuesta pone el acento en la reforma de la Constitución (1994) y en particular en el art. 75 inc. 19; (Atribuciones del Congreso Nacional) “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 al 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 será cámara de origen el Senado.

A esto agrega el art. 124, Título II (Gobiernos de Provincia). “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico-social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines....”.

Cabe hacer notar que son **las provincias** las que tienen la facultad de **creación de regiones**, es decir la iniciativa y la voluntad para la determinación de su integración y la definición de su naturaleza. El mismo hecho de la adhesión de las provincias a un sistema articulado y conducido fundamentalmente por la Nación indica un debilitamiento voluntario de sus autonomías y que entendemos lesiona el régimen federal al modificar el equilibrio de facultades delegadas, reservadas y concurrentes de la Constitución.

Proyecto de Ley.

El proyecto de ley desarrolla los aspectos referidos a la Nación, como descentralización de competencias que le son propias y abre la posibilidad de integrar al sistema a las provincias conformadas a su vez en regiones.

“Art. 1 Créase la región como unidad de organización territorial y su administración económica y social sobre la base de la integración para el desarrollo de las provincias que la componen”.

Átribúyese a las regiones... la ejecución de las competencias económicas y sociales **que le corresponden a la Nación.**

Esta regionalización tiene lugar: (art.2)

a) Por **atribución de competencias** que la Nación hace a favor de las regiones (por imperativo de la propia ley).

b).Por atribución de competencias que las provincias integrantes hacen a favor de la región, mediante la adhesión prevista en los arts. 63 y siguientes.

Las regiones son entidades descentralizadas con personalidad jurídica propia (en el proyecto original eran meras delegaciones).

A los fines señalados en el art. 3 confórmense las siguientes regiones:

a) **Norte:** Catamarca, Chaco, Formosa, Jujuy, Salta y Tucumán.

Sede: **Tucumán.**

b) **Mediterránea:** Córdoba, Sgo, del Estero.

Sede: **Córdoba.**

c) **Andina:** La Rioja, Mendoza, San Juan, San Luis.

Sede: **Mendoza.**

d) **Patagónica:** Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, T.del

Fuego

Sede: **Santa Rosa.**

e) **Litoral:** Corrientes, Entre Ríos, Misiones, Santa Fé.

Sede: **Rosario.**

f) **Bonaerense:** Provincia de Buenos Aires.

Sede: **La Plata.**

Podrá conformarse un Area Metropolitana por acuerdos económico-sociales sectoriales, entre la Pcia. de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires, integrada por esta última y los partidos y municipios del Gran Bs. As. próximos a ella, para recolección de residuos, agua potable, alumbrado público, transporte, cementerios, salud, educación, medio ambienteurbanismo, vivienda y otros.

El Estado Nacional presta conformidad para que el Gobierno de la Pcia. de Bs. As. y el de la Ciudad de Bs. As. incorporen y transfieran al Area Metropolitana las competencias que por la presente son delegados a la Región Bonaerense (Es el Area Metropolitana otra región ?. Si no se constituye como tal, queda la Ciudad de Bs. As..

Entre otros problemas cómo entra en la coparticipación ?. Las competencias nacionales no se descentralizan con relación a ella ?.

Autoridad de aplicación será el Presidente de la Nación: “Responsable político de la regionalización a todos los fines de la ley, facultándose para **integrar** y reglamentar la ley.

Se lo autoriza a celebrar pactos, tratados, contratos, acuerdos y convenios de concertación para la integración. art. 8.

Las regiones asumirán en su respectivo ámbito territorial la competencia administrativa en lo económico-social que el Poder Ejecutivo Nacional les atribuya, así como las competencias de los órganos. entes, empresas y sociedades de propiedad total o mayoritaria estatal (conforme lo disponga para cada caso el PEN. art. 11).

Esta atribución (art. 9, inc. b), además de transferir a las regiones las competencias en materia de ejecución y contralor de los servicios públicos de carácter nacional, mantenimiento en la administración central solo las funciones de regulación si los tuviese.

Se vincula con dos disposiciones de la Constitución Nacional:

75 inc. 2 No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones **sin la respectiva** asignación de recursos, aprobada por la ley del Congreso cuando correspondiere y **por la provincia interesada o la Ciudad de Bs. As. en su caso”**.

Art. 42. “La ley establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y **de las provincias interesadas en los organismos de control”**.

Por el art. 14 del Proyecto “los conflictos de competencia entre la región por una parte y **el estado nacional** o sus entes, empresas y sociedades de **propiedad total o mayoritaria** de éste, **serán resueltos en definitiva por el Poder Ejecutivo Nacional**, así como los conflictos de competencia entre regiones o entre una región y provincias de otras regiones.

Los conflictos de competencia entre provincias integrantes de la región serán resueltos por la Junta de Gobierno respectiva.

(De acuerdo con el art. 116 de la C.V. corresponde a la Corte Suprema el conocimiento y decisión de todas las causas...de los asuntos en que la Nación sea parte, de las causas que se susciten entre dos o más provincias...) Se modifica ?

Autoridad de ejecución (art. 10) será el Jefe de Gabinete, responsable de la realización material de los objetivos de la ley (art. 100 enc. 1 C.).

Organos de las Regiones.

1) **Junta de Gobierno** compuesta por los **Gobernadores** de las provincias que la conforman, por el **Jefe de Gabinete** y por los **Ministros de la Nación** con competencia en los asuntos económico-sociales.

El Jefe de Gabinete tendrá poder de veto.- art. 16.

Funciones - ver art. 17.

(Obsérvese el inc i) **“Dictará reglamentos regionales** con el fin de uniformar la legislación en su ámbito, tendiendo a la desregulación de las actividades productivas y a la homogeinización de los regímenes de promoción, fomento y poder de policía económica de la región, en todas las etapas de los procesos de producción y comercialización.

Recursos y Presupuesto.

A partir del ejercicio financiero siguiente a la sanción de la ley **los recursos y gastos relativos a las competencias** - que se transfieren (por la presente) serán incluidos en el presupuesto nacional como pertenecientes a cada una de las regiones, teniendo en cuenta el art. 4 (En dicho artículo dice que las regiones son entidades descentralizadas con competencias que determina la ley y los acuerdos, pactos o tratados). El último párrafo añade: Al presupuesto regional de fuente nacional, **se le sumará la parte correspondiente de los presupuestos provinciales** relativos a materias económico-sociales afectados a la integración regional.

En la asignación y distribución de recursos presupuestarios se tendrá en cuenta el art. 75 inc. 19, ya mencionado.

Cada región administrará el presupuesto **que le asigne la ley de Presupuesto Nacional** y las leyes de presupuesto provinciales.

Las regiones estarán sometidas al control externo de la Auditoría General de la Nación y aplicarán las normas de procedimiento administrativo de la Nación (29 y 30).

Todos los conflictos por asuntos económico-sociales que se susciten en la región, tramitarán por ante la justicia federal competente (31), correlacionado con este art. el 59 dispone que se modificarán las leyes (provinciales) procesales para asignar el conocimiento de los asuntos económicos y sociales regionales a la competencia de la justicia federal, que tendrá el carácter de ordinaria.

Las provincias ajustarán sus estructuras judiciales conforme a la organización regional.

La política económica-social se planificará a través de dos programas - ver art. 34.

Título II - Parte Especial (artículos 35 a 62).

- **Servicios Públicos.** Los representantes regionales sustituyen a los representantes provinciales ante los entes reguladores de servicios públicos nacionales. (art. 42 de la Constitución Nacional que se modifica).
- **Banca Oficial.** Créase un Banco de las Provincias Unidas en base a la fusión del Banco de la Nación Argentina y el Banco Hipotecario Nacional por región; cada matriz en la ciudad sede de la Región, único agente de los fondos públicos de la región.
- **Unificación de requisitos para los registros existentes:** plena fé en todo el territorio del país.
- **Controles fito-sanitarios.**
- **Ejercicio Profesional.** Inscripción nacional, provincial o regional, matrícula y credencial válida para el ejercicio de la profesión en todo el territorio.
- **Organismos de recaudación.** D.G.I., Adm. de Aduanas, Administración Nacional de Seguridad Social, Gerencias Regionales, delegaciones.
- **Obras Públicas.** La Junta de Gobierno diseñará la política.
- **PyMEs.** La Junta de Gobierno instituirá un organismo técnico especializado.
- **Transporte, Puertos y Vías Navegables.**
- **Vialidad.** Escíndese de la Dirección Nacional de Vialidad en tanto S.A. con mayoría estatal como regiones.
- **Comunicaciones y Servicios Postales.**
- **Medio Ambiente. Tierras Fiscales. Parques Nacionales.**
- **Defensa de la competencia. Turismo. Defensa. Hora Oficial.**
- **Salud.** Disolución de los organismos nacionales my transferencia a las regiones.
- **Justicia. Fuerzas de seguridad. Universidades:** disolución de Institutos-Academia Nacional de Ciencias en cada región en el ámbito de las Universidades - Bs. As., La Plata, Córdoba, Mendoza, Tucumán, Santa Fé y Comodoro Rivadavia.

Título III - Parte Final.

Invítase a las provincias a adherir a la ley mediante acuerdos de concertación.

Deberán aportar los correspondientes recursos mediante convenio con el Poder Ejecutivo Nacional.

Previamente las provincias entre sí acordarán su integración mediante tratados parciales.

Si alguna provincia negase total o parcialmente su adhesión, las restantes conformarán igualmente la región.

II Pacto interprovincial de regionalización. Puntos salientes.

En los **considerandos** dice (párrafo 5) que la “creación de regionesd, dentro del marco constitucional, deberá atribuir a los organismos regionales que se creen atribuciones específicas con **poder vinculante en el orden interno** de sus respectivas jurisdicciones.

Acuerdo.

Las provincias incorporan y transfieren a la región sus competencias en asuntos económicos y sociales reservadas y/o concurrentes (1, 5, 121, 124, 125) no así lo referido a asuntos políticos.

Reconocen el acuerdo y la ley de regionalización a la que adhieren tienen jerarquía normativa superior a las Constituciones Provinciales (31, 75 inc. 19, y 124).

Organización integrada, **unificada** y racionalizada de todas las competencias económico-sociales transferidas (arts. 7 y 20).

En materia de municipios, las provincias se obligan a “uniformar la organización y todos los procedimientos administrativos de autorización, licencia, permiso, concesión y/o habilitación de los mismos (art. 11), debiendo además adoptar un criterio de **homogeneidad** racional en la organización municipal, tomando como base la densidad poblacional y la extensión territorial a escala posible de desarrollo económico-social (art. 12).

Las provincias transfieren las competencias en la reestructuración de empresas públicas ubicadas en el ámbito territorial de las provincias.

Además de las atribuciones previstas en la ley, las provincias transfieren y delegan las competencias en las siguientes materias:

Globalización de los medios televisivos, promoción social, inserción en los nuevos espacios económicos (Mercosur, Pacífico y U.E.), educación a distancia y recomposición productiva en asuntos de pesca, ganadería, agricultura, hidrocarburos, mineía, otros recursos naturales e industria.

El acuerdo regional tendrá duración indefinida y las competencias transferidas son irrevocables.

La desvinculación sólo operará por derogación de la ley y/o por el voto mayoritario de las 2/3 partes del total de las provincias signatarias del Acuerdo

PROYECCION DE LA REGION EN EL AMBITO INTERNACIONAL

Distintas experiencias en la materia

a) Integración Regional: Unión Europea y Mercosur

MERCOSUR

Si bien los orígenes de estos dos procesos de integración han sido diametralmente diferentes, las experiencias y avances de la Unión Europea en la dimensión específica de la integración, han gravitado en la aceleración del proceso latinoamericano, que culmina su expresión cuando a comienzos del otoño de 1991 se firma en Asunción del Paraguay el Tratado del Mercado Común del Sur (Mercosur), inscripto en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) con la denominación de Acuerdo de Complementación Económica N°18. Lo suscriben como Estados Partes: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que acuerdan que dicho Mercado Común deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994.

Como se expresa en el Capítulo I - Propósitos y Principios del Acuerdo, este Mercado Común implica:

- . La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países;
- . El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados;
- . La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transporte y comunicaciones, y otras que se acuerden; además del “compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”.

Subgrupos de Trabajo: a los efectos de coordinar las políticas macro-económicas y sectoriales, se prevé la constitución de los siguientes Subgrupos de Trabajo (10):

- | | | |
|----------|-----|---|
| Subgrupo | 1: | Asuntos Comerciales |
| | 2: | Asuntos Aduaneros |
| | 3: | Normas Técnicas |
| | 4: | Política Fiscal y Monetaria relacionada con el Comercio |
| | 5: | Transporte Terrestre |
| | 6: | Transporte Marítimo |
| | 7: | Política Industrial y Tecnológica |
| | 8: | Política Agrícola |
| | 9: | Política Energética |
| | 10: | Coordinación de Políticas Macroeconómicas |

A los cuales se agrega uno más (Subgrupo 11) en relación a Empleo, Seguridad Social y Asuntos Laborales.

- Esquema del proceso integrador en América Latina.

La suscripción del Tratado de Asunción y su puesta en vigencia constituyó un hito sustancial en la metodología utilizada por los gobiernos latinoamericanos, hasta entonces dentro de un largo proceso en pos de la integración.

Institucionalmente la idea de integración -impulsada por la CEPAL- se concretó con la suscripción del Tratado de Montevideo de 1960. En este primer instrumento integracionista se planteó el establecimiento de una Zona de Libre Comercio, de la que formaron parte, como suscriptores y/o adherentes, once países (Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, Venezuela y Uruguay). Dicha Zona implicaba la libre circulación de bienes y servicios dentro de la misma sin constituirse en un solo territorio aduanero ya que cada Parte mantenía su individualidad tarifaria, y debía perfeccionarse en el denominado período de transacción (12 años), a cumplirse el 31 de diciembre de 1973. Pero por diversos motivos las metas no se cumplieron. El Protocolo de Caracas (1969) prorrogó el plazo hasta 1980, sin que la prórroga fuera de mayor utilidad.

En 1980 se diseña un nuevo Tratado, que rige en el presente, que crea la ALADI. Del Tratado de Montevideo se puede rescatar como su principal principio guía: la flexibilidad. Flexibilidad que le permitió sobrellevar los avatares económicos que caracterizan la década de los '80 en la región, y que le permitió dar auspicio a las nuevas formas de integración que se perfilan a partir de la Declaración de Iguazú. Es posiblemente en el peor momento de la crisis de dicha década que Argentina y Brasil, a través de sus presidentes, suscriben esta Declaración en Foz de Iguazú, abandonando viejas rivalidades e inician una nueva etapa en el proceso de integración. La denominada integración Argentino-Brasileña, perfeccionada con la suscripción del Tratado de 1988 y, especialmente, por la DECLARACION de Buenos Aires en julio de 1990, determina, por razones de peso comercial, un cambio en las estrategias integracionistas de casi todos los países de la ALADI. Es así que en 1989, los cinco países miembros del Acuerdo de Cartagena suscriben la Declaración Presidencial de Galápagos, seguida por similares de Machu Pichu, La Paz y Caracas, que modifican el espíritu imperante en el Grupo Andino y dan fuerte impulso a la Constitución de un Mercado Común Andino.

En síntesis, de una Zona de Libre Comercio, al amparo del Artículo XXIV, del Gatt (Tratado de Montevideo 1960, ALALC) se pasó a un Area de preferencias arancelarias cubiertas por la cláusula de Habilitación del Gatt (Tratado de Montevideo de 1980, ALADI), estadio más débil en materia de integración, y cualitativamente, se inicia una profundización a partir de 1985 hacia esquemas de Mercado Común, uno de los estadios más perfeccionados de la integración.

Situación presente

Entre las materias pendientes para que el Mercosur sea realmente un Mercado Común, o al menos una unión aduanera, está la de eliminar los acuerdos bilaterales que existían, antes de su constitución, entre los países que lo integran y los demás de América del Sud. Mientras esto no suceda su arancel no será común, y tampoco lo será el mercado. El arancel externo común y la eliminación de los gravámenes interiores constituyen los elementos básicos para la conformación de un mercado común.

De este modo se inició la construcción de la Unión Europea, donde los países que la integran han renunciado a utilizar de manera independiente los aranceles de importación. Sería inconcebible que, por ejemplo, Alemania firmara un acuerdo con otro país al que le otorgara rebajas arancelarias, ya que sólo la UE en su conjunto puede hacer tal cosa. Pero en América Latina los esquemas de integración no parecen ser tan estrictos y actúan con mayor flexibilidad. Es importante distinguir la diferencia que hay entre una zona de libre comercio y un mercado común. Cuando unos países integran un acuerdo como el primero retienen su soberanía para el manejo de su arancel de importaciones, pero no en el segundo caso.

El Mercosur ha logrado prestigio internacionalmente gracias al estricto cumplimiento del programa de desgravación llevado a cabo entre comienzos de 1991 y fines de 1994. Para que su prestigio se consolide, con la finalización de lo que por ahora es una unión aduanera imperfecta, gravitarán los tipos de acuerdos, aún por concluir, que realice con otros países latinoamericanos.

El caso de Chile es diferente, ya que se apartó hace décadas del Grupo Andino y tiene libertad para disponer de su arancel de importaciones, motivo por el cual podría sin problemas ingresar como miembro pleno en el Mercosur, aunque prefiere no hacerlo porque quiere conservar esa libertad. Consecuentemente, el acuerdo firmado es de asociación entre Chile y los países del Mercosur, acuerdo que entrará en vigor el 1º de octubre próximo y que prevé integrar una zona de libre comercio en un plazo máximo de 18 años. El convenio considera que más del 70 % del comercio entre Chile y el Mercosur comience un programa de desgravación arancelaria desde la fecha de su inicio, según la categoría del producto, en un plazo de ocho años no habrá restricciones arancelarias para la circulación de mercaderías, el resto de los productos tienen una protección especial que concluirá dentro de 18 años.

El acuerdo será monitoreado por una Comisión Administradora, integrada por representantes de los cinco países, que también serán responsables de vigilar las cláusulas sobre reglas de origen, solución de controversias y disposiciones para el transporte.

También la nueva asociación prevé un programa de inversión conjunta por más de 300 millones de dólares para mejorar los 12 pasos fronterizos establecidos como prioritarios para la vinculación de Chile y Argentina.

El acuerdo de asociación de Chile y los países del Mercosur, además de la prevista inclusión de Venezuela, permite anticipar que en el plazo máximo de 18 años habrá una zona de libre comercio que abarcará a los países de mayor poder económico del Cono Sur.

UNION EUROPEA (UE)

Las ideas de integración presiden actualmente el futuro de Europa, al igual que en los países del mercosur, si bien con muy distintos factores de origen. El Mercosur surge en gran parte como estrategia ante la creciente globalización de la economía, intentando captar hacia sus países-parte inversiones y tecnologías que supuestamente no lograría atraer aisladamente desde los respectivos mercados nacionales. La UE comienza a gestarse cuando al término de la Segunda Guerra Mundial Europa se encontró con que dos grandes potencias, una semi-europea: la Unión Soviética, y otra extra-europea: los Estados Unidos, la habían desplazado del centralismo histórico que ocupaba desde siglos atrás. La tradicional enemistad franco-germana, simiente de las dos grandes guerras mundiales desgastó la cohesión intra-europea y la actual UE se gesta casi como una forma económica de alcanzar un fin político: asociar en un mismo mercado a franceses y alemanes de tal manera que volviéndose países interdependientes ya no pudieran retornar a nuevos enfrentamientos bélicos entre ellos. La entonces Comunidad Económica Europea (CEE) trajo por supuesto los beneficios de un inmenso mercado a sus países, pero también avanzó en propósitos transeconómicos: formar un espacio regional de tal potencial económico, político, científico y cultural que posibilitara, con el correr del tiempo, el retorno de Europa a su histórico protagonismo internacional.

Este objetivo logró tal consenso en el continente europeo que sus impulsores pudieron trazar planes largos y graduales de integración, que se han ido cumpliendo desde la Comunidad Económica del Carbón y el Acero, afines de los años '40, el Tratado de Roma de 1957, y el casi reciente acuerdo de Maastricht (1992).

El proceso institucional de la UE tiene su principal pieza fundacional en el Tratado de Roma, en el que se establece como objetivo básico la creación de un ente supranacional con personería propia, la CEE, cuya misión fundamental había de ser la formación de un mercado común; esta manifestación expresa de una verdadera unión económica no constituía sin embargo una integración plena ya que en el Tratado no se

hacía referencia a cuestiones tales como: la unificación de las legislaciones (sólo armonización), o la unión monetaria, y especialmente cuestiones de políticas macroeconómicas.

No obstante, si bien estos puntos no fueron incluidos, en sus principios se advierten la aspiración de una plena integración; explicitada más tarde en la llamada “Declaración de Bonn” de 1961.

La Comunidad tenía por lo tanto como misión fundamental la formación del Mercado Común, en un marco de desarrollo armónico de las actividades económicas, de expansión equilibrada, de estabilidad, de elevación del nivel de vida, y de estrechamiento de los vínculos entre los Estados-Miembros. Para cumplir su objetivo la acción de la Comunidad suponía una larga serie de actuaciones concretas: supresión de toda clase de barreras intracomunitarias, y establecimiento de un Arancel Exterior para la formación de un mercado común a lo largo de un período transitorio de doce años, extensible a quince, dividido en tres etapas.

Asimismo la Comunidad se propuso defender la competencia intracomunitaria; la adopción de una política comercial común frente a terceros; políticas comunes en los sectores de agricultura y transportes; coordinación de las políticas en materia de balanzas de pagos, y acercamiento de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para posibilitar el funcionamiento del Mercado Común.

Otros propósitos eran la asociación de los países de ultramar, la creación de un Fondo Social para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores, y por último, la constitución de un Banco Europeo de Inversiones, para facilitar la expansión económica en las áreas más atrasadas de la Comunidad.

La realización de todas estas tareas se confió a cuatro instituciones: Asamblea, Consejo, Comisión y Tribunal de Justicia.

El Tratado de Roma puede considerarse como la pieza jurídica fundamental de la unificación europea, ya que representa el compromiso de los Estados nacionales de delegar progresivamente el ejercicio de soberanías, a través de la aplicación de mecanismos de integración en pos de la unificación supranacional.

A mediados de 1985 el Consejo europeo, reunido en Milán, consensúa un documento conocido como “La consecución del Mercado Interior”, difundido más tarde como Libro Blanco sobre el Mercado Interior, que se orienta hacia una nueva Europa en 1993 a través de una serie de reglamentaciones y recomendaciones sobre la supresión de barreras técnicas y fronteras fiscales; este proceso culmina con la unificación del mercado en 1992.

También en 1985 se sancionó el estatuto de la Agrupación Europea de Interés Económico (AETE), sobre cooperación transnacional y transfronteriza, como instrumental utilizable por cualquier tipo y escala de empresas, tendiendo a la cooperación empresarial, y llenando un vacío jurídico en este aspecto.

No obstante, pese a la culminación exitosa del proceso de integración emprendido por la Comunidad, las diferencias regionales no han sido superadas dentro del ámbito de la UE. Aún reconociendo euro-ciudades y redes de ciudades en función del nuevo espacio de integración, las disparidades regionales subsisten, incluso en el interior de los países. Para allanar estas diferencias se crearon fondos financieros específicos tendientes a estimular posibles desarrollos emergentes. El principal de estos recursos ha sido el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) destinado a la financiación de proyectos de desarrollo regional. Estos recursos son aplicados a partir de 1987, a fin de promover el crecimiento de las regiones menos desarrolladas dentro de los países: zonas industriales en crisis, programas de creación de empleos en regiones deprimidas, programas de empleo juvenil, y/o adopción de nuevas tecnologías; forman parte del instrumental aplicable, a propuesta de los gobiernos de los Estados-parte, que deben fundamentarse con estudios de diagnóstico regional-nacional.

Sin embargo, estas políticas y los recursos estructurales implementados se muestran aún insuficientes ante las metas propuestas, y no logran paliar los efectos territoriales del Mercado Único en las economías regionales más débiles.

Por último el acuerdo suscripto en Madrid en diciembre de 1995 entre la Comunidad y el Mercosur ha sido valorado de trascendencia estratégica por la Argentina, como país-parte de este último bloque. La posterior firma del Protocolo Aduanero, en Bruselas, a mediados del presente año, como primer logro de este acuerdo, fortalece sin duda a la región latinoamericana tanto en lo comercial como en su ansiada proyección transcontinental.

b) Regiones fronterizas

Las sub-regiones fronterizas en nuestro país, contiguas a los otros tres estados miembros del Mercosur y a los otros dos países en vía de futura incorporación, cubren aproximadamente 9.768 kilómetros de extensión, magnitud que en términos comparativos de dimensión triplica la sumatoria de fronteras contiguas entre estados de la UE que alcanzan alrededor de 3.000 kilómetros de extensión.

La magnitud de esta dimensión explica la diversidad de las zonas constitutiva de esta sub-región, sujeta a tratamientos dispares en el marco de las políticas gubernamentales que sobre las fronteras binacionales adoptaron sucesivos gobiernos, afectando indiferenciadamente a una gran diversidad de situaciones provinciales.

La frontera como factor de integración es aún un tema no resuelto aunque abordado que avanza en su aceptación política, tanto por las autoridades locales como nacionales de uno y otro lado de los países de la región.

En las sub-regiones transfronterizas existe generalmente una tradición histórica de vinculaciones entre las áreas limítrofes, que en nuestro país se remonta a épocas de la colonia; son casos de ejemplo: Santiago de Chile y la región de Cuyo; Salta y Antofagasta (Chile); Entre Ríos y la Banda Oriental; Misiones y sur de Brasil; etc. Estas situaciones y otras similares han sido objeto en las últimas décadas de acuerdos multisectoriales de integración que implican un replanteo de las relaciones bilaterales nacionales, al reemplazar el aislamiento externo, fruto de percepciones políticas de conflicto, por otras opuestas donde la comprensión de los beneficios mutuos de la integración para el comercio, la comunicación, y el transporte, han fundamentado avanzar en políticas de cooperación a nivel de fronteras. Precedieron al Mercosur, en estas estrategias de acercamiento de posiciones nacionales para avanzar en objetivos comunes de integración en proyectos sectoriales, los acuerdos enmarcados en el Tratado de la Cuenca del Plata, el Programa de Integración y Cooperación Económica Argentina-Brasil; el Tratado de Paz y Amistad Argentino-Chileno; etc., que han ido permitiendo además, a las provincias aumentar el margen de iniciativas bilaterales a nivel limítrofe.

Una política exterior participativa, de articulación entre subregiones limítrofes, es significativa en un país como el nuestro, donde la importancia dimensional de sus fronteras, que se articulan con las de **otros cinco países**, propicia desarrollos federalistas con impactos directos locales.

La desaparición de barreras aduaneras, con previsible disminución del contrabando, y la armonización creciente de políticas económicas entre países de la región han llevado a recomendar, a expertos en desarrollo de fronteras, el fomento de la industrialización y diversificación de actividades económicas en localizaciones sobre áreas colindantes, a fin de no depender sólo de la actividad comercial e incorporar otros factores que propicien la integración sub-regional. En nuestro caso serían factibles emprendimientos agro-industriales ó de explotación minera que involucren participaciones de provincias argentinas con regiones chilenas y estados federales de Brasil.

Las posibilidades de articulación externa de las sub-regiones fronterizas en formas específicas, con sus similares de los países limítrofes requiere que se realice un análisis real y diferenciado de las características de los entendimientos posibles y directos entre las provincias y jurisdicciones colindantes, en el marco de los protocolos respectivos.

La especificidad y potencialidades de las zonas de articulación limítrofes implica la participación activa de autoridades provinciales y locales, de uno y otro lado, para definir, por ejemplo, el mejoramiento de las comunicaciones, emprendimientos conjuntos, consorcios de exportación, tipos de cooperación técnica-productiva, sanitaria ó de capacitación laboral; que movilicen los mecanismos institucionales y jurídicos apropiados a través de iniciativas novedosas.

Consecuentemente, el papel de las regiones fronterizas en la articulación de intereses nacionales y provinciales tiene un futuro de amplias posibilidades de expresión, mas alla del largo proceso de vinculaciones formales e informales emprendido, y potencia a través de políticas regionales territoriales, escapes a los efectos de la asimetría centro-periferia que aún prevalece en el país.

2.2. Articulación de la red de regiones según objetivos y niveles

- Regiones e integración - Territorio

Integrar significa en su acepción general, constituir un todo con las partes, es decir, transformar unidades previamente separadas en componentes de un sistema coherente (Karl Deutsch). Esta concepción aplicada a una escala geográfica determinada, da lugar a la “integración regional” o región en su noción originaria, como ámbito más restringido de la integración global. En esta línea, la integración regional, en una o varias dimensiones -política, económica o social- puede estar referida a las interacciones e interdependencias entre comunidades políticas reconocidas como estados, o entre las estructuras económicas y grupos sociales o políticos inherentes a distintas jurisdicciones dentro de una escala nacional. Pero caracterizadas de este modo, subyace en estas situaciones el referente espacial o territorio en el que están localizada, uniendo el concepto de región a una superficie continua, reconocible por uno o más atributos de identidad o factores naturales comunes.

En el presente, el concepto de región se ha despojado de su anclaje espacial y hablamos con pertinencia de regiones concertadas, de geografía discontinua, abiertas, flexibles. Esta extensión de su significación original, se ha producido no solo por transposiciones conceptuales, sino también por el efecto de cambios tecnológicos, que crean nuevas dimensiones, por lo que la terminología tradicional, asociada a lo territorial, se introduce, a través de las redes de comunicación y el ciberespacio, en ámbitos virtuales.

Casi todos los cambios contextuales y estructurales en torno al concepto de “región” afirma Boissier se deben al doble impacto de la revolución científica y tecnológica y de la globalización.

“La flexibilidad, la elasticidad y la colapsibilidad, son requisitos indispensables de toda región “moderna”, en cuanto ellos son factores facilitadores de la entrada y salida de redes, con velocidad y oportunidad”.(1).

El autor citado clasifica a las regiones en tres tipos:

a) pivotaes: Que son los territorios organizados completos, identificables a la escala de la división político administrativa histórica. En todos los casos son las menores unidades político-administrativas que al mismo tiempo son estructuralmente complejas y poseen cultura e identidad y flexibilidad. (pág.53).

Estas regiones pivotaes pueden formar regiones de mayor amplitud - b) regiones asociativas- a partir de la unión voluntaria, con unidades territoriales adyacentes, es decir las que dentro de nuestro país llamamos regiones concertadas, democráticamente constituidas por determinación de las partes.

Finalmente, las regiones virtuales - c) son el resultado de un acuerdo contractual (formal o no) entre dos o más regiones pivotaes a asociativas, para alcanzar ciertos objetivos de corto o mediano plazo.(2).

Cabe agregar que para Boissier, la “región virtual” es deudora de modalidades propias de las corporaciones internacionales en las que se trata de redes temporales de compañías independientes, ligadas por tecnología de información que les permite compartir habilidades, costos y acceso a los mercados de cada una de ellas.

(1): Tres conceptos fuertemente ligados a los intentos de regionalización y conceptualización de la misma, han sido; distancia, fricción del espacio y contigüidad. “Estos tres conceptos entraron en obsolescencia debido a la robotización, a la miniaturización y a la satelización”. Boissier op. cit. pág. 8 y 11.

(2): “Que estructuras - políticas y administrativas - son requeridas para operacionalizar una región virtual ?. Puesto que el acuerdo virtual es transitorio, no puede pensarse en crear organismos estables y permanentes. Esta hace de la “coordinación”, mas que la dirección unificada, el eje de la cooperación. A su vez, la coordinación descansa en la comunicación; el hecho de que la tecnología actual permita la comunicación en tiempo real y “cara a cara”, facilita los arreglos virtuales.

Resulta además, de interés citar la referencia que más adelante hace en el sentido que “La configuración de regiones virtuales, agrega a los elementos citados anteriormente, otro, de carácter más subjetivo...: la identidad. Un fuerte sentimiento de identidad regional constituye la única garantía para sostener un equilibrio en la asociación virtual e impedir que ella se transforme en una forma de absorción o de dominación. Tal identidad es el producto de una cultura regional entendida como el conjunto de valores, símbolos y prácticas sociales que unifica y separa simultáneamente a fin de producir la identidad”. (pág.57).

- Concepto de región

Frente a posiciones encontradas en esta materia, reiteramos el concepto que actualmente maneja el Consejo Federal de Inversiones para caracterizar las formas vigentes de regiones establecidas por la voluntad provincial a través de distintos Tratados - marco. Al respecto define la región como el ámbito de concertación de políticas públicas y privadas, para la integración, coordinación y complementación de acciones que posibiliten un desarrollo con equidad de distintos sectores y jurisdicciones, mediante un proceso participativo y dinámico que tienda a la cohesión interna del país y a la consolidación de sus relaciones dentro del espacio internacional.

La región concertada, como sistema, se diferencia en forma clara de los que la visualizan únicamente como una forma institucional, es decir, como nivel intermedio entre la Nación y las provincias o como sustituyente de estas últimas (regímenes unitarios).

La región como sistema de concertación, es una cabal aplicación de los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional por los que las provincias pueden crear regiones y pueden celebrar tratados parciales para fines de administración, de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común.

En este sentido ya nos hemos referido a la amplia gama de antecedentes que a pesar de no explicitarse en los mismos lo regional, constituyen una trama de interrelaciones referidas a la utilización de recursos naturales compartidos, constitución de entidades o corporaciones financieras y de desarrollo, realización de obras públicas de interés común, etc.

Pero recién a partir de la constitución de regiones como tales, se abren las puertas a una concepción más amplia y dinámica de las relaciones de los niveles provinciales entre sí, estableciendo en sus respectivos Tratados los objetivos generales que luego se particularizan a través del tiempo -de acuerdo con las necesidades y circunstancias- en los protocolos adicionales.

Con ello se pasa de un federalismo defensivo, de frágiles (o formales) “facultades exclusivas” a un federalismo de cooperación en que operan los beneficios recíprocos de la defensa y protección de calidad de la producción regional, la horizontalización de las comunicaciones y el transporte, el desarrollo conjunto de las exportaciones, de la tecnología y de otros aspectos de contenido social.

Es así como una red funcional de relaciones flexible pero fuertemente consolidada, puede resultar mucho más efectiva no sólo en cuanto a sus posibilidades de adaptación a situaciones complejas y cambiantes, sino a que constituye un mecanismo con características participativas, igualitarias y democráticas para las partes que forman el conjunto, lo que elimina los conflictos de preminencia o la tendencia a la centralización de las organizaciones cerradas o rígidas.

Desde tal perspectiva el funcionamiento de las regiones resulta un proceso interactivo, no sólo entre los miembros que lo componen sino con relación a las otras regiones y a la Nación como expresión del conjunto.

Estas relaciones se realimentan en forma permanente en función de las líneas de integración, proyectos y acciones puntuales y que incluyen no sólo el sector público, sino el sector privado o a ambos en forma conjunta.

La dinámica descrita no se agota en lo nacional, sino que trasciende las fronteras en un proceso en primer lugar integrador de regiones tales como el Mercosur en nuestro caso y que se universaliza dentro del proceso general de globalización a nivel mundial.

De esta manera se constituye una trama o red de regiones de similares o distintos niveles que requieren para su comunicación y funcionamiento de aparatos tecnológicos y cibernéticos que lo hagan viable como sistema.

La red de regiones, como trama institucional, constituye una forma de posicionamiento de los actores políticos y sociales y que les brinda un ámbito de intercambio del que surgen las políticas y decisiones, efectivizando una nueva forma de federalismo.

La existencia de acuerdos para la implementación de regiones concertadas constituye el comienzo de un futuro funcionamiento en red del sistema o régimen político argentino y es una respuesta a la demanda que se plantean los países federales, cuya necesidad actual es encontrar el equilibrio entre los estados o provincias que los constituyen y la compatibilización y coordinación de las políticas generales.

“Ello resultará posible, además, si la red de regiones es capaz de generar proyectos políticos socialmente compartidos, de distinto alcance, que refuercen la identidad común y la diversidad cultural de sus componentes y de la cual resulte una diferente correlación o permeabilidad entre lo institucional y la región conformada en red.(1).

(1): C.F.I. Nuevas Claves para el Federalismo. Pág. 34 - 1996.

La caracterización de la región como una red implica las siguientes connotaciones:

- 1.- Participación institucional y humana en la constitución de la red.
- 2.- Estructura de tareas a realizar, en un espacio y un tiempo determinados -
-Finalismo.
- 3.- Estructura de comunicaciones compuesta por un conjunto de canales.
- 4.- Interdependencia de los componentes de la red (asimetría).

Por ello la propuesta de región concertada en red, tiene diferencias con las normas o disposiciones para la formación de entidades regionales verticalizadas o rígidas que constituyen niveles diferenciados e intermedios entre Nación y provincias, con atribución de competencias reservadas y concurrentes que altera la autonomía constitucional de estas últimas.

El desafío es materializar en el Estatuto de las regiones que se formen, un espacio de cooperación, un mecanismo ágil y eficaz de concertación, que al mismo tiempo dé consistencia a la Región, según los caracteres expresados de flexibilidad y coordinación horizontal. Es decir, posibilitar un proceso dinámico y participativo de las provincias que como nodos de una red interactúen positivamente en cuanto a la información, la coordinación de acciones y la integración del espacio regional.

3.- Formas de relacionamiento entre Estado y Sociedad.

3.1.- Formas constitucionales de representación política y participación (democracia semidirecta y partidos políticos)

3.2.- Formas asociativas civiles para la organización comunitaria y articulación interorganizacional.

3. Formas de relacionamiento entre Estado y Sociedad

Aproximación conceptual

Para la elaboración del informe correspondiente a esta etapa, el punto de partida es el concepto de que el Estado no es sólo el conjunto de burocracia pública, sino una forma de las relaciones sociales que implica una dimensión legal, territorial e ideológica (1) y que el rol del Estado es el de ser un espacio de interrelación e intervención para actuar como conciliador entre las demandas de estabilidad, crecimiento y equidad, en los que se fundaría el modelo capitalista(2)imperante.

Estas demandas que indican además las relaciones de poder, pueden ser ubicadas en un esquema tridimensional de correlación en el que pueden visualizarse el Estado, la sociedad civil y el mercado como actores interrelacionados. De esta manera se puede trazar una figura, en la que las fronteras de los sectores serían límites móviles, flexibles y con movimientos de avance y retroceso.

Es decir, que dentro de la clásica división de Estado y sociedad se incluye un tercer elemento, el mercado, que interactúa junto con ambos, condicionando, ampliando o restringiendo sus respectivas esferas de acción.

(1): O'Donnell, Guillermo Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Desarrollo Económico, Vol. 33, julio-septiembre 1993, pág. 165.

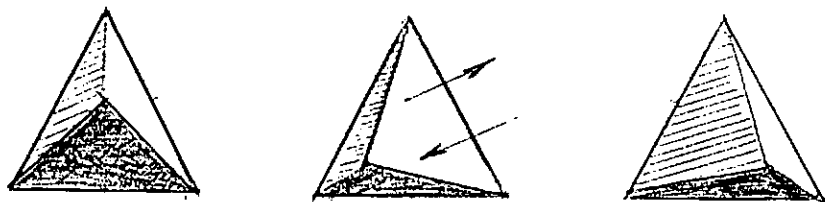
(2): Orlak, Oscar Estado y sociedad: las nuevas fronteras, IX Congreso de Administración Pública, Mendoza 25-27 de noviembre de 1992.

Cada uno de los sectores responde a una racionalidad propia, que se expresa con relación al poder. En este juego de interacciones, desde el Estado -dentro de un sistema democrático- el objetivo estará centrado en el mantenimiento de la legitimidad, en cuanto a que su pérdida afectaría la gobernabilidad; desde el mercado estará puesto en la competitividad, pues a través de ella se asegura su continuidad y crecimiento y desde la sociedad, será la sustentabilidad en cuanto a garantía de equidad, desarrollo y estabilidad necesarias para asegurar la supervivencia y la calidad de vida(1).

Situación de equilibrio:



Variantes:



(1): Cassano Daniel, Interrelaciones Estado, sociedad y mercado, mimco, pág. 2.

Se supone al Estado como articulador de la sociedad y el mercado, en tanto normativamente establece las reglas de equilibrio. “El sistema legal es una dimensión constitutiva del estado y del orden que éste establece y garantiza en cierto territorio. Este orden no es igualitario ni socialmente imparcial. Tanto en el capitalismo, como en el socialismo burocrático, sustenta y contribuye a reproducir relaciones de poder sistemáticamente asimétricas”.(1).

Cuando el Estado avanza más allá de sus límites legales, se pasa a un sistema totalitario o autoritario. Cuando predomina el mercado, lo hace en desmedro de la capacidad de decisión del cuerpo social y del equilibrio que debe imponer el Estado. Cuando la sociedad perturba la gobernabilidad o menoscaba la producción pierde consistencia, con riesgo de desintegración.

La categoría Estado implica tres instancias:

- a) el patrón central de dominación en la sociedad que se articula políticamente;
- b) el aparato de instituciones y sus grupos sociales específicos,
- c) el régimen vigente.

La primera es la relación vigente entre Estado y sociedad civil la que lo constituye y lo reproduce a la vez que se expresa en él. La segunda, es el conjunto de mecanismos y normas institucionales de gestión del patrón básico de articulación en la sociedad y para cuya operación se forman en el seno de esas instituciones grupos sociales específicos que se integran en la sociedad civil, y cuyas funciones se ejercen exclusivamente en el aparato institucional del estado.

(1): O'Donnell, op. cit. pág. 166.

El régimen es la inmediata correlación de fuerzas, de conflictos y convergencias o de consensos que en un momento determinado se forma entre los grupos que se articulan en el patrón central de dominación y que se ejerce a través de la acción de las instituciones estatales y de grupos específicos.

Los movimientos sociales como expresión de crisis de los patrones de articulación social y de política de la sociedad, implican problemas en las bases y mecanismos de reproducción del actual estado, es decir existen mecanismos de falla en la primera de las instancias señaladas. Algunas de las áreas de la sociedad civil estarían fuera de los mecanismos de reproducción o de constitución del estado. Esto implica problemas de representatividad de la sociedad civil en el estado.

La situación de crisis desde lo social hace cuestionable el rol del Estado, una de sus consecuencias serán los signos de desintegración social. El Estado pierde su carácter de principal articulador de la sociedad. La ruptura cuestiona su capacidad para desempeñar su papel integrador fundamental, si el modelo global de organización social es inadecuado para sostener un proceso de desarrollo con algo de equidad. Los efectos de la globalización se manifiestan en la pérdida (renuncia?) de autoridad del Estado en beneficio del mercado y de sus actores predominantes. Los capitales financieros se independizan tanto de las estructuras productivas como de las regulaciones político-nacionales y circulan, gracias a la globalización informática, libre e instantáneamente por el mundo de acuerdo con su mejor conveniencia y los estados dependen más y más de los mercados financieros privados.

Por lo tanto, en el presente se abordarán las formas de relacionamiento sociedad-Estado desde la perspectiva de la participación; de su institucionalización como una posibilidad que permita recuperar espacios de poder que corresponden a la sociedad y de las formas de articulación social que se están ensayando como una estrategia de restauración y fortalecimiento del tejido social afectado por las prácticas autoritario represivas explícitas o encubiertas y por las consecuencias del ajuste económico y las políticas clientelares.

Participación

Qué se entiende por participación? Este concepto es definido como un conjunto de instrumentos y procedimientos que las instituciones democráticas ponen a disposición de los grupos sociales para facilitar su intervención en la vida política y para estimular su desarrollo colectivo.

La participación ciudadana se puede enfocar desde dos puntos de vista:

1. Como forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil y por ende de fortalecer a ésta.
2. Como medio de socialización o generalización de la política

El término participación significa que se está tomando parte, supone que los individuos en tanto ciudadanos toman parte en alguna actividad pública. La participación ciudadana puede ser asumida como un medio de fortalecimiento de la sociedad civil, implicando la transferencia a ésta de funciones o decisiones que habían permanecido tradicionalmente en manos del Estado o de la Administración Pública.



La característica de la participación ciudadana tiene por finalidad lograr una redistribución del poder en favor de los sujetos sociales tradicionalmente excluidos de su ejercicio. Este tipo de abordaje pone el acento en la necesidad de la autorganización de la sociedad civil a partir de una crítica del papel del Estado en tanto monopolizador de las decisiones que afectan a la sociedad como un todo.

El segundo modo de acercamiento al tema coloca a la participación ciudadana en relación al estado mismo, entendiéndola como un medio de generalización de la política y que como tal, supone crear nuevos espacios y mecanismos de articulación del Estado con los sujetos sociales.

Qué se entiende por participación política? En principio puede decirse que la participación política está vinculada a la aparición de la idea de soberanía popular. Reinventar una ampliación de la participación significa reivindicar el derecho de los ciudadanos comunes a acceder en cuanto tales a la esfera política. A participar en la formación de decisiones que funcionan como vínculo de la comunidad nacional. Esto significa que el ciudadano común participa en la política con su propia identidad. De este modo cada individuo participa al menos potencialmente, con el coeficiente de diferenciación y singularidad que caracteriza su posición dentro del sistema de intereses privados.

Los movimientos sociales y los partidos políticos son la expresión de un fortalecimiento de la sociedad civil en la política y de su dualidad. Los primeros se caracterizan, al menos en sus comienzos, en ser totalmente externos a la sociedad política existente: se proponen como reformadores de la misma sociedad civil, y no solo del Estado.

El problema de la participación política se vincula históricamente tanto a un modo de fundamentar la legitimidad y por lo tanto a una verificación del consenso del nuevo estado nacional de soberanía popular, como a una forma de luchar políticamente contra la inequidad de la sociedad civil. Por lo que se puede decir que el problema de participación política es un problema de consenso y de igualdad. Lo que significa que el mismo es el problema de los modos en que se lleva a cabo en la práctica el consenso dentro de la organización colectiva que; permite actuar sobre una estructura de desigualdades, cuestionando los valores que sustentan a la sociedad.

Se debe tener en cuenta que existen diversos tipos de participación política, con orígenes y características diferentes: a) la actividad política profesional, b) la participación política como expresión de las posiciones de la sociedad civil, c) la participación política como hecho asociativo cerrado. Este último más o menos aislado de las estructuras dominantes y que pueden ser o movimientos organizados o subestructuras.

Las relaciones entre los grupos son relaciones de poder: la acción política es toda acción con vistas al poder y el acto político es el acto del ejercicio de un poder. La política debe abarcar además la acción de clases con vistas a la afirmación de los valores universalistas. Clase y estado son sistemas de solidaridad. En su nombre es posible pedir y realizar una acción individual que identifique sus fines con los de los otros individuos. O, como decía Weber ellos constituyen un tipo de relación social que en determinadas formas de obrar de cada participante son imputadas a todos los participantes.

La participación política es una acción que se cumple en solidaridad con otros, en el ámbito de un Estado o de una clase, con vistas a conservar o modificar la estructura del sistema de intereses dominantes. Se trata como hemos dicho, de una acción que se desarrolla dentro de las relaciones de poder, lo que queda implícito en el hecho que las relaciones de un sistema de intereses son siempre relaciones de poder.

Niveles de participación

Desde el punto de vista teórico se pueden distinguir tres niveles en los cuales se despliega la acción colectiva. En primer término se puede identificar el espacio de lo cotidiano, que es aquel nivel en el cual los procesos macrosociales se traducen a la experiencia más inmediata y particular donde la realidad se entiende en la vivencia de cada persona. Este es el ámbito en el que surgen y operan las organizaciones de base, en el que las personas se reúnen para aplicar su esfuerzo y responsabilidad a la mejor solución de algunos de los problemas cotidianos. Por lo tanto a las organizaciones de base se las entiende como una primera experiencia, en el proceso de constitución del sujeto colectivo.

En segundo término se encuentra el espacio sectorial. Allí en torno a la particular inserción de un segmento social en el conjunto de la estructura se presentan un conjunto de problemas relacionados entre si, que representan un desafío común y homogenizador para ese segmento. En este nivel se organizan y operan los distintos movimientos sociales (obrero, barrial, estudiantil, etc.).

Por último existe el espacio de lo político que no debe entenderse como la sumatoria de los distintos movimientos sectoriales sino como una forma distinta y particular, convocada e impulsada por un proyecto de organización de la comunidad.

Las organizaciones partidarias son indispensables para estructurar una práctica completa, adecuada a la constitución del sujeto colectivo. Para que eso sea así los partidos políticos deben ser verdaderamente representativos, participativos y con una práctica interna real y efectiva de la democracia. Cuando esto no ocurre constituyen meras entidades formales que por el descreimiento generalizado, solo producen la anemia del sistema democrático.

Los cambios en la relación Estado-sociedad

Para describir las diferentes alternativas de relación entre el Estado y la sociedad en el marco de la segunda mitad del presente siglo es posible identificar algunas distintas estrategias que lograron inducir modificaciones sustanciales en el conjunto de la estructura económica social. Ellas podrían ser la estrategia “justicialista”, la “desarrollista” y la “aperturista”, cada uno de los cuales intentó desplegar un modelo de acumulación acorde con los intereses de clases aliadas en el bloque dominante.(1)

En la primera -de corte distribucionista- la industria constituye el objetivo central del proceso de desarrollo. Se impulsa la industrialización sustitutiva basada en el incremento de la demanda de bienes de consumo masivo en el mercado interno, la cual es generada a través del aumento del

(1): Flier Patricia. Estado y sociedad, Minco 1996.

ingreso que impulsan la demanda interna y la ocupación industrial y, por lo tanto, la acumulación. El principal mecanismo para lograr estos objetivos fue la reasignación de recursos para la producción a través de la acción del Estado. Acentúa su estrategia distributiva a través de la asignación de recursos a la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social.

En el modelo “desarrollista” -de corte concentrador- la industria también constituye el objetivo central del proceso de desarrollo. Pero a diferencia del modelo justicialista, se impulsa una industrialización sustitutiva de bienes intermedios y de consumo durable, en la que el incremento de la demanda está asegurado por la inversión, el gasto público y el consumo suntuario del reducido estrato social urbano de altos ingresos.

El Estado también cumple un rol crucial en esta estrategia, coadyuvando al intenso esfuerzo de capitalización y concentración económica que se despliega, mediante sus funciones como productor de bienes y servicios y como agente distribuidor de los recursos sociales.

El modelo aperturista -estrategia de desarrollo sustancialmente diferente a todas las experimentadas- llega al poder con intereses que claramente rebasaban la esfera de lo económico, apuntando a lograr el cambio de la antigua estructura de relaciones económicas, sociales y políticas. Se dió implícitamente por terminada la industrialización y como medio para lograr el disciplinamiento político e institucional, más allá del avasallamiento de las instituciones corporativas y de representación política, la estrategia más eficiente debía consistir en una modificación decisiva de las condiciones

económicas funcionales que habían alentado históricamente el desarrollo de esta clase, es decir, una modificación rigurosa de los modelos industrializadores.

Se plasmó así la política de apertura externa de la economía, que siguió entre otros los siguientes objetivos: vigencia de los precios de mercado como régimen básico de funcionamiento, promoción de los sectores más dinámicos y altamente competitivos, amplia apertura de la economía a la importación de capital extranjero y de bienes de todo tipo, contención del salario real como medio para controlar la inflación y de asegurar bajos costos de la mano de obra a las empresas, principio de subsidiaridad del Estado en materia económica y social, lo que suponía transferir parte de sus actividades a la esfera privada.

En Argentina desde fines de los años 70 se asiste en forma reiterada y creciente a la crítica del modelo vigente hasta ese momento, al cual se le adjudica buena parte de los males que aquejan al país. Quizá un aspecto significativo a resaltar es que no es la crítica misma, sino el hecho que realizada desde el propio estado, gana un importante consenso en la sociedad y un considerable espacio en los medios de comunicación.

Si, por una parte, el déficit de algunas empresas, la ineficiencia, la burocratización y la decreciente calidad de los servicios públicos confirieron a dichas críticas una base real de sustentación, fue la experiencia de la hiperinflación, durante 1989-90, en que se consolidó un decisivo consenso acerca del agotamiento del modelo de estado vigente. La ciudadanía otorgó entonces al partido gobernante una suerte de "cheque en blanco" para su modificación.

Esta nueva percepción facilitó el surgimiento de ideas neoconservadoras más ortodoxas, que cobraron amplia hegemonía en la opinión de los más diversos sectores de la sociedad. Convencidos de la ineficiencia del estado, “no se trata de mejorar su accionar para que cumpla con efectividad y eficiencia su papel redistributivo y garante de equidad y universalidad de los derechos y necesidades básicas de la población, sino eliminarlo”(1).

Este ataque tiene su apoyatura ideológica en las críticas neoliberales que reclaman la vuelta a viejas concepciones para las que el mercado es el espacio privilegiado para la búsqueda y satisfacción de las necesidades de los diferentes sectores de la sociedad y para la armonización de los conflictos que se suscitan en ellos. En esta línea “el mercado es considerado un ámbito racional y eficaz, proveedor de un orden espontáneo”.(2) Por lo tanto toda acción estatal dirigida a regular este espacio es concebida como un entorpecimiento, una intromisión en las “reglas de juego” responsable de las disfunciones que precisamente se propone subsanar.

La percepción de la crisis del Estado de Bienestar

La relación sociedad - Estado se ha visto afectada en los últimos años por el proceso de cambio estructural, que se ha evidenciado traumático, y se caracteriza por su dinamismo, radicalidad y velocidad. Este proceso de modernización significa el cambio del orden social de posguerra, del Estado

(1): Minujin, Cuesta Abajo p. 20.

(2): Minujin, Dcsigualdad y Exclusión, pág. 31

El cambio fue del modelo del Estado de bienestar predominante durante los últimos cuarenta o cincuenta años, impulsor de empresas públicas, de la industrialización sustitutiva, de economía semicerrada, con preocupación por el desarrollo industrial y la integración nacional, con alta inestabilidad política, ciclos democrático-autoritarios a un Estado post social, neoliberal o posmoderno, impulsor del mercado, del sector

privado con democracia política estabilizada, con políticas de descentralización que favorecen el marco local-municipal (en cuanto a transferencia de competencias y atribuciones) y de integración regional (Mercosur) que preanuncian una transición hacia otra forma estatal distinta de la del Estado-nación.

La relación Estado-sociedad plantea transiciones en diversas dimensiones, sean económicas, políticas y culturales, tanto que podría decirse que existe una triple transición⁽¹⁾ liberalización económica, consolidación democrática y globalización cultural.

En cuanto a la dimensión económica el Estado aparece como forjador y garante de un determinado orden económico o modelo de acumulación. Se trata del cambio de modelo del industrialismo sustitutivo, de economía semicerrada, al orientado al sector externo, con eliminación de sus roles productor, distributivo y empleador: el modelo de economía de libre mercado. En algunos países latinoamericanos este cambio se hace casi sin transición y aceleradamente.

(1): García Delgado, Daniel. Estado y sociedad en una época de cambios, FLACSO, Buenos Aires, abril de 1996.

La Reforma del Estado implica medidas estructurales de liberalización que apuntan a mejorar en la asignación de los recursos en términos de las claves de aumento de la eficacia y eficiencia: apertura, privatización, desregulación y descentralización como transferencia de servicios educativos, de salud y programas sociales del ámbito nacional al provincial. Cambios en la previsión social del régimen de reparto se pasa al de capitalización individual; en la organización productiva y las leyes laborales flexibilización y negociación por empresa; en las políticas sociales de políticas universales a focalizadas; en la estructura de financiamiento público de emisión irrestricta, retenciones a las exportaciones y devaluaciones a creciente ampliación de la recaudación fiscal y particularmente imposición sobre el consumo; y en la misma gestión pública el cambio de la administración de masas, burocrático y vertical por el modelo gerencial, extraído en gran medida del sector privado: “la *reinención del gobierno*”.

La reforma del sector público se realiza conjuntamente con una profunda transformación de la sociedad en términos de estructura y movilidad, terciarización, creciente diferenciación y complejización interna y un alto grado de fragmentación.

En el ámbito de lo político, la relación Estado-sociedad, puede observarse en función del modelo de legitimación o de régimen político, primero en los ‘80 con la transición del autoritarismo a la democracia y en los ‘90 con la consolidación del modelo democrático liberal. Un modelo conformado por sistema de partidos, pluralismo, Estado de derecho, competencia y opinión pública libre. Se incorporan modificaciones institucionales de relevancia (Reforma constitucional de 1994): reelección presidencial, ministro coordinador, nuevas instituciones de control, mecanismos de

democracia semidirecta, entes reguladores, instancias autónomas de derecho público, etc.

Uno de los rasgos a destacar es el pasaje del modelo *movimientista* de democracia (en términos de ciudadanía social, participación militante, de partidos de masas con fuerte vinculación a las organizaciones populares y éstas con el Estado) a la democracia liberal o de opinión (con fuerte influencia de los medios de comunicación en la conformación del espacio público y emergencia de una nueva ciudadanía postsocial, donde la política tiene un lugar menor, es menos participativa, escéptica y se orienta mas hacia un relativo control que a nuevas propuestas).

Esta situación muestra una transformación significativa en la estructura de legitimación que favorece la consolidación institucional, formal e institucional de la democracia por la fuerte valoración de la estabilidad económica y de la eficacia instrumental en la gestión pública alcanzada luego de las hiperinflaciones y por la presencia de políticas sociales focalizadas a sectores sociales en riesgo, en muchos casos de corte clientelar.(1).

Existe, además, un cambio en la forma de articular intereses capital-trabajo. El pasaje de prácticas con fuerte influencia en las decisiones públicas de las corporaciones empresariales, sindicales y fuerzas armadas en el ciclo autoritarismo-democracia al nuevo pluralismo, con el debilitamiento del

(1): Un ejemplo que podría destacarse es el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense que se aplica en la Provincia de Buenos Aires.

sector trabajo, y el surgimiento de nuevos factores de poder, como los organismos internacionales de crédito, los grupos económicos y sus nucleamientos específicos, (1) los medios de comunicación y la tecnocracia.

Hay una distinta relación del Estado con el Mercado y las empresas, particularmente cuando éstas se orientan hacia a exportación. Hay mayor negociación con los gobiernos que disputan su radicación y donde devienen comprometidas en juegos políticos en varios países al mismo tiempo.

La competencia interestatal por pedazos de mercados erosiona su autoridad sobre la fijación de impuestos y la regulación de los mercados. Los bancos y los organismos financieros internacionales debilitan su capacidad autónoma para instrumentar políticas anticíclicas o reactivadoras y al producirse las crisis, acuden a los estados particulares, a pesar de su mentada declinación.

Además se produce la transformación del modelo de acción colectiva, y se pasa a las reivindicaciones puntuales en lo social y local relativas a valores posmateriales o de calidad de vida, en formas autoexpresivas donde no hay búsqueda del poder estatal y se establece una referencia positiva con la sociedad civil (modelo de los nuevos movimientos sociales). Esto significa un fenómeno de expansión de la sociedad civil, con una ampliación del universo de sus demandas y organizaciones. Mayor autonomía para presentar sus reclamos puntuales, de organizaciones autónomas que apelan a los medios de comunicación y disputan al estado los contenidos y modalidades de la política social.

(1): Por ejemplo, el Grupo de los Ocho.

La relación Estado-sociedad en términos culturales, tiene que ver con la constitución de identidad y sentido . El cambio cultural puede ser visto como el cambio de paradigma de comprensión de la vida y la convivencia y el imaginario cultural colectivo. En ese sentido, la transformación se ha producido en el modelo cultural “holístico-igualitario” vinculado al Estado de bienestar, a la matriz de centralidad del estado y de lo político y de la capacidad de este para conformar cultura nacional.

La cultura igualitaria, con énfasis en lo público estatal, lo colectivo y el trabajador deja paso al individualismo competitivo, con primacía de lo privado, el individuo, la libertad, el mercado, el cliente y el consumidor. Este modelo se nutre de una perspectiva de competitividad que no existía antes en el marco del Estado protector.

Se instala otro sentido del espacio y del tiempo. De una fuerte valoración del futuro se pasa a la velocidad, a la discontinuidad , a la valoración del presente. En lo espacial varía la consideración del ámbito público, pasando del énfasis de la nación a la ciudad, de lo total a lo local y regional. Es el cambio de la cultura social o estatal, a la cultura del mercado. Al ocupar el mercado el primer plano como principio regulador, el Estado se retira dejando muchas de las funciones que ejercía liberadas a la acción privada. Pero lo mercantil va más allá de ser un principio económico, representa una transformación en los núcleos más profundos donde se producen los sentidos sociales, se conforman los patrones de valores y constituyen las identidades. Estas transformaciones implican una redefinición de los límites entre lo público y lo privado.

En definitiva, es el pasaje de la modernidad a la posmodernidad, que se caracteriza como la pérdida del imaginario revolucionario social a una influencia preponderante de lo privado, de lo particular y lo local. Así surge el reconocimiento de las diferencias como reacción contra los elementos totalizadores, universalistas de la modernidad y la primacía de lo psicológico sobre lo ideológico, lo permisivo sobre lo normado y de lo narcicista sobre lo heroico.

3.1. Formas constitucionales de representación política y participación (democracia semidirecta y partidos políticos)

La institucionalización de formas de representación política y participación en el derecho público

El marco descrito como un nuevo proceso de modernización es el necesario e inevitable producto de la integración de América Latina al proceso de globalización. Aunque se evidencian fuertes tensiones, pueden mencionarse como dos logros principales de este cambio la estabilidad política y la económica, y su contracara la pérdida de integración o cohesión social (fragmentación, dualismo y desigualdad).

En cuanto al régimen político esta etapa es de “consolidación democrática” y la discusión estaría centrada en qué tipo de democracia se trata. Al fin del ciclo cívico militar y de la polarización política siguió la realización de las reformas institucionales progresivas en las provincias que culmina en 1994 con la Reforma de la Constitución Nacional, con la aparición del amparo, de los derechos difusos, nuevas instituciones de control, mecanismos de democracia semidirecta, en un marco de pérdida de confiabilidad en la política, los partidos y las legislaturas, en definitiva, con crisis de representación.

La crisis del sistema representativo de gobierno(1) puede

(1): Gargarella, Roberto, Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo, Cicpp, Miño y Dávila Editores, Bs. As., 1995, pág. 17.

evidenciarse en dos factores: la escisión que se observa entre representantes y representados, que permite a los primeros una vez en el poder sentirse autorizados a llevar adelante cualquier política, con prescindencia de lo que hayan prometido al electorado, o lo que éste exija y el alto grado de desconfianza y desencanto que la ciudadanía manifiesta hacia la clase política.

De cualquier manera, en el discurso que se ha ido plasmando en las instituciones se avanza en la idea de la incorporación de elementos instrumentales que amplíen los espacios de la ciudadanía. Así en los preambulos de las constituciones de La Rioja¹; San Juan²; Salta³; Santiago del Estero⁴; San Luis⁵; Río Negro⁶; Santa Fe⁷; Chaco⁸; Corrientes⁹; Formosa¹⁰; Ciudad de Buenos Aires¹¹.

Del discurso que surge de las diferentes expresiones que se utilizan en los instrumentos constitutivos de nuestra institucionalidad pública surge la insuficiencia actual del sistema representativo en el sentido conservador del mismo, apareciendo expresiones que amplían el horizonte hacia un sesgo más proclive a la participación.

¹ "...consolidar un Estado democrático basado en la participación popular..."

² "...profundizar la democracia participativa en lo político, económico, social y cultural..."

³ "...democracia participativa y pluralista..."

⁴ "...organizar el Estado sobre la base de la participación popular y la justicia social...afianzar la democracia social como estilo de vida..."

⁵ "...democracia participativa y pluralista..."

⁶ "...consagrar un ordenamiento pluralista y participativo..."

⁷ "...consolidar las instituciones democráticas y republicanas...fomentar la cooperación y solidaridad sociales..."

⁸ "...afianzar la democracia política, económica y social..."

⁹ "...consolidando cada vez más las instituciones democráticas..."

¹⁰ "...garantizar una mayor participación de los habitantes de la Provincia, por sí y a través de las organizaciones libres del pueblo, en la administración de la cosa pública, para constituir un estado federal moderno, bajo la forma de gobierno representativa, republicana, democrático-participativa y social..."

¹¹ "...democracia fundada en la libertad, la igualdad, la solidaridad, la justicia y los derechos humanos..."

De esta manera, La Rioja¹², San Juan¹³, Santiago del Estero¹⁴, Córdoba¹⁵, San Luis¹⁶, Tierra del Fuego¹⁷, Santa Cruz¹⁸, Chaco¹⁹, Formosa²⁰, Santa Fe²¹, Ciudad de Buenos Aires²².

¹² Artículo 1º: El poder emana y pertenece exclusivamente al pueblo de la Provincia, quien lo ejerce por medio de sus legítimos representantes y por las otras formas de participación democrática establecidas en esta Constitución.

Artículo 3º: El Estado provincial garantiza a través de todos sus actos el logro de la democracia participativa en lo económico, político, social y cultural. La actividad de todos los órganos del poder público está sujeta a los principios republicanos, en particular a la publicidad de los actos, legalidad de las acciones de los funcionarios, periodicidad de las funciones y efectiva rendición de cuentas.

¹³ Artículo 1º: La Provincia de San Juan, con los límites que por derecho le corresponden, como Estado autónomo e inescindible de la república Argentina, organizado bajo el sistema republicano, democrático, representativo y participativo, mantiene para sí todo el poder no delegado expresa y literalmente al Gobierno Federal en la Constitución Nacional a la que reconoce como Ley Suprema, sumando las que sean de ejercicio compartido, concurrente o conjunto.

Artículo 2º: Todo el poder emana y le pertenece al pueblo de la provincia de San Juan, el que se ejerce por medio de sus legítimos representantes en la forma y modo que establece esta Constitución. También se reconoce igual legitimidad a otras formas de participación democrática.

Artículo 4º: El Estado Provincial garantiza a través de todos sus actos el logro pleno de la democracia participativa, en lo económico, político, social y cultural.

¹⁴ Artículo 3º: El gobierno y la sociedad santiagueña basarán su acción en la solidaridad, democracia social, igualdad de oportunidades, ausencia de discriminaciones arbitrarias, plena participación política, económica, cultural y social de sus habitantes, y en los principios éticos tradicionales fieles a nuestro patrimonio cultural.

¹⁵ Artículo 8º: El Estado provincial propende a una sociedad libre, justa, pluralista y participativa

¹⁶ Artículo 2º: Todo el poder emana y le pertenece al pueblo de la Provincia de San Luis, el que se ejerce por medio de sus legítimos representantes en la forma y modo que establece esta Constitución. También se reconoce igual legitimidad a otras formas de participación democrática.

Artículo 4º: El gobierno y la sociedad sanluiseña basan su acción en la solidaridad, democracia social, igualdad de oportunidades, ausencia de discriminaciones arbitrarias, plena participación política, económica, cultural y social de sus habitantes, y en los principios éticos tradicionales fieles a nuestro patrimonio cultural.

¹⁷ Artículo 4º: La soberanía emana del Pueblo y reside en él, quien la ejerce a través de sus representantes y demás autoridades legítimamente constituidas, y por sí en las formas previstas por esta Constitución...

Artículo 201º: Se dictará una ley electoral de acuerdo con las siguientes bases:

- 1.-Voto secreto, universal, igual, personal y obligatorio.
- 2.-Escrutinio público inmediato en cada mesa.
- 3.-Uniformidad en toda la Provincia.
- 4.-Se garantizará la representación efectivamente proporcional en los cuerpos colegiados.
- 5.-En la elecciones para cuerpos colegiados, el elector podrá tachar candidatos en las listas que utilice para sufragar.
- 6.-Elección de suplentes para los cuerpos colegiados en forma simultánea con los titulares.
- 7.-Se sufragará con boletas separadas y de distintos colores para las diferentes categorías de cargos a cubrir.

Por ley se establecerá el modo y el tiempo en que se podrá, además, incluir en las boletas que se utilicen para votar a candidatos que figuren en otras listas oficializadas

¹⁸ Artículo 7º: "...derechos de reunión pacífica y de petición individual o colectiva".

Artículo 8º: "...de la forma democrática de gobierno...".

¹⁹ Artículo 1º: La provincia del Chaco, estado autónomo integrante de la Nación Argentina, organiza sus instituciones bajo el sistema republicano democrático.

Las formas de participación están planteadas principalmente a través del sufragio, de manera uniforme en nuestro derecho público. Así en el art 37 de la Constitución Nacional²³ y en las constituciones de Córdoba (art 30), San Juan (art 129), Jujuy (art 86), Santiago del Estero (art 84 y 90), La Rioja (art 78), Salta (art 54), Catamarca (art 232), San Luis (art 93), Río Negro (art 120), Tierra del Fuego (art 26), Formosa (art 185), Buenos Aires (art 59), Ciudad de Buenos Aires (art 62),

Artículo 2º: Todo el poder emana del pueblo y pertenece al pueblo, que lo ejerce por medio de sus representantes con arreglo a ésta Constitución y sin perjuicio de los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria.

²⁰ Artículo 1º: "...sistema representativo, republicano, democrático-participativo y social..."

Artículo 4º: La soberanía reside en el pueblo de la Provincia, quien delibera y gobierna a través de sus representantes y autoridades establecidas en esta Constitución, y por medio del plebiscito y el referéndum, conforme con las leyes que reglamentan su ejercicio.

Artículo 5º: "...nacen del principio de la soberanía del pueblo, de la forma republicana de gobierno y que corresponden al hombre en su calidad de tal, como individuo y como integrante de las formaciones sociales en donde desarrolla su personalidad y busca el cumplimiento de los deberes ineludibles de solidaridad política, económica y social".

Artículo 6º inc. 3: La descentralización geográfica y administrativa de las empresas del Estado federal, su asentamiento en la Provincia o la región donde realizan su principal actividad y la participación de éstas en la dirección y explotación de aquéllas.

Artículo 40º: "...asegurando el imperio del método democrático en la regulación planificada de la producción, circulación y distribución de la riqueza..."

²¹ Artículo 1º: "...organiza sus instituciones fundamentales conforme a los principios democrático, representativo y republicano..."

Artículo 8º: "...la efectiva participación de todos en la vida política, económica y social de la comunidad

²²

²³ Artículo 37º.- Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio.

La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.

La representación y la participación en la Constitución Nacional

La Constitución Nacional de 1853 en su art. 1º expresaba que

: "*La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal...*" y en el art. 22 que: "*El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución*".

La expresión usada en el art. 1º "*forma republicana*" ha sido entendida como división de poderes, elección popular de los gobernantes, temporalidad del ejercicio del poder, publicidad de los actos de gobierno, responsabilidad de los gobernantes e igualdad ante la ley.

La forma representativa presupone que el gobierno actúa en representación del pueblo, y que este se gobierna a si mismo por medio de sus representantes. El sistema representativo, en opinión de Gargarella (1), en la actualidad sigue respondiendo a los principios de tipo elitista con que fue concebido en la mayoría de las democracias modernas.

Para una mayor claridad debe diferenciarse representación (forma aceptada por nuestro sistema institucional) y participación, concepto ajeno al constitucionalismo clásico o liberal. También es pertinente aclarar que una y otra modalidad no son excluyentes.

(1): Op. cit. pág. 98 y 124.

La representación política, parte de la premisa de que la Nación es una unidad revestida de personalidad moral, representable por medio del mandato o de la gestión de negocios. Para viabilizar esa representación son necesarios los partidos políticos y los mecanismos electorales. El órgano parlamentario deviene el depositario de la voluntad popular, en el cual los representantes actúan sin ningún tipo de sujeción a instrucciones de sus electores. La representación se compondría de los siguientes elementos: parlamento (ámbito de argumentación, discusión, coordinación y transacción de ideas e intereses contrapuestos), elecciones (medio de selección de los representantes) y partidos (asociación de personas con intereses comunes).

Quienes se basan en esta teoría parten de una concepción individualista, que tiende a homogeneizar las personas y sus conductas. A partir de allí, la "nación" es un conjunto uniformemente de seres que por lo tanto son representables globalmente por un grupo de sus componentes, y una sola organización (el partido) basta para la intermediación, proponer los detentadores del mando e incidir en la conducción política(1).

(1): Gargarella, op. cit., pág. 69 Al respecto, resulta de interés, según este autor, comprender el sentido y la motivación con que el sistema representativo fue diseñado, y que en ese momento la noción de democracia era objeto de un profundo y explícito rechazo, siendo la representación un bien necesario, mediante el cual se podía tamizar la voz de las mayorías, Gargarella expresa que junto con otras razones que denomina internas, como propias del modo en que está organizado el sistema institucional y como éste fue diseñado son presupuestos que hoy resultarían inaceptables.

Los nuevos institutos de democracia semidirecta en la Constitución de 1994

La iniciativa legislativa

La iniciativa legislativa o iniciativa popular ha sido receptada en nuestro espectro institucional en varias cartas provinciales, así la de Jujuy (art 118), Córdoba (art 31), La Rioja (art 81), Río Negro (art 40), Salta (art 58), San Luis (art 97), Tierra del Fuego (art 207), Buenos Aires (art 67), Ciudad de Buenos Aires (art 64), Catamarca (art 55)

El texto del artículo 39 de la Constitución Nacional reformada en 1994 incorpora la iniciativa popular en materia legislativa, de la siguiente manera:

Artículo 39º.- Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa.

No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

Las modalidades de su ejercicio son:

- a). La iniciativa debe ser presentada ante la Cámara de Diputados, porque el sujeto habilitado para el ejercicio del derecho es el pueblo (en cabeza de un grupo de ciudadanos), siendo la Cámara quien se halla investida de su representación (artículos 44 y 45 Constitución Nacional)

b). El Congreso debe dar expreso tratamiento a la propuesta dentro del término de doce meses de presentada. El plazo es corrido y el tratamiento al que se hace mención no se satisface con la mera gestión burocrática de la propuesta, si no con un pronunciamiento explícito de la última instancia a la que haya arribado el proyecto (dictamen de comisión o Comisiones a las que se derivó la iniciativa en caso de rechazo antes del plenario; votación de la Cámara de origen si el proyecto no prosperara para su envío a la revisora; dictamen de la Comisión o Comisiones de la segunda Cámara si en ella fuese trabado el proyecto; votación de la Cámara revisora si la iniciativa prosperó en las instancias anteriores)

c). No pueden ser materia de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

d). El Congreso con mayoría agravada (absoluta del total de los miembros de cada Cámara) debe aprobar -dentro de los dieciocho meses de sancionada la reforma constitucional, conforme a la cláusula transitoria tercera -una ley reglamentaria de este mecanismo. En ella podrá establecerse un número mínimo de electores que, avalando la iniciativa legislativa, permita que se le imprima el curso institucional. El número mínimo no podrá exceder el tres por ciento (3 %) del padrón electoral nacional, debiendo contemplarse una adecuada distribución territorial de los peticionantes.

La consulta popular

La consulta popular fue otro de los mecanismos de democracia semidirecta que fue receptado en varios textos en

nuestro derecho público, como por ejemplo, Córdoba (art 32), La Rioja (art 82), Río Negro (art 2), Santiago del Estero (art 4), San Luis (art 98 a 100), Catamarca (art 129), San Juan (art 235 a 238), Tierra del Fuego (art 208), Buenos Aires (Artículo 67 Inciso 2), Ciudad de Buenos Aires (art 66)

A partir del año 1994, también aparece en el el articulado de la Carta Magna en el artículo 40 que lo incorpora de la siguiente manera:

Artículo 40º.- El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.

El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular.

En el texto del artículo se prevén tres modalidades de la consulta popular:

a). Consulta propiciada por el Congreso de la Nación sobre un proyecto de ley (referéndum previo vinculante), y que presenta las siguientes características:

Convocatoria: la consulta debe plantearse por medio de una ley; la iniciativa le corresponde a la Cámara de Diputados, la ley de convocatoria no puede ser vetada. La participación del electorado es obligatoria. En cuanto a sus efectos, la consulta es vinculante para los poderes públicos legislativos: la aprobación por el electorado convierte en ley la iniciativa subrogando la decisión del Congreso en la materia; el Ejecutivo no puede vetar, debe promulgar.

b). Consulta propiciada por el Congreso de la Nación sobre un tema de su competencia (referéndum consultivo no vinculante). Las características que presenta son en cuanto a la convocatoria es del Congreso, con origen en cualquiera de las Cámaras. La participación del electorado es facultativa. Los efectos de la consulta no son vinculantes para los poderes públicos.

c). Consulta propiciada por el Presidente de la Nación sobre un tema de su competencia (plebiscito facultativo no vinculante). Sus características son en cuanto a la convocatoria que es por decreto del Poder Ejecutivo. La participación del electorado es facultativa y los efectos de la consulta no son vinculantes.

Modalidades de la Consulta Popular en el artículo 40 de la Constitución Nacional			
Modalidad	Convocatoria	Participación del electorado	Efectos de la consulta
Consulta propiciada por el Congreso de la Nación sobre un proyecto de ley	Debe plantearse por medio de una ley La Cámara de Diputados será la Cámara de origen de la ley La ley de convocatoria no puede ser vetada	Obligatoria	Es vinculante para los poderes públicos legisferantes La aprobación por el electorado convierte en ley la iniciativa subrogando la decisión del Congreso en la materia El Ejecutivo debe promulgar No puede vetar
Consulta propiciada por el Congreso de la Nación sobre un tema de su competencia	Corresponde al Congreso, con origen en cualquiera de las Cámaras	Facultativa	No vinculante
Consulta propiciada por el Presidente de la Nación sobre un tema de su competencia	Por decreto del Poder Ejecutivo	Facultativa	No vinculante

Los partidos políticos

En el Capítulo Segundo: Nuevos Derechos y Garantías, artículo 38, ingresan a la Constitución Nacional los partidos políticos, de acuerdo con la habilitación de la ley 24309, reconociéndolos como instituciones fundamentales del sistema democrático:

Artículo 38°.- Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático.

Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas.

El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes.

Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y del destino de sus fondos y patrimonio.

En los regímenes democráticos cabe a los partidos políticos un rol preponderante para su garantía y desarrollo: ellos ostentan el monopolio de las candidaturas para cargos públicos electivos, como sucede en nuestro país desde la sanción de la ley 14032 del año 1951, que limitó exclusivamente a los partidos políticos la presentación de candidatos.

Los partidos políticos entre las múltiples definiciones que se han intentado, son considerados como *instrumentos necesarios de la democracia constitucional*, como un *fenómeno histórico y sociológico permanente en la vida pública* y como *los medios por los cuales son formuladas las políticas públicas y los programas legislativos*. La jurisprudencia electoral ha precisado que su objeto fundamental es la vigencia del sistema republicano adoptado por la Constitución Nacional(1). Cierta doctrina los ha definido

(1): C.N. Electoral, DE 117-663 y DE 115-674

como organizaciones permanentes de individuos unidos por una misma concepción política cuya finalidad es la conquista del poder a través del voto del electorado(1).

La recepción constitucional de los partidos políticos comienza al finalizar la Primera Guerra Mundial con la Constitución Alemana de Weimar de 1919, la rusa de 1936 y la cubana de 1940. En el derecho constitucional europeo se ha aceptado el reconocimiento autónomo de la existencia de estructuras organizadas a las que se les garantiza funciones constitucionalmente relevantes. En Alemania, el artículo 21 de la Ley Fundamental de 1949 establece que “los partidos colaboran a la formación de la voluntad política del pueblo”. El artículo 4 de la Constitución de Francia de 1958 que “los partidos y grupos políticos concurrirán a la expresión del sufragio y se constituirán y ejercerán su actividad libremente, si bien deberán respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia”. En el artículo 7 de la Constitución de Suecia de 1975 “los mandatos se repartirán entre los partidos, entendiéndose por éstos toda asociación o grupo de electores que se presente a las elecciones bajo una denominación especial”. En la Constitución de Portugal de 1976, en el artículo 117 “los partidos políticos participarán en los órganos basados en el sufragio universal y directo, de acuerdo con su respectiva representatividad democrática”. El artículo 6 de la Constitución española de 1978 expresa que “los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son

(1): Vítolo Alfredo, (1988) La actual ley de partidos políticos y los afiliados, La Ley 1988 - D.

instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

Las constituciones provinciales fueron incorporando a los partidos políticos con distinto estilo, que pueden diferenciarse en tres grupos(1).

- a) las que omiten toda mención a los partidos: de las que sólo quedan Tucumán (1907) y Mendoza (1916);
- b) las que contemplan una institucionalización mínima, sólo haciendo referencia a los partidos: Entre Ríos (1933), Chubut (1957), Misiones (1958), La Pampa (1960), Santa Fe (1962);
- c) máxima, cuando el ordenamiento reconoce el derecho de los ciudadanos a asociarse y participar en la vida de los partidos, o se asegura su existencia o funcionamiento: Chaco (1957), Neuquén (1957), Corrientes (1957), Santiago del Estero (1986), San Juan (1986), La Rioja (1986), San Luis (1987), Córdoba (1987), Río Negro (1988), Tucumán (1991), Tierra del Fuego (1991), Buenos Aires (1994), Ciudad de Buenos Aires (1996).

En esas constituciones además de asegurarse la existencia de los partidos políticos, el estado garantiza su personería jurídica, llegando en algunos casos a aclararse que la misma es de derecho público no estatal.

(1): Ver Demaría Massey de Ferré, María Elena, Los partidos políticos en las nuevas constituciones provinciales, La Ley 1987 - C- 589.

Con estos antecedentes se incorporan los partidos políticos en la Constitución Nacional en la reforma del año 1994. En primer lugar se reconoció a los partidos políticos su carácter de instituciones fundamentales del sistema democrático. Se establece que su creación como el ejercicio de sus actividades son libres, pero siempre dentro del respeto a la Constitución la cual a la vez garantiza su organización y funcionamiento democráticos que incluye la representación de las minorías; su competencia para postular candidatos a cargos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas.

La reforma integró en su texto la institución de los partidos políticos y también hizo lo propio con el término democracia, en la misma cláusula destacando el carácter esencial de los partidos con relación a la democracia. Garantizó una serie de principios mínimos referentes a su organización y funcionamiento, que ya eran admitidos y exigidos por la jurisprudencia electoral, sin perjuicio de lo emergente del constitucionalismo extranjero y provincial y de la legislación nacional de partidos políticos.

Se incluye además la obligación del Estado de contribuir al sostenimiento económico de sus actividades y la capacitación de sus dirigentes, a la vez que exige la publicidad y origen de los fondos y patrimonio partidarios.

Por último, se agrega una defensa del régimen de partidos políticos al impedir que esa materia, junto con la electoral pueda regularse a través de los decretos de necesidad y urgencia (artículo 99 inciso 3 párrafo 3°)(1).

(1): Artículo 99. El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:....Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de laas leyes, y no se trate de normas que regulen materiaelectoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los quer serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

3.2. Formas asociativas civiles para la organización comunitaria y articulación interorganizacional

La organización social. Los nuevos movimientos sociales

A comienzos de los '80 se visualizaron dos lógicas reivindicativas de acción colectiva de distinta naturaleza. Según García Delgado²⁴ la primera corresponde a reivindicaciones simbólico-expresivas o post-materiales vinculadas a la calidad de vida y aparece en movimientos como los feministas, ecologistas, pacifistas, de reconocimiento de identidades regionales, étnicas, religioso-culturales, los cuales adoptan nuevas formas de hacer política²⁵. Este espacio ha sido delimitado bajo el nombre de *nuevos movimientos sociales* y se ha destacado que a diferencia de los valores materiales, vinculados a la búsqueda de seguridad económica, que habrían predominado en las décadas anteriores estos movimientos tienen que ver con reivindicaciones posmateriales de calidad de vida o con la democratización de la vida cotidiana²⁶. Producen un cuestionamiento del modelo de representación política, en un intento por romper el monopolio de la representación por parte de los actores partidarios.

El comportamiento de los movimientos no está orientado a la búsqueda del poder, sino que se instala en un espacio de interlocución. Se orienta a la búsqueda de reconocimiento de identidades culturales²⁷ y de espacios propios de expresión²⁸.

²⁴ García Delgado, Daniel Los movimientos bajo el ajuste, Le Monde Diplomatique, año 3, n° 24, pág. 21

²⁵ Puede tomarse como ejemplo los movimientos de derechos humanos o las comunidades eclesiales de base

²⁶ Lo cotidiano se entiende en términos de Heller, Agnes Sociología de la vida cotidiana, De. Peninsula, 1977, o Historia y vida cotidiana, Grijalbo, 1985, como la vida del hombre entero, en la que participa con todos los aspectos de su individualidad, de su personalidad, donde pone en obra todos sus sentidos, todas sus capacidades intelectuales, sus habilidades manipulativas, sus sentimientos, sus pasiones, ideas, ideologías

²⁷ Esto puede apreciarse claramente en los grupos ecologistas, sobre todo en aquellos más radicalizados que no sólo se ocupan de problemas de la naturaleza o de deterioro ambiental, sino que buscan nuevas alternativas de sociedad en un mundo cada vez más transnacional pleno de desequilibrios ecológicos, con ellos la cuestión ambiental ingresa en la política complejizándola.

²⁸ Una experiencia de participación en algunos aspectos inédita la llevaron adelante los numerosos grupos ecologistas que se congregaron en la Asamblea Ecológica Permanente, que sesionó en el ámbito físico de la Cámara de Diputados de la Nación casi un año. Era imprescindible entonces crear un mecanismo que permitiera canalizar junto a las opiniones de legisladores, técnicos y ecologistas la de los ciudadanos. Se eligió el método de la audiencia pública, que ya se había practicado con

La segunda lógica reivindicativa no se refiere a nuevos valores a la modificación de las formas de participación tradicionales, pero si de situaciones de regresión social (caída del ingreso, del empleo y de condiciones de integración previa). Sería de carácter defensivo y más que nuevos movimientos vinculados al postindustrialismo y de modificaciones institucional-culturales, estos movimientos tendrían que ver con la declinación de las condiciones sociales en el industrialismo periférico, con la necesidad de asegurar la protección social. Presentan un doble carácter de producto y respuesta a la crisis y al ajuste.

Esta segunda acción colectiva se expresa en estrategias de supervivencia, autorrealización de demandas, búsquedas de resolución de necesidades básicas en el campo de la salud, vivienda, educación, urbanismo. Se traduce a través de elementos comunitarios existentes en la cultura política, en formas autogestionarias (acciones de autoconstrucción, cooperativas, pequeñas unidades productivas -autocultivo, huertas orgánicas, familiares y comunitarias-, ollas y comedores populares, etc.). Al respecto existen posturas que bien pueden ser denominadas "optimistas", "románticas" o "ingenuas" que visualizan estos fenómenos como signos de una sociedad pujante y autogestionaria²⁹.

Un análisis más realista, -y de conformidad con el marco descripto supra- muestra que esta lógica es fruto de la debilidad y desarticulación de los sectores populares bajo las nuevas condiciones, pues se vinculan más a la profundización de la estratificación, segmentación de los mercados de trabajo, heterogeneidad estructural, informalidad y aumento de la desigualdad, al haber caído la mayor parte del costo del ajuste en los grupos sociales cuyos ingresos provienen del mercado de trabajo, lo

anterioridad en relación a algunos temas puntuales sobre todo al inicio del período democrático. La convocatoria se denominó "Encuentro por Nuestro Futuro Ambiental Amenazado". Durante todo un trimestre cada comisión elaboró documentos de trabajo que ayudarían a la redacción de proyectos de ley a ser presentados durante el período ordinario de 1990. Esta labor se complementó con un lobby sobre los legisladores, para el tratamiento de esos proyectos.

²⁹ Al respecto ver Coraggio, José Luis Economía urbana: la perspectiva popular, 1994, Instituto Fronesis, mimeo allí se pasa revista a las posturas que así visualizan. También Palma, Diego

cual significó que sus niveles de vida se deterioraran a una velocidad mayor que los del resto de la sociedad³⁰.

La crisis, que golpea con mayor crudeza al sector urbano (desempleo, disminución de subsidios, desmantelamiento de las políticas sociales, aumento de los precios de los servicios públicos en manos privadas, etc.), también se hace sentir en el sector rural (falta de inversión, disminución y en algunos casos la erradicación de subsidios que colaboraban con el progreso del sector, falta de políticas alternativas tendientes al fortalecimiento de la producción, falta de apoyo técnico y achicamiento de las instituciones que lo brindaban, etc), motivando el surgimiento de nuevas asociaciones (Liga de mujeres de Campo) que reflejan estas nuevas condiciones de reproducción y la modificación de los consumos populares.

La restricción en el acceso a determinados bienes que en otros momentos eran asequibles mediante la acción estatal o el esfuerzo individual se amplía fatalmente y se modifica radicalmente la modalidad de procurarlo³¹.

No existe una diferencia tajante entre una lógica reivindicativa simbólico expresiva y otra defensiva de integración social, los movimientos sociales pueden participar de ambas combinándolas (por ejemplo, la propuesta de nuevos valores junto a la propuesta de organización y lucha para superar condiciones sociales declinantes).

La sociedad civil esta en proceso de reconstitución, bajo la crisis, de la cual los movimientos sociales son parte y expresión; de manera equivalente, las bases sociales del estado, sus patrones de constitución y de reproducción, y sus relaciones con la sociedad civil, igualmente atraviesan un proceso de profundas alteraciones, y de reconstitución como la sociedad civil.

³⁰ ver Coraggio, op. cit.

³¹ Un ejemplo es lo relacionado con el reclamo por la vivienda que se transformó en reclamo por tierras y motivó las ocupaciones ilegales de tierras y los asentamientos constituidos por movimientos de pobladores en reivindicación de su derecho a la tierra urbana, al respecto ver Jelin Elizabeth *Movimientos sociales y democracia emergente*, CEAL, Buenos Aires 1987

Los mecanismos de articulación de la esfera institucional y sus grupos habitantes estarían bajo presiones contrapuestas. Se ha advertido³², que el repliegue en las instituciones locales frente al estado, pone en riesgo las conquistas de algunos sectores dominados, especialmente la posibilidad de no obtener servicios que en las sociedades complejas solo el estado puede proporcionar. Se debe tener en cuenta que cada vez en menor grado el estado, atrapado en las crisis de sus bases sociales y en las dificultades financieras actuales, tiene capacidad de atender a las necesidades de los servicios y de integración real de los más pobres en la sociedad.

Asociaciones, movimientos y organizaciones no gubernamentales

Intentar una caracterización de las diferentes expresiones asociativas que se presentan en lo social implica introducirse en el cruce de dos temáticas de carácter novedoso: por un lado, lo atinente a los movimientos como expresión de preocupaciones sociales surgidas en las últimas décadas y por el otro, la aparición de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) como expresión mediadora entre el Estado y los ciudadanos³³, que se vinculan con los movimientos populares, proponen nuevos clivajes, apoyo técnico, capacitación, nuevas redes asociativas, fundamentalmente a raíz de la crisis de credibilidad y legitimidad de los partidos políticos e instituciones del Estado en conflictos que tienden a resolverse a nivel local³⁴.

³² ver Quijano, Anibal Poder y crisis en América Latina, CEP, págs 109, 1991

³³ Un enfoque novedoso, que se encuadraría en las concepciones utópicas, es la de Nerfin para quien el pueblo se autoorganiza para desarrollar lo que es y lo que tiene por y para sí mismo. Para este autor, existirían además del poder estatal y el poder económico, un poder inmediato y autónomo, que llama el poder del pueblo. En el pueblo quienes desarrollan una conciencia, se asocian y actúan con otros, se vuelven ciudadanos, conforman de esta manera un espacio que es expresión del poder autónomo del pueblo y que denomina "Tercer Sistema". Nerfin, Marc Ni Príncipe ni Mercader: Ciudadano, Socialismo y Participación N° 41, Perú, 19

³⁴ Con relación a nuestro país y América Latina se debe su aparición a la existencia de gobiernos autoritarios que prohibían la actividad política, muchas de ellas vinculadas a sectores progresistas de la Iglesia católica.

Estas organizaciones actúan en un espacio determinado: local, regional, nacional. Están orientadas a un proyecto inmediato: para resolver una situación de crisis, seleccionar un problema o lograr un objetivo general, y desarrollan las siguientes actividades: organizar a la población, mejorar su vida cotidiana o su medio ambiente, brindar apoyo técnico o financiero a iniciativas locales, relacionar la educación con la producción. Otro tipo de actividades que se denominan de abogacía: por el reconocimiento y respeto de los derechos humanos, por políticas de alternativas de salud, etc.. Y un tercer grupo que se vincula con la responsabilidad pública (quienes ejercen un poder deben ser responsables de las consecuencias de su ejercicio) y la creación de su mecanismo.

Bombarolo y Stein³⁵ definen a las ONGs como "...aquellas organizaciones que conformadas básicamente por profesionales y técnicos, tienen las siguientes características principales:

- a) son organizaciones que no son administradas por gobiernos;
- b) según sus estatutos, su finalidad última no es el lucro ;
- c) según sus objetivos institucionales, los beneficiarios de sus programas no son los propios miembros de la institución sino otras personas o grupos, en particular los sectores más pobres de la población
- d) sus actividades pretenden no solo brindar satisfacción a determinadas necesidades puntuales (salud, educación, vivienda, trabajo, etc.) sino también promover valores y actitudes entre los destinatarios de su trabajo y entre otros actores sociales (Estados, organismos internacionales, medios de difusión etc.) tendientes a un cambio social, basados en criterios de justicia social, equidad, democracia, participación y solidaridad".

³⁵ Bombarolo, Feliz- Stein, Alfredo Las Organizaciones No Gubernamentales(ONGs) y su rol en la problemática habitacional y en el desarrollo de América Latina, en autores varios Habitat Popular Urbano Política de desarrollo o situación de emergencia, Centro Pedagógico y Cultural de Portales Cochabamba, Bolivia 1990

Las ONGs por intermedio de sus asociaciones nacionales y de sus redes internacionales que las articulan en campos temáticos, quieren demostrar su cúmulo de experiencia, su capacidad de análisis y de proposiciones, a través de una acción conjunta, así como presionar a los organismos multilaterales, a las agencias de cooperación internacional, a los gobiernos nacionales, a asumir un compromiso, reconociendo los derechos de participación efectiva en las decisiones que afectan sus vidas y revirtiendo las prioridades que se expresan en los programas de estabilización económica y apertura de mercados.

En América Latina surgen las primeras ONGs en la década del 50, por iniciativa de un grupo de profesionales y técnicos con alto contenido de militancia social o de grupos pastorales de la Iglesia Católica (inspirado en las conclusiones del Concilio Vaticano II, la Encíclica *Populorum Progressio* y la CELAM, que reforzaron el contenido social de la práctica de la iglesia). Se desarrollaban trabajos de promoción de grupos de base con sectores marginados y tenían posibilidad de relacionamiento con agencias de cooperación europea de procedencia católica con quienes financiaban sus necesidades. Muchas ONGs nacen con la ilusión de un cambio posible en América Latina, una transformación de la sociedad a partir de los sectores populares. Nacen con el objetivo de transformación social. A fines de la década se verifica una importancia cada vez mayor atribuida a los procesos de transferencia de tecnología y a la búsqueda de soluciones concretas a las necesidades de los sectores atendidos.

A partir de la década del 70 se produce en la mayoría de los países del continente el quiebre institucional, a causa del agotamiento del modelo, lo que provocó la ilegalización de los partidos políticos y del movimiento sindical y la persecución y represión de los militantes sociales y políticos en muchos países de América Latina.

En este contexto las ONGs juegan un papel fundamental en la tarea de resistencia surgiendo así nuevos roles emparentados con lo político. Al estar proscritos los partidos políticos y los sindicatos los cuadros provenientes de esos sectores vieron en estas instituciones un ámbito de participación y relacionamiento con los grupos sociales, así como un lugar que permitiría el mantenimiento y perfeccionamiento técnico y político.

Esta situación de represión y limitación de libertades atrajo reacciones de solidaridad de agencias de cooperación, movimientos de defensa de derechos humanos y gobiernos de casi todo el mundo. Dichos agentes encontraron en las ONGs un ámbito propicio de relación, lo que facilitó el acceso al financiamiento y a otras formas de cooperación que resultaron relevantes durante el proceso de resistencia.

En la década del 80 América Latina asiste a un crecimiento de ONGs en un contexto de redemocratización paulatina, con una gran deuda externa y con la consolidación del modelo neoliberal iniciado en la década anterior. Este entorno trae aparejado nuevos desafíos debido a múltiples causas. Esta es la etapa de fermentación desde el punto de vista del nacimiento de las ONGs, de la diversidad de los roles que comienzan a desarrollar y del aspecto que logran en el medio. En general el rol que han desempeñado ha sido variado, pero se podrían destacar algunos aspectos comunes:

- a) apoyo al proceso de redemocratización, desde el trabajo con grupos de base hasta la cantidad de publicaciones que se editaron sobre estos temas,
- b) apoyo dado a la reinserción laboral y social de los exiliados y liberados,
- c) el diseño y ejecución de programas para la satisfacción de las necesidades básicas de la población carenciada,

- d) apoyo a las organizaciones de dichos sectores a partir de procesos de articulación y educación,
- e) apoyo a los mismos sectores en sus reivindicaciones ante el Estado y el resto de la sociedad,
- f) búsqueda de propuestas alternativas para la salida de la crisis.
- g) formación de cuadros técnicos, en las áreas en que se desarrollan su actividad.

Con posterioridad al proceso de redemocratización, comienzan a desdibujarse los roles que las ONGs habían ejercitado en el período anterior, ya que los partidos políticos, los sindicatos, universidades y otros agentes sociales retoman sus roles tradicionales. Paulatinamente se comienza en la búsqueda de una nueva forma de relacionamiento con el Estado, ya que el retorno a la democracia genera nuevas expectativas a la sociedad civil. Se comienza a articular el espacio de las ONGs a través de coordinaciones de dos tipos; -por un lado- se forman redes temáticas con el fin de reflexionar y accionar sobre un tema especial,- y por otro-, se articulan ONGs con el fin de coordinar a nivel gremial a estos agentes, y es así que surgen las primeras Asociaciones de Centros y redes temáticas a nivel de cada país o región. La mayor parte del financiamiento continúa siendo de origen externo aunque se percibe una preocupación cada vez mayor por acceder a fuentes de ingreso nacional, a través de consultorías, cobro de algunos beneficiarios y recursos provenientes del Estado

La articulación social: las redes sociales

Un interrogante abierto es acerca del impacto de la expresión de estos grupos en el sistema político y su vinculación con el Estado, efectivizando su potencialidad democrática, como - en el marco de la globalización - incorporar sus demandas y promover una nueva

institucionalidad. Un esbozo de esto sería la conformación de redes que potencien el accionar de los distintos grupos.

La conformación de redes sociales implica un proceso de construcción permanente tanto individual como colectivo. La sociedad civil es el espacio que sustenta los mecanismos asociativos, no como algo intermedio, sino como una red compleja de vinculación entre el Estado y el mercado. Las redes como mecanismos flexibles de coordinación son aptas para abordar problemas que el mercado y el Estado no ayudan a resolver³⁶. Se trata de un sistema abierto que a través de un intercambio dinámico entre sus integrantes y con integrantes de otros grupos sociales, posibilita la potencialización de los recursos que poseen.

Las redes constituyen conjuntos de relaciones implícitas o explícitas cuyas interacciones pueden ir del simple conocimiento o intercambio de información a la creación de estructuras asociativas formales. Además, toda organización, nos remite a un modo de legitimación y de ejercicio del poder, a lo que no es ajeno la disponibilidad de recursos. Las redes no están vaciadas de relaciones de poder sino que se basan en un ejercicio diferente del mismo.

Las redes no siempre se presentan con bordes definidos y claros pero esto no significa que no posean organización previa; a estas redes se las denomina *redes informales*. Su carácter de informalidad no descarta que se trate de un fenómeno organizado.

Las redes tienen una definición multisectorial y representan potencialmente un espacio de gran importancia para un diálogo político sobre el tema, con los interlocutores tanto del norte como del propio país, ello hace que se requiera un nivel de formulación de propuestas mucho mayor que el existente hasta ahora para que el

³⁶ Casalet, Mònica Redes y regiones, ALSTRA, año 2 n° 3 pàg. 7, 1996

diálogo prospere. Algunas características que debieran tener esas propuestas son las siguientes:

- Hacerse cargo del nivel de globalización en que se desenvuelve la cooperación hoy día y la necesidad de incidir en los centros de decisión global (Washington, Bruselas)
- Buscar fórmulas flexibles para articular la diversidad del mundo no gubernamental, potenciando sus capacidades y no confrontando sus diferencias.
- Elaborar perspectivas de largo plazo donde se clarifique el rol futuro de las ONGs, su utilidad y sustentabilidad.
- Enfrentar la necesidad de generar sistemas de cooperación de base nacional que disminuyan la dependencia externa de las ONGs.
- Asegurar la continuidad de las tareas de investigación, sistematización, producción de los conocimientos, socialización de información y otras que son claves para determinar la calidad de las propuestas del sector.

Bibliografía

Aguilar, María José (compiladora), Voluntariado y acción comunitaria, Espacio Editorial, Buenos Aires, 1992,

Calderón, Fernando - Dos Santos, Mario, Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre., CLAEH, Montevideo, 1990, Cuadernos del CLAEH n° 54 octubre 1990

Calderón, Fernando - Jelin, Elizabeth, Clases y movimientos sociales en América Latina, CEDES, Buenos Aires, 1987,

Cassano, Daniel L La Asamblea Ecológica Permanente: una experiencia de articulación entre lo político y lo social, Ecoforum 1990

Cassano, Daniel L. El rol del municipio, la participación y los nuevos espacios sociales en la institucionalidad provincial y local, CFI, Buenos Aires, 1993,

CEPAL/PNUMA El desarrollo sustentable. Transformación productiva, equidad y medio ambiente, CEPAL, Chile, 1991

Colombo, Ariel - Palermo, Vicente Participación política y pluralismo en la Argentina contemporánea, CEAL, Buenos Aires, 1985

Consejo Federal de Inversiones Apuntes sobre la reforma del Estado, CFI, Buenos Aires, 1992,

Coraggio, José Luis, Poder local, poder popular ?, Cuadernos del CLAEH, n°

Coraggio, José Luis, Pautas para una discusión sobre el futuro de la investigación urbana en América Latina, Ponencia al I Congreso Nacional de Investigación Urbana, México, 1991,

Coraggio, José Luis, Economía urbana: la perspectiva popular, Instituto Fronesis, Quito, 1994,

Crozier, Michel, La posición del Estado ante los otros actores,, Madrid,, Gestión y análisis de políticas públicas n° 2 Enero-abril 1995

Cunill, Nuria, Participación ciudadana, CLAD, Caracas, 1991,

Dabas, Elina N., Red de redes. Las prácticas de la intervención en redes sociales, PAIDOS, Buenos Aires, 1995,

Del Brutto, Bibiana, Política municipal y participación, CEAL, Buenos Aires, 1986,

- Fernandez, Arturo, Movimientos sociales en América Latina, Cuadernos IDEAS, Buenos Aires, 1991,
- Flier, Patricia et al. En los márgenes. Estudio de población en riesgo social en el Partido de La Plata, Centro de Investigaciones Socio Históricas/ Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 1995
- Frías, Pedro J., Introducción al derecho público provincial, Depalma, Buenos Aires, 1980,
Frías, Pedro J. et al., Las nuevas constituciones provinciales, Depalma, Buenos Aires, 1989,
- García Delgado, Daniel, Los movimientos bajo el ajuste, Le Monde Diplomatique Año 3, N° 24 pág. 21
García Delgado, Daniel, La política y lo social en los movimientos de base, Nueva Tierra n°8 1989 págs. 9-12
- Gargarella, Roberto, Nos los representantes, CIEPP, Buenos Aires, 1995,
- Grillo, Oscar, Articulación entre sectores populares urbanos y el Estado local (El caso de barrio de la Boca), CEAL, B.A., 1988,
- Guarino, Pablo Los dilemas de las Organizaciones No Gubernamentales en América Latina, en 1° Encuentro de ONGs Construyendo Nossa Agenda Comun, San Pablo, agosto 1995
- Hardoy, Jorge E. - Satterthwaite, David, La ciudad legal y la ciudad ilegal, GEL, Buenos Aires, 1987,
- Heller, Agnes, Sociología de la vida cotidiana, Península, Barcelona, 1977,
Heller, Agnes, Historia y vida cotidiana, Grijalbo, Mexico, 1985,
- Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Derecho Público Provincial, Depalma, Mendoza, 1990
- Jelin, Elizabeth (compiladora), Movimientos sociales y democracia emergente, CEAL, Buenos Aires, 1987
- Lo Vuolo, Rubén (compilador), Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano, CIEPP, Buenos Aires, 1995
- Lo Vuolo, Rubén - Alberto C. Barbeito La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador, CIEPP, Buenos Aires, 1993

- Minujin, A. - Cosentino, E. Crisis y futuro del Estado de Bienestar. Aportes a un debate en Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social de la Argentina de fin de siglo, UNICEF / Losada, Buenos Aires, 1993
- Max-Neef, Manfred - Elizalde, Antonio - Hopenhayn, Martín et al., Desarrollo a escala humana: Una opción para el futuro, CEPAAUR - Fundación Dag Hammarskjöld, Santiago - Chile, 1986
- Nino, Carlos Un país al margen de la ley, Emecé, Buenos Aires, 1992
- O'Donnell, Guillermo, Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación, CEDES, Buenos Aires, 1981
- Ozslak, Oscar, Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación, CEDES, Buenos Aires, 1981
- Ozslak, Oscar, Estado y sociedad: las nuevas fronteras, IX Congreso de Administración Pública, Mendoza, 25-27 de noviembre de 1992
- Palma, Diego La promoción social de los sectores populares, Humanitas - CELATS, Buenos Aires, 1988
- Palma, Diego La informalidad, lo popular y el cambio social, Cuadernos Desco, Lima, 1987
- Pizzorno, Alessandro et al. Participación y cambio social en la problemática contemporánea, Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1975,
- Quiroga Lavié, Humberto Los derechos públicos subjetivos y la participación social, Depalma, Buenos Aires, 1985
- Rubinich, Lucas Tomar la cultura del pueblo, bajar la cultura al pueblo: dos nociones de la acción cultural, Espacio editorial, Buenos Aires, 1992
- Swartz, Marc J., La política a nivel local. Perspectivas sociales y culturales, ALDINE/ATHERTON, Chicago, 1972,
- UNESCO, The cultural dimension of development. Towards a practical approach, UNESCO, France, 1995,

4.- Elaboración, asesoramiento, discusión de documentos y colaboración con el equipo interdisciplinario para la redacción de documentos síntesis, definidos por la Dirección de Coordinación.

4.1.- Síntesis de las tareas de asesoramiento, discusión de documentos y colaboración.

4.2.- Documentos elaborados.

4.1.- Síntesis de las tareas de asesoramiento, discusión de documentos y colaboración con el equipo interdisciplinario.

- a) Reunión de Ministros de Gobierno de las Provincias de : Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén y La Pampa (25-26 Junio 1996) para la consideración de las bases del Tratado de Constitución de la Región Patagonia - Discusión del articulado propuesto.
- b) Reunión de Gobernadores en la ciudad de Santa Rosa (La Pampa) para la firma del Tratado referido en el punto anterior.
- c) Región Nuevo Cuyo.
 - Asesoramiento, metodología para base de datos del archivo de normas producidas por las distintas instancias de la Región.
 - Preparación de antecedentes y reunión del Nuevo Cuyo en la ciudad de La Rioja - Comisión para el tratamiento de Integración Físico Regional y con la República de Chile.
- d) Asesoramiento II Reunión de Gobernadores de la Región Patagonia - Reunión de Ministros de Gobierno: tratamiento de la organización de la Región (10-11 octubre 1996)
- e) Colaboración en la organización del Seminario Internacional del C.F.I. sobre “Federalismo y Región” (10-11 diciembre 1996), con la Lic. Senem González.
- f) Análisis crítico propuesta de Provincia de Río Negro sobre institucionalización de la Región Patagonia.
- g) Asesoramiento Plan de Trabajo sobre aspectos jurídico-institucionales del Canal Federal - Dr. Moyano.

- h) Seguimiento estudio del Dr. Daniel Cassano sobre “La dimensión ambiental en las instituciones federales”.
- i) Análisis del Estudio Básico sobre las “Telecomunicaciones y su importancia en el Federalismo Participativo”.
- f) Seguimiento contrato Dra. Carmela Martínez Guarino.

4.2 .- Documentos elaborados.

4.2.1. Bases para el Tratado de Creación de la Región Patagonia.

4.2.2. Síntesis crítica del Proyecto Nacional de Regionalización-El nuevo federalismo-Las regiones para el desarrollo económico social (Menem-Dromi).

4.2.3. Bibliografía sobre región, participación y servicios públicos.

4.2.4. Concertación y cooperación en el armado de Conjuntos Regionales.
Panel sobre las Regiones como expresión de los procesos político-institucionales, en colaboración con Dra. Güidi.

4.2.5 Aportes documentos Secretaría General sobre Federalismo y Región en colaboración con Lic. Senem González.

4.2.6 Propuesta de Estatuto para la organización de la Región Patagonia.

Tratado de Creación de la Región Patagonia

Nosotros

Los Gobernadores de las Provincias de la Patagonia Argentina;

por el mandato y la responsabilidad otorgada por la soberana voluntad de nuestros pueblos;

en la absoluta convicción de que los Estados Provinciales que representamos conforman partes solidarias e integradas de la Nación Argentina;

en el marco de nuestra Constitución Nacional, en cumplimiento de su artículo 124 que indica “Las provincias argentinas podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines...”;

con la decisión de reafirmar la identidad Regional Patagónica;

con el objeto de consolidar la integración que permita aportar soluciones a las necesidades comunes;

en defensa y valorización de un Federalismo de cooperación y concertación que posibilite aunar y asociar las particularidades culturales;

con la intención de promover acciones concretas de complementación que potencien el desarrollo de nuestros pueblos;

asumiendo el compromiso y la responsabilidad de generar condiciones superadoras del actual estado de la Región;

Resolvemos

Artículo Primero: Crear en el marco del art. 124 de la Constitución Nacional, la Región Patagonia; integrada por las provincias de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, de Santa Cruz, del Chubut, de Río Negro, del Neuquén y de La Pampa.

Artículo Segundo: Establecer como instancia máxima en la conducción política de la región a la Asamblea de Gobernadores, constituida por los Primeros Mandatarios de las provincias signatarias del presente Tratado. Crear además, una Comisión Técnica Permanente (o Comité Ejecutivo) integrada por los Señores Ministros dea través de la cual se llevarán a cabo las políticas determinadas por la Asamblea de Gobernadores.

Artículo Tercero: La Región tendrá como objetivo general proveer al desarrollo humano y al progreso económico y social fortaleciendo las autonomías provinciales en la determinación de las políticas nacionales, en la disponibilidad de sus recursos, el acrecentamiento de su potencial productivo y la continuidad de beneficios diferenciales que sustentan el equilibrio regional.

Artículo Cuarto: Reconocer como expresión de los poderes legislativos de las Provincias integrantes de este Tratado al Parlamento Patagónico.

Artículo Quinto: Establecer que la Asamblea de Gobernadores podrá implementar a través de las respectivas jurisdicciones provinciales, políticas regionales totales o parciales, previamente concertadas, las cuales se materializarán mediante protocolos adicionales.

Artículo Sexto: Las políticas regionales procurarán armonizar los intereses comunes de las provincias del área, tendientes a:

- Promover la utilización racional de los recursos naturales, mejorar la calidad de vida de la población y asegurar la protección del ambiente.

- Coordinar la programación de obras e inversiones en infraestructura de comunicaciones y equipamientos sectoriales que faciliten la integración del territorio patagónico.
- Promover la industrialización de su producción primaria en el área.
- Facilitar la accesibilidad de las distintas áreas y mejorar los transportes modales, las redes de comunicación y los puertos, como apoyo a la dinámica exportadora de los productos de origen provincial hacia los mercados del mundo.
- Fomentar emprendimientos regionales con la República de Chile, la comunicación bioceánica, la integración fronteriza y el desarrollo de actividades conjuntas.
- Incrementar las vinculaciones e intercambios de la región con el resto del territorio nacional y los países del Mercosur, en aspectos culturales, económicos, turísticos y sociales.

Artículo Séptimo: El presente Tratado de creación de la Región será sometido según corresponda, a la aprobación de las respectivas Legislaturas de cada una de las provincias intervinientes.

Artículo Octavo: Cumplido el procedimiento previsto en el artículo anterior, se dará conocimiento del presente Tratado al Congreso Nacional.

Artículo Noveno: Los Mandatarios firmantes, Gobernadores de las Provincias de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Señor.....de Santa Cruz, Señor.....del Chubut, Señor.....de Rio Negro, Señor.....del Neuquén, Señor.....y de La Pampa, Señor.....En prueba de conformidad suscriben seis ejemplares del presente Tratado, de un mismo tenor y a un solo efecto en la ciudad de Santa Rosa, Provincia de La Pampa, a los veinticinco días del mes de junio de 1996.

Buenos Aires, 26 de agosto 1996

Señora Directora de la
Dirección de Coordinación
Ing. Marta Velázquez Cao

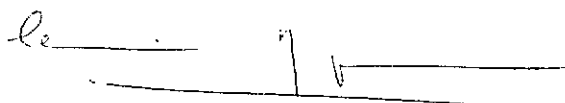
PRESENTE

De mi consideración:

Me dirijo a Ud. a fin de acompañar una lista de la bibliografía identificada para el estudio de la Trama Institucional del Sistema Político y Red de Regiones

La misma se refiere fundamentalmente a la reforma constitucional de 1994, y a temas vinculados con la regionalización, la participación y los servicios públicos. Casi todo el material es de reciente publicación, por lo cual se considera puede ser de interés para la actualización de la bibliografía existente en el C.F.I.

Sin otro particular, saluda a Ud. con su mayor consideración



Celia Mayer

Derecho Constitucional

Quiroga Lavié H- Constitución de la Nación Argentina Comentada-
ed. Zavalía

Carrió, Dromi, Frías y otros.- Interpretando la Constitución- ed.
Ciudad Argentina

Bidegain Carlos María - Curso de Derecho Constitucional
ed. Astrea

Nino, Carlos - Fundamentos del Derecho Constitucional
ed. Astrea

Sagües Néstor P. Constitución de la Nación Argentina
ed. Astrea

Saenz Jorge-Dromi Roberto - La Constitución argentina de nuestro tiempo
Coedición Fac. de Derecho y Ciencias Sociales-Ciudad Arg.

Armagnague -Manual de Derecho Constitucional 1996
ed De Palma

Ekmejdjian - Tratado de Derecho Constitucional
ed De Palma

Demicheli- Origen Federal Argentino
ed De Palma

, Laredo- Regionalismos en la estructura del Poder
ed De Palma

Perez Guilhou - Derecho Público Provincial (4 tomos)
ed De Palma

Piombo - Tratados Interjurisdiccionales
ed De Palma

Regiones, Integración y Otros Temas

- x Arnaud. V - Mercosur, Union Europea, Nafta.
ed. Abeledo Perrot
- + Rimoldi de Ladmann.E (coord.)Mercosur y Comunidad Europea
Coedición Fac Derecho y C. Sociales- Ciudad Argentina
Cicero N. Servicios Públicos: control y protección
coed. Fac de Derecho y C. Sociales- Ciudad Argentina
Ferrer, Aldo Historia de la Globalización/
ed Fondo de Cultura Económica
Quiroga Lavié H - Cibernética y Política
ed. Ciudad Argentina
IEAL- Derecho Municipal Iberoamericano
ed. Ciudad Argentina (Madrid)
Borja, Jordi - Descentralización y Participación Ciudadana
ed. Ciudad Argentina (Madrid)
Vanossi y otros - El Municipio
ed. Ciudad Argentina
MAP- Regimen de distribución de competencias entre el estado y las
comunidades autónomas - Asuntos Institucionales 1993(117 pag)
ed. Ciudad Argentina (Madrid)
MAP- Reg. de distribuc. de Comp. entre el estado y las Com Aut.
Transportes y tráfico (121 pag)
ed Ciudad Argentina (Madrid)
Borja, Jordi Manual de gestión municipal democrática
ed Ciudad Argentina (Madrid)

Dromi, R. Molina del Pozo- Acuerdo Mercosur - Unión Europea -

Ed. Ciudad Argentina Bs. As. 1996

✓ Molina del Pozo Carlos. (coord) La Integración Eurolatinoamericana -

Ed. Ciudad Argentina II Congreso de Granada -1995

Stahringher Ofelia (coord.)

Ed Ciudad Argentina - Bs. As. 1996

* Tratado de la Union Europea

Ed. Ciudad Argentina Madrid 1995

Seminario Internacional "Federalismo y Región"

**9 Y 10 DE DICIEMBRE DE 1996
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

● **La dinámica de las Regiones en la Argentina**

Panel: Las regiones como expresión de los procesos político institucionales

Tema: "Concertación y Cooperación en el armado de Conjuntos Regionales"

*Dras. Güidi, Graciela**
*Mayer, Celia**

I. Introducción

En trabajos precedentes, realizados para el Consejo Federal de Inversiones, hemos sostenido una visión sistémica de la Región, en la que adoptábamos el concepto de red como instrumento favorecedor de la flexibilidad requerida para estructurar las regiones así consideradas.

En efecto, en "La Región en el marco de los nuevos paradigmas científicos y políticos"¹, afirmábamos: "... la conceptualización de la región como un sistema de relaciones diversas, signado por desequilibrios en sus interfases, cuya resolución da lugar a organizaciones de mayor complejidad, requiere de instrumentos jurídicos sumamente flexibles ... una red funcional de relaciones de cooperación, complementación y coordinación puede resultar mucho más efectiva, no sólo en cuanto a sus posibilidades de adaptación a situaciones complejas y cambiantes, sino que constituye un mecanismo con características participativas, igualitarias y democráticas para las partes que forman el

* Expertas del Consejo Federal de Inversiones.

¹ Mimeo - Simposio "Las Regiones en la Argentina" - Salta, Agosto de 1992 (pág. 8).

conjunto, lo que elimina los conflictos de preeminencia o la tendencia a la centralización de una organización cerrada o cristalizada".

En esta exposición, una actitud reflexiva nos motiva a profundizar algunos de los conceptos antes expresados, con el objeto de precisar los elementos requeridos para estructurar, de acuerdo con nuestras realidades, a los emergentes conjuntos regionales.

II. Los distintos conceptos, relaciones y aplicaciones de las redes

1. La metáfora de la red

En primer lugar, el concepto de red aplicado a la actividad humana es una metáfora que posibilita asignar atributos comunes a las relaciones sociales -individuales e institucionales- que transcurren en ámbitos espacio-temporales.

Según Pakman², quien acuña este concepto, es necesario tener presente que "la metáfora presta algunos atributos de una entidad a otra, pero las entidades siguen manteniendo identidades diferentes".

Agrega este autor que el término red es aplicable a dos fenómenos diferentes:

- * un grupo de interacciones espontáneas que pueden ser descritas en un momento dado, y que aparecen en un cierto contexto definido por ciertas prácticas más o menos formalizadas;
- * al intento de organizar estas interacciones de un modo más formal, trazándoles una frontera o un límite, nombrándola y generando así un nuevo nivel de complejidad, una nueva dimensión.

Con relación a este segundo caso, Pakman aconseja a quien interviene en el sistema no olvidar que esa intervención pasa a formar parte de una historia que ya está en curso

² Pakman, Marcelo "Redes: una metáfora para práctica de intervención social" en "Redes, el lenguaje de los vínculos" - PAIDOS - Bs.As., 1995.

y que no es la intervención en el sistema la que genera el sistema, a fin de no caer en la tentación de diseñar las fronteras de la red con particulares motivaciones económicas, políticas, sociales, de control de territorios reales o simbólicos -es decir, desconociendo las tradiciones de sus múltiples raíces- en virtud de que tal actitud va casi siempre acompañada de un posicionamiento jerárquico en el seno de las organizaciones formales creadas.

En tal sentido, la red regional es una metáfora, porque la Región no es la red, sino que la Región es en red.

Al ser en red, ésta le presta a la Región sus características de sistema complejo, interactivo, participativo y democrático.

2. La red como instrumento

La red sirve para instrumentar relaciones de conocimiento y cooperación, de comunicación e información y de poder.

Aún cuando resulta obvio y quizás reiterativo, parece necesario insistir que es la conducta humana la base de sustentación de las redes.

Esto se manifiesta claramente cuando la organización en red instrumenta relaciones de conocimiento y cooperación interinstitucional; sin embargo, si la comunicación y la información utilizan la red cibernética, el hecho tecnológico, de por sí deslumbrante, muchas veces echa un velo sobre las conductas que producen la comunicación e información y la de sus reales destinatarios.

En primer lugar, la información acumulada crea una imagen de lo que abarca la realidad, que influencia las conductas de quienes aportan y reciben la información. En segundo lugar, la legitimidad de esa imagen de la realidad es inversamente proporcional a la efectiva participación de los miembros de la comunidad en el sistema; cuantos más queden fuera de éste, menos legitimado.

Pero aún cuando la información que sustenta la red garantice una auténtica imagen de la realidad, la mayor o menor participación y acceso de la comunidad al sistema determina a su vez la legitimidad de la estructura de poder que dicha información propicia.

Y esto es así porque las redes instrumentan también relaciones de poder, en forma explícita, cuando nuclean a quienes lo detentan o en forma encubierta cuando proporcionan información a una elite.

Es por ello que cuando utilizamos este instrumento para facilitar la integración socioeconómica regional, debemos poner especial atención en la introducción de mecanismos abiertos a la participación popular y por ende al juego democrático.

La noción de red, en términos sociales, al decir de Pakman³, "es una invitación a verse a sí mismo como un participante reflexivo y no como un objeto social en una masa humana".

En tal sentido, "la red mallada o entrelazante, con centros de coordinación pequeños, con funciones muy bien definidas y con poca centralización, parece ser el objetivo ideal en el desarrollo y la gestión de una red"⁴.

3. La red como forma de gestión

La organización en red posibilita aplicar una metodología para la gestión de intereses, planes, proyectos y programas, que no es desdeñable.

Nuevamente, en este caso, la participación en cada una de las etapas de la gestión -desde el diseño hasta la ejecución de las acciones y su control- cobra una particular trascendencia para garantizar la eficacia y la eficiencia de lo que se pretenda llevar a cabo.

Sin embargo, la citada participación debe reunir determinadas características para producir sus frutos:

- * debe focalizarse en torno a cuestiones concretas que integren el círculo de intereses y/o conocimiento de aquéllos a los que convoque;

³ Pakman, M. (op.cit.).

⁴ Silvio, José "Redes Académicas y Centros de Excelencia en un Nuevo Ambiente". Documento UNESCO-CRESALC. Caracas, 1993.

- * debe basarse en una información igual y accesible a todos los participantes;
- * debe propiciar el consenso en la adopción de decisiones o cambios de comportamiento, a cuyo efecto es importante la búsqueda de acuerdos o la conformación de alianzas que concilien intereses contrapuestos.

Con estos recaudos, la organización en red, en tanto morigeradora de situaciones de preeminencia, contribuye a reforzar la identidad de quienes participan y al mismo tiempo a construir una mayor integración social.

En este último aspecto en anteriores trabajos afirmábamos que la región, como sistema de gestión concertada, se separa de aquellos conceptos que atan la esencia de la región a lo territorial o a su institucionalización, en virtud de que la Región no puede concebirse como un presupuesto ya conformado, con una estructura y funcionalidad cristalizadas, sino que es un proceso para alcanzar una meta de integración y articulación.

III. La Región en el contexto político-institucional de la República Argentina

A partir de la reforma constitucional de 1994 ha vuelto a plantearse con mayor fuerza el problema de las regiones y de la regionalización del país.

Como ya lo mencionáramos, con anterioridad a la misma hubo numerosas experiencias asociativas de provincias que hicieron que gran parte de la doctrina (Frías, Güidi, Mayer, Castorina de Tarquini) sostuviera que no era necesaria la explicitación constitucional de la región, ya que la facultad de celebrar acuerdos interprovinciales abría el camino de la concertación para la formación de regiones.

Sin embargo, los constituyentes -manteniendo esta facultad en el actual art. 125- agregaron en el 124 que "las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines".

Por otra parte en el inciso 19 del artículo 75, se ha establecido como facultad del Congreso Nacional "... 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".

Esto último ha llevado a una cierta confusión interpretativa en el sentido de que la regionalización del país consistiría en una decisión de la Nación que determina o dibuja las regiones en que se "divide" el país y a partir de ello equilibra su grado de desarrollo (art. 75, inc. 19), o eventualmente descentraliza funciones o facultades de su competencia en las regiones por ella determinadas.

Debemos entonces aclarar las cuestiones que se plantean:

- a) Es facultad de las Provincias crear regiones y establecer sus órganos: art. 124 C.N. Esta habilitación podrá instrumentarse a través de los tratados parciales a que se refiere el artículo 125 (ex 107) de la Constitución Nacional; también el art. 124 faculta la creación de regiones hacia adentro de cada una de las provincias, así como entre sectores de distintas provincias.
- b) La competencia provincial no excluye la posibilidad de que se convoque al estado federal para que sea parte de las regiones, pero no significa que "pueda por sí mismo crear una región y después requerir el acuerdo por la adhesión de las provincias"⁵ porque en tal supuesto habría una etapa de iniciativa no compatible con el art. 124, ya que en virtud de dicho artículo son las Provincias las que tienen la facultad de iniciativa originaria en la regionalización.
- c) La regionalización debe ser concertada y flexible, lo que implica la posibilidad de pertenencia provincial a más de una región, siempre que sus objetivos sean compatibles (vg. La Rioja tiene intereses compatibles con Nuevo Cuyo y NOA).

⁵ Bidart Campos op.cit. pág. 528.

- d) Las regiones a que se refiere el artículo 75 inc. 19 de la C.N., podrían considerarse como divisiones territoriales o económicas. Su institucionalización sólo podría tener alcances de descentralización administrativa para competencias nacionales, implantada de arriba hacia abajo.

Estas divisiones hacen a la política nacional y a sus competencias exclusivas, pero no deben confundirse con las regiones creadas o a crearse por las mismas provincias. Algo así, sería como asimilar la regionalización de países unitarios -que por esta vía descentralizan o desconcentran- con nuestro sistema federal, integrado por provincias preexistentes a la Nación y que constituyen lo que Boissier denomina "regiones pivotaes"⁶.

La experiencia de nuestro país en el último decenio ha sido la formación de regiones concertadas a través de Tratados Marco, en los que se explicitan los objetivos generales acordados por las provincias integrantes, los que se concretan luego -de acuerdo con las necesidades y circunstancias- en los protocolos adicionales, proyectos conjuntos y declaraciones o acciones comunes.

Así, en el Tratado Interprovincial del Norte Grande (1987), en el Tratado del Nuevo Cuyo (1988) y recientemente en el Tratado de la Región Patagónica, se establecen distintos fines que las Provincias acuerdan alcanzar, con contenidos y prioridades acordes a políticas definidas en cada una de ellas, referidos a la integración territorial, al desarrollo conjunto de proyectos, a la cooperación y complementación de esfuerzos para el incremento del comercio exterior o a la formación de bloques para el mantenimiento de beneficios diferenciales compensadores de asimetrías con relación al resto del país.

En ninguno de los tratados mencionados se otorga personalidad jurídica a la región, ni se delegan o atribuyen competencias propias de las provincias al conjunto emergente, ya que constitucionalmente ninguna provincia está habilitada para delegar o atribuir a un tercero, potestades que hacen a su autonomía y a los fundamentos de nuestro sistema federal.

⁶ Boissier llama regiones "pivotaes" a los territorios organizados complejos, identificables a la escala de la división político-administrativa histórica (provincias, departamentos o estados en países federales), op.cit., pág. 13.

En síntesis, se acuerda un ámbito de cooperación y concertación que tiende al fortalecimiento del federalismo a través de una mejor integración regional e interregional.

Cabe destacar en este último aspecto que la dinámica descrita no se agota en lo nacional, sino que trasciende las fronteras de un proceso integrador de regiones tales como el Mercosur que se universaliza dentro del proceso general de globalización a nivel mundial.

Estas relaciones se realimentan en forma permanente en función de esas líneas de integración y de proyectos y acciones puntuales que incluyen no sólo al sector público, sino al sector privado o a ambos en forma conjunta.

La red de regiones, constituye entonces una forma de posicionamiento de los actores políticos y sociales que les brinda un ámbito de intercambio del que surgen las políticas y decisiones, efectivizando una nueva forma de federalismo de cooperación.

Por el contrario, la conformación de regiones institucionalizadas en base al otorgamiento de personalidad jurídica con patrimonio, sede y atribuciones propias, constituye la creación de un tercer nivel intermedio, rígido, entre Nación y Provincias, que debilita la autonomía de estas últimas y su capacidad de acción y decisión en materias que determinan su existencia misma.

Frente a proyectos de regionalización que parten de una decisión nacional a la que deberán adherirse las provincias o proyectos que en su esencia recentralizan en la región facultades indelegables de las provincias, creándose en los dos casos una red cerrada con jerarquía superior a las mismas provincias que la integran, consideramos conveniente precisar los caracteres fundamentales para dar consistencia a las regiones, sin quitarles la flexibilidad necesaria para constituir el ámbito de concertación y cooperación público y privado que desarrollamos en este documento.

IV. Criterios para la configuración de los conjuntos regionales

Es preciso destacar, que los conceptos subsiguientes, parten de la circunstancia de que nuestra organización política es federal, sin perjuicio de que algunos de éstos puedan considerarse igualmente aplicables a otro tipo de organización política.

La constitución de un conjunto regional es un proceso que se origina en la toma de conciencia de la existencia de conflictos y potencialidades compartidos, cuya resolución y consolidación requiere de actitudes solidarias.

Preexiste pues, a la posible estructuración, una gradual vocación de interacción que se plasma en mesas de trabajo, acuerdos interempresarios, convenios sectoriales, relaciones culturales y sociales que -desde abajo hacia arriba- reclaman un espacio común de expresión.

La dificultad estriba en dar consistencia a la región como un espacio de cooperación y un mecanismo ágil de concertación, que una vez constituido tenga los caracteres ya expresados de flexibilidad y coordinación horizontal.

Formalmente la Región se constituye a partir de un Tratado Marco, expresión de la voluntad política de las provincias intervinientes, que establece las líneas estratégicas a desarrollar gradualmente, según las necesidades y circunstancias, a través de acciones y proyectos puntuales que se instrumentan en Protocolos Adicionales al Tratado.

La clave de articulación entre las estrategias y las acciones y proyectos puntuales está en los modos de gestión del Tratado.

Por tal motivo resulta de trascendental importancia la construcción de un modelo de gestión político-técnico y administrativo, altamente participativo, para el mejor logro de los intereses de las comunidades que legitiman la existencia de la Región.

Dicho modelo podría estructurarse dentro de los siguientes parámetros:

- # Una instancia permanente de conducción estratégica, constituida por los gobernadores de las provincias, como autoridades ejecutivas máximas dentro de sus respectivas jurisdicciones con poder político de concertación.
- # Una instancia de gestión técnico-administrativa, constituida por objetivos. Su integración, duración y sectores participantes públicos y privados se determinará de acuerdo con los tiempos y materia de que se trate.
- # Una instancia permanente de coordinación para la canalización de propuestas, sistematización y publicidad de documentos, información intra

y extra regional y preparación de agenda de reuniones.

Esta instancia es un aspecto crítico para lograr una gestión eficaz de la Región, y el punto a partir del cual todo el instrumental tecnológico de comunicación e información de los nuevos sistemas disponibles, harán posible salvar distancias y tiempos, facilitando el intercambio de propuestas, la toma de decisiones conjuntas y el accionar común.

Gradualmente, pero a corto plazo, pasaremos del teléfono y el fax al uso cotidiano de la telemática y de los medios cibernéticos, dinamizadores y fortalecedores de las vinculaciones interprovinciales, intra y extrarregionales, relacionadas con los mercados, la información social de base, el ambiente y los servicios, entre otros.

La complejidad estructural de la red tecnológica hace necesaria su organización, hasta que alcance un funcionamiento totalmente interactivo e igualitario de una instancia responsable para la operación y coordinación de la misma.

El modelo de gestión descripto no excluye la posibilidad de creación de entes interjurisdiccionales con funciones particulares, cuando el objetivo a cumplir sea de tales características que requiera una organización específica, vg. financiamiento regional, turismo, promoción de exportaciones.

Sin bien estos lineamientos conforman la estructura básica a tener en cuenta para la gestión de la Región, la complejidad creciente que se produce en el proceso de regionalización, induce a prever mecanismos de participación activa de los sectores de base que se nuclean a través de los municipios, en cada provincia.

Finalmente, cabe señalar la importancia de la implementación de relaciones entre las regiones del país y las vinculaciones económicas y sociales de la Región en el ámbito internacional.

Precisamente la flexibilidad propia de una organización en red admite una amplia gama de posibilidades signadas por una visión estratégica común que torna coherente al conjunto.

PROYECTO DE TEXTO PARA LA PARTICIPACION DEL INGENIERO CIACERA EN EL PRIMER SEMINARIO NACIONAL SOBRE LEY DE REGIONES "HACIA UN NUEVO MODELO FEDERAL : LEY DE REGIONALIZACION"

Sedes: NEUQUEN Y GRAL. ROCA

Fecha: 30 y 31 de mayo de 1996.

GUIA DE TEMAS A DESARROLLAR:

- 0- INICIA CON REFERENCIAS A LOS TEMAS Y DEBATES ESCUCHADOS**
- 1- COMO VE EL CFI EL PROBLEMA DE LA REGION**
- 2- OBSERVACIONES A LA CONCEPCION DE REGION INSTITUCIONALIZADA**
- 3- COMO SE RESUELVE EL PROBLEMA- EXPERIENCIAS CONCRETAS**
- 4- PROYECCION DEL FEDERALISMO PARA EL SIGLO XXI Y LA REGION COMO SOPORTE.**

0- INICIA CON REFERENCIAS A LOS TEMAS Y DEBATES ESCUCHADOS

Ya que se trata de un panel de cierre, se inicia con una referencia a los temas y debates anteriores, resumidos brevemente por los participantes del CFI.

1- COMO VE EL CFI EL PROBLEMA DE LA REGION

Uno de los objetivos centrales de la creación del Consejo Federal de Inversiones fue encarar el **desarrollo regional integrado**. Este concepto y su alcance se vieron enriquecidos en lo que se refiere a la idea misma de región como una articulación más flexible y amplia de los espacios internos y externos, y a la modalidad de creación de estos espacios mediante procesos de concertación.

Las provincias presentan muy diversos niveles y características. Los desequilibrios reconocen como causa histórica general los efectos de distintos modelos de desarrollo que dieron origen a procesos selectivos y excluyentes que conformaron un esquema territorial con centro en la región pampeana. Allí surgieron los principales centros urbanos.

Esas realidades iban conformando un conjunto heterogéneo a partir de una definida división espacial del trabajo, sesgada por la dinámica impuesta desde el puerto.

El impacto de este estilo de crecimiento tuvo diversa suerte. En algunos casos acompañó una expansión exitosa. Pero tarde o temprano habría de aparecer el límite de esta forma de crecimiento. La consecuencia de esta configuración se mostró en la aparición de espacios marginados y aislados de cualquier proceso integrativo relevante. Por diversos factores tales como el aislamiento o la falta de recursos para la producción, constituyeron ámbitos casi vacíos que sólo pudieron retener a la población en condiciones de extrema pobreza.

Estos diferentes modelos de desarrollo provocaron desequilibrios tanto entre las provincias como al interior de las mismas. El fenómeno concomitante fue la creciente debilidad de las unidades aisladamente consideradas, para controlar y participar de las decisiones del conjunto nacional o para compatibilizar sus relaciones recíprocas.

Pero, a partir de la Constitución reformada se posibilita claramente el establecimiento de regiones que comprenden a dos o más jurisdicciones. A nuestro entender, el desafío es recuperar el equilibrio y posibilitar la recomposición de las líneas de poder y negociación de las provincias entre sí y de ellas con la nación. Más adelante explicaré cómo desde el Consejo estamos tratando de llevar adelante esta modalidad de trabajo.

Qué propone el CFI? Hemos desarrollado y creemos que tiene vigencia una concepción dinámica y abierta de la región. Llegamos a esta convicción a partir de nuestro compromiso con el conjunto de las provincias, y de nuestras vivencias y experiencias concretas en la conformación de distintos tratados interprovinciales. Ese fue el camino recorrido. Pero no hemos estado solos en esta partida. Personalidades como el Dr. Frías ha desarrollado las bases jurídicas del federalismo de concertación y sustentado, por su

constante prédica, el desarrollo de una postura consistente y sólida a través de la cual se legitima la posibilidad de la formación de regiones por el acuerdo de las provincias.

El criterio de **región concertada**, por el cual las regiones se configuran por acuerdo o consenso, deja a la decisión de las provincias cuestiones claves. Por ejemplo, la de determinar la necesidad o no de integrarse regionalmente. La de considerar con quiénes ha de integrarse. La de definir los objetivos y alcances de dicha integración.

En consecuencia, la autonomía reconocida por la Constitución a las provincias se reafirma mediante este procedimiento, al mantener éstas la iniciativa de los proyectos comunes, su individualidad y la totalidad de sus competencias normales.

El modo de encararlo, **por concertación**, otorga la necesaria flexibilidad que requiere una concepción dinámica de lo regional. Esta modalidad no hace más que reflejar las demandas y expectativas de las sociedades locales, en su búsqueda de complementación cultural y económica, y en su exploración de nuevos modelos de organización social,

La consideración de la región como sistema de gestión concertada trata de precisar el concepto de **región como ámbito de negociación de políticas públicas y privadas para la integración, coordinación y complementación de acciones**, y separarse de aquellos que atan la esencia de la región a la delimitación territorial.

Si bien se ha insistido en que lo espacial es sólo un referente, las primeras definiciones de región partían de la determinación de áreas naturales, económicas o jurisdiccionales. Ello sigue influyendo en la falta de comprensión del concepto de "ámbitos virtuales"

para la conciliación de intereses y el desarrollo de políticas y acciones comunes. Así por ejemplo, las regiones determinadas por el aprovechamiento de una cuenca hídrica fácilmente identificable físicamente, se visualizaba más fácilmente que el ámbito de negociación para la unificación de reglamentaciones sanitarias o administrativas que tienen un carácter exclusivamente normativo.

3-OBSERVACIONES A LA CONCEPCION DE REGION NSTITUCIONALIZADA

La región como sistema de concertación se diferencia en forma clara de los que la consideran únicamente como una forma institucional. Es decir, como sustitutiva de las provincias o como nivel intermedio entre éstas y la nación, pero gobernadas por funcionarios electivos, recursos y competencias propias. La concepción de región institucionalizada, con competencias y autoridades propias -ejecutivas y legislativas por lo menos- tiene los siguientes inconvenientes:

- * aleja a las provincias del protagonismo que les cabe ante el poder nacional,
- * incrementa el peso burocrático de una doble organización,

- * cristaliza las relaciones entre las partes y
- * restringe las actuales facultades provinciales.

4- COMO SE RESUELVE EL PROBLEMA- EXPERIENCIAS CONCRETAS

La constitución de regiones y su funcionamiento en red se adapta a la cambiante y compleja malla de problemas que afligen a cada provincia como unidad aislada pero también al conjunto que constituye la nación. Por eso, el fortalecimiento de acciones comunes, la compatibilización de intereses y la coordinación de políticas y programas serán el aporte a soluciones efectivas de los problemas pendientes.

Un país federal es una asociación solidaria entre partes que buscan el mayor bienestar general. No hay problemas "independientes" o aislados. Como en una red, los lazos que unen nación y provincias fortalecen a todos o debilitan al conjunto, y ningún actor debería permanecer indiferente a su destino.

En este sentido existe una amplia gama de antecedentes, que a pesar de no calificarse como "regiones", constituyen una trama de interrelaciones referidas a la utilización de recursos naturales compartidos (como COREBE), constitución de entidades y corporaciones financieras o de desarrollo (COFIRO, COFIRENE), control sanitario vegetal y animal (Tratados entre las provincias), realización de obras públicas comunes (dique de Río Hondo, Chocón-Cerros Colorados), etc.

Recién a partir de 1986, con la celebración de los Tratados de Norte Grande Argentino, Nuevo Cuyo y Declaración de Rawson, se inicia una corriente de integración interprovincial concretada en un marco jurídico-institucional que abre las puertas a una concepción más amplia y dinámica de las relaciones de los niveles locales entre sí. Se establecen en ellos los objetivos generales que luego se particularizan - de acuerdo con las necesidades y circunstancias de todas o algunas de las provincias que componen la región- en los Protocolos adicionales.

Estos tratados son una cabal expresión de **regiones concertadas**, y a través de ellos se pasa a un **federalismo de concertación** en que operan los beneficios recíprocos de

- * la defensa de la producción regional,
- * la horizontalización de las comunicaciones y el transporte
- * el desarrollo conjunto del comercio, la tecnología y las acciones sociales.

Asimismo, y haciendo tangible esta modalidad de articulación de intereses y objetivos comunes, el CFI se ha enriquecido, facilitando y procurando la vinculación de las distintas jurisdicciones de manera expeditiva. REFERENCIA A REUNIONES COMO LA DEL DIA 30 DE MAYO SOBRE APICULTURA !!!!

Es decir, frente a un problema concreto que afecta a más de una provincia y convocados por el Consejo, se reúnen las autoridades provinciales y sus equipos técnicos para definir una política concertada y las acciones que la sustentan.

5- PROYECCION DEL FEDERALISMO PARA EL SIGLO XXI Y LA REGION COMO SOPORTE.

Desde la experiencia vivida en el organismo que conduzco, es posible afirmar que la región no se agota en lo interprovincial, sino que se proyecta al escenario nacional, aplicándose a nivel de comunidades o municipios. Pero, más allá de las fronteras, y trascendiendo las nociones tradicionales de nación y soberanía, compone los grandes espacios económicos donde se insertan actualmente los países.

En el primer caso, la escala intermunicipal o de áreas subregionales en territorios provinciales, resulta propicia para una más eficiente aplicación de recursos en la prestación de servicios públicos (energía, salud, procesamiento de residuos, etc.) o en la creación de asociaciones o consorcios, para la construcción y manejo de obras, recuperación de suelos, etc.

El segundo, a escala internacional, es de particular interés, no sólo por la importancia de algunos de sus modelos, como la Unión Europea o el tratado suscrito por Canadá, E.E.U.U. y México (NAFTA), sino que nuestro país forma parte del Tratado del MERCOSUR (Asunción - 1991) que constituye un avance notable para la consolidación de la integración latinoamericana.

Consideramos que este tratado significa, aunque no lo explicita, una región en el sentido de **un ámbito o espacio de concertación** en el que se establece la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política también común con relación a terceros, con el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

La ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la integración, el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y la modernización de sus economías para ampliar la oferta y calidad de los servicios disponibles, objetivos del tratado, serán alcanzados, de acuerdo con sus considerandos, mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio.

La región permite tener un instrumento articulador a nivel territorial e institucional en un marco de consenso político que no sólo sirve a la integración provincial sino entre los países, como en los ejemplos ya citados, y entre unidades menores como municipios o subáreas específicas.

Esta forma de articulación entendida como región concertada de naturaleza contingente y suficiente flexibilidad adquirida a través de las redes, podrá ser **la clave del fortalecimiento del federalismo**.

Así, la nueva Constitución genera en esta forma, un puente institucional flexible pero que permite coordinar, mediante la red, las instancias decisionales permanentes. Con esto se crea un enlace entre los tres niveles de gobierno, de carácter institucional, por encima de la dicotomía centralización-descentralización, que **basado en el concepto de red es de**

naturaleza esencialmente federal.

Nuestra concepción no es ingenua, ya que no pueden ignorarse las tendencias a la disgregación y a la reafirmación de los intereses locales, que se enfrentan a los procesos de globalización experimentados en el área económica, cultural, comunicacional. Fuerzas y tensiones contrapuestas gobiernan hoy en día las naciones y las sociedades, están presentes en los fenómenos colectivos que exigen a los gobernantes y a los líderes comunitarios nuevas capacidades para interpretar y enfrentar una realidad social cambiante y compleja.

Sólo el paso del tiempo, más pronto de lo que puede suponerse, nos mostrará los alcances de esta forma que en nuestro país comenzó por la simple utilización de un mecanismo de concertación (Acuerdos Interprovinciales por aplicación del viejo artículo 107 de la Constitución) pero que a partir de una nueva reconceptualización, resulte el adecuado mecanismo de fortalecimiento de los ámbitos locales y nacionales.

Ello resultará posible, además, si la ^{región} región de regiones es capaz de generar **proyectos políticos socialmente compartidos**, de distinto alcance, que refuercen la identidad común y la diversidad cultural de sus componentes y de la cual resulte una diferente correlación o permeabilidad entre lo institucional y la red conformada en región

PRESENTACION CIACERA

1- COMO VE EL CFI EL PROBLEMA DE LA REGION

Uno de los objetivos centrales de la creación del Consejo Federal de Inversiones fue encarar el desarrollo regional integrado. Este concepto y su alcance se vieron enriquecidos en lo que se refiere a la idea misma de región como una articulación más flexible y amplia de los espacios internos y externos, y a la modalidad de creación de estos espacios mediante procesos de concertación.

Las provincias presentan muy diversos niveles y características. Las asimetrías reconocen como causa histórica general los efectos de distintos modelos de desarrollo que dieron origen a procesos selectivos y excluyentes que conformaron un esquema territorial con centro en la región pampeana. Allí surgieron los principales centros urbanos.

Esas realidades iban configurando un conjunto heterogéneo a partir de una definida división espacial del trabajo, sesgada por la dinámica impuesta desde el puerto.

El impacto de este estilo de crecimiento tuvo diversa suerte. En algunos casos acompañó una expansión exitosa. Pero tarde o temprano habría de aparecer el límite de esta forma de crecimiento. La consecuencia de esta configuración se mostró en la aparición de espacios marginados y aislados de cualquier proceso integrativo relevante. Por diversos factores tales como el aislamiento o la falta de recursos para la producción, constituyeron ámbitos casi vacíos que sólo pudieron retener a la población en condiciones de extrema pobreza. En tanto otros se consolidaron y dieron lugar a un crecimiento dinámico por las políticas públicas que acompañaron las condiciones favorables de mercado de sus economías regionales.

Estos diferentes modelos de desarrollo provocaron desequilibrios tanto entre las provincias como al interior de las mismas. El fenómeno concomitante fue la creciente debilidad de las unidades aisladamente consideradas, para controlar y participar de las decisiones del conjunto nacional o para compatibilizar sus relaciones recíprocas.

Pero, a partir de la Constitución reformada en 1994 se posibilita claramente el establecimiento de regiones que comprenden a dos o más jurisdicciones. A nuestro entender, el desafío es recuperar el equilibrio y posibilitar la recomposición de las líneas de poder y negociación de las provincias entre sí y de ellas con la nación.

Qué propone el CFI en ese sentido? Hemos desarrollado y creemos que tiene vigencia una concepción dinámica y abierta de la región. Llegamos a esta convicción a partir de nuestro compromiso con el conjunto de las provincias, y de nuestras vivencias y experiencias concretas en la conformación de distintos tratados interprovinciales. Ese fue el camino recorrido.

En nuestra tarea de asesoramiento y acompañamiento a los estados miembros, se sostuvo el criterio de región concertada, por el cual las regiones se configuran por acuerdo o consenso, y deja a la decisión de las provincias cuestiones claves.

Por ejemplo,

- la de determinar la necesidad o no de integrarse regionalmente.
- La de considerar con quiénes ha de integrarse.
- La de definir los objetivos y alcances de dicha integración.

En consecuencia, la autonomía reconocida por la Constitución a las provincias se reafirma mediante este procedimiento, al mantener éstas la iniciativa de los proyectos comunes, su individualidad y la totalidad de sus competencias normales.

El modo de encararlo, por concertación, otorga la necesaria flexibilidad que requiere una concepción dinámica de lo regional. Esta modalidad no hace más que reflejar las demandas y expectativas de las sociedades locales, en su búsqueda de complementación cultural y económica, y en su exploración de nuevos modelos de organización social.

La consideración de la región como sistema de gestión concertada trata de precisar el concepto de región como ámbito de negociación de políticas públicas y privadas para la integración, coordinación y complementación de acciones, y separarse de aquellos que atan la esencia de la región a la delimitación territorial.

La constitución de regiones y su funcionamiento en red se adapta a la cambiante y compleja maraña de problemas que afligen a cada provincia como unidad aislada pero también al conjunto que constituye la nación. Por eso, el fortalecimiento de acciones comunes, la compatibilización de intereses y la coordinación de políticas y programas serán el aporte a soluciones efectivas de los problemas pendientes.

Un país federal es una asociación solidaria entre partes que buscan el mayor bienestar general. No hay problemas "independientes" o aislados. Como en una red, los lazos que unen nación y provincias fortalecen a todos o debilitan al conjunto, y ningún actor debería permanecer indiferente a su destino.

2-OBSERVACIONES A LA CONCEPCION DE REGION INSTITUCIONALIZADA *ojo SUPRIMIR O DEJAR ?*

La región como sistema de concertación se diferencia en forma clara de los que la consideran únicamente como una forma institucional. Es decir, como sustitutiva de las provincias o como nivel intermedio entre éstas y la nación, pero gobernadas por funcionarios electivos, recursos y competencias propias. La concepción de región institucionalizada, con competencias y autoridades propias -ejecutivas y legislativas por lo menos- tiene los siguientes inconvenientes:

- * aleja a las provincias del protagonismo que les cabe ante el poder nacional,
- * incrementa el peso burocrático de una doble organización,
- * cristaliza las relaciones entre las partes y
- * restringe las actuales facultades provinciales.

3. LA REGIÓN Y LA CONSOLIDACIÓN DEL FEDERALISMO.

Cuál es el peso de las regiones en la consolidación del federalismo y en qué medida el régimen federal debería ser el soporte para un desarrollo equilibrado de las regiones?

Se trata de una ardua discusión en la que intervienen factores históricos ligados a la trama de intereses regionales (o provinciales) en un territorio.

Quiénes encarnan esos intereses ? Cómo alienta o desalienta la sociedad la emergencia de liderazgos locales ? Cómo y en qué circunstancias se sustituyen unas elites por otras a lo largo de la historia de la comunidad provincial ?

Puede la emergencia de poderes regionales o coaliciones de fuerzas locales desequilibrar la asociación federal y debilitarla ?

En Argentina, desde el punto de vista histórico, el agudo enfrentamiento de Buenos Aires con los poderes del interior tuvo una forma de resolución cuando, después de Caseros y Cepeda, surge una nueva identidad , la Nación, como superadora del conflicto y síntesis de un nuevo modelo de sociedad que apuntaba su visión hacia Europa bajo la égida de una elite político-económica.

“Existía realmente un espíritu nacional en ese momento? Acaso no. Hasta la presidencia de Mitre más o menos, Buenos Aires era una cosa y el resto del país era el interior de las provincias. Pero entre Sarmiento y Avellanada se va afirmando la existencia de una entidad nacional, allí donde antes se veía nada mas que la opinión de Buenos Aires, y empezaba a definirse una contradicción entre Buenos Aires y la Nación, no ya entre Buenos Aires y el interior.”

(Luna, CFI)

Sin embargo, la salida federal, la libre asociación de voluntades permitió superar la diversidad y encontrar una senda de concertación, que aunque preñada de escollos y dificultades fue la argamasa en la construcción de la nación.

“La Constitución que hoy nos rige fue la fórmula de acuerdo entre las regiones entonces habitadas. Además de reflejar en sus detalles las ideas generales de la época sobre régimen del sistema republicano, puntualizó las condiciones que cada entidad interesada exigía para entrar a formar parte de la unión. Ha de verse en ella un medio práctico de transar viejos pleitos, y no el resultado de simples especulaciones jurídicas” (Alvarez)

También el fenómeno cultural de las migraciones, especialmente entre 1880 y 1930, se sumó a una difícil integración de las regiones en una matriz nacional. La aculturación de miles de extranjeros en un territorio vasto planteó enormes desafíos, que el estado nacional emergente resolvió con visión estratégica aplicando políticas tales como la organización de un sistema educativo nacional, la formación de maestros y el establecimiento de oficinas de reclutamiento de extranjeros en Europa.

4. LOS EFECTOS DE LA CRISIS EN EL ESTADO PROVINCIAL Y LA FEDERACIÓN

La problemática de la federación resurge en nuestros días con un nuevo ropaje. Es que en el contexto de reformas de los estados latinoamericanos aparecen dos fenómenos simultáneos que interactúan y coexisten: el proceso universal de cambio que está operando en las sociedades y la visión del ajuste derivado del déficit fiscal. En esta situación la crisis del estado, asoma como un proceso que precipita la crisis de la federación. En ese sentido, la crisis del federalismo es una dimensión fundamental de la crisis del estado, ya que la dimensión espacial es un componente esencial del estado.

Es concebible una sin la otra ? Sin embargo, no siempre se analiza el fenómeno desde esa perspectiva, y solo excepcionalmente se vinculan ambos problemas.

Asimismo es necesario considerar otros ejes en el tratamiento de esta problemática:

- la crisis de la federación en su conjunto, ya que toda reforma de las relaciones intergubernamentales afecta la división regional de poderes.
- la relación de los poderes locales con el poder central.
- la propia conformación del poder central.

Se produce una nueva redistribución del poder que afecta las relaciones entre las jurisdicciones y dificulta cualquier reforma estructural o la condiciona. Veremos al analizar el caso argentino cómo repercutió en forma diferenciada la reforma del estado nacional y la de las provincias, ya que la incidencia de la sociedad local, de las formas de financiamiento, de la estructuración de los mercados de trabajo, de la respuesta pública a las demandas privadas, por ejemplo, plantean situaciones diferentes. En términos generales puede aceptarse que la crisis fiscal acentúa la crisis federativa y, tal como ocurrió en Argentina, ésta a su vez obstaculiza o condiciona una reforma estructural del estado.

Se requiere entonces un Nuevo Contrato Político y Social que garantice la continuidad y la revitalización del régimen federal: la superación de los problemas coyunturales y la consolidación de las provincias es la condición para que continúe la nación (CFI, 1996). Ello revierte hacia los gobernadores la responsabilidad de tomar iniciativas orientadas a superar la crisis financiera (problema de coyuntura) y estimular el crecimiento y el desarrollo (problema de mediano y largo plazo) (Mordacci, 1996). Es que las autoridades políticas de los estados son quienes pueden percibir más crudamente los riesgos de la explosión y el incendio social en su territorio, y responder con reflejos e iniciativa política desde su lugar de gobernadores provinciales, desde el poder político, para controlar estos problemas. En la búsqueda de salidas, aparece la federación como la única vía de escape del incendio.

5. VISIÓN PROSPECTIVA DEL FEDERALISMO. EL PAPEL DE LAS REGIONES.

Cómo han de jugar los actores nacionales y provinciales para conformar en el futuro un equilibrio estable de poderes ?

Puede caracterizarse a las provincias como revalorizados actores de políticas públicas de fuerte impacto social y regional. Se va diseñando gradualmente un esquema de reformulación de los espacios en el país que abre nuevas posibilidades para las regiones. Por un lado por el obvio desarrollo de los núcleos dinámicos ligados a distintos emprendimientos sectoriales como las explotaciones petroleras y gasíferas, la actividad pesquera y forestal.

Pero también hay otras razones. Una, vinculada con la apertura de los mercados y la consiguiente internacionalización de la economía nacional, posibilitando la movilización directa de los recursos regionales. Además los procesos de desregulación de la economía acercan la posibilidad de articulación de las económicas regionales con el mercado mundial. En esta visión se construye un "nuevo poder relativo interregional" capaz de incidir en forma global sobre las decisiones macroeconómicas. Además, "...en términos generales los procesos de descentralización desde el estado federal hacia los sectores públicos provinciales, redundan en una revalorización de los mismos, ya que "han incorporado al estado provincial funciones de vital importancia en cuanto a su capacidad de incidir sobre el futuro regional. En este sentido, los poderes locales tienen ahora importantes herramientas para generar acciones que promuevan el replanteo de su situación espacial".

Pero, cómo concretar estas posibilidades? Una vía es reforzar los procesos de integración interprovincial y con los países de la región latinoamericana.

Otra es superar la crisis del estado mencionada en el punto anterior, incorporando mayor eficiencia y eficacia a la acción pública. La recuperación del Estado Administrador aparece entonces como el primer paso para el crecimiento "porque no se concibe el desarrollo económico con un estado en crisis".

Los cambios producidos en la reforma de los estados provinciales preanuncian una reconfiguración espacial y social que es a la vez causa y condición de las nuevas formas de relación e interaccionalidad entre nación y provincias conformando nuevos lazos federales.

Esta reconfiguración debería señalar las orientaciones hacia el desarrollo y tendrá consecuencias territoriales y productivas para las provincias.

6. FEDERALISMO Y GLOBALIZACIÓN .

Algunos autores se preguntan si la globalización actúa como una fuerza centrífuga, que, al debilitar las barreras nacionales, desarticula también los vínculos entre estados miembros de una federación. Hay distintas respuestas, pero una amplia coincidencia: si bien la globalización¹ es un proceso de resultados todavía inciertos e inconclusos, cuya conceptualización permanece imprecisa, es rigurosamente irreversible.

¹ Una reflexión reciente se pregunta si la globalización no es una 'americanización', dada la enorme flexibilidad de las empresas norteamericanas en adaptarse a las cambiantes condiciones de los mercados mundiales, muy superior a las europeas. (Clarín, 24-11-96, Roger Cohen "El dilema global")

Entre tanto no parece correcto formular cualquier tipo de relación necesaria y automática entre la globalización económica y la desintegración de los sistemas políticos. Lo más probable es que, ahora, como en otros momentos de acelerada transformación mundial, a pesar del mayor grado de incertidumbre permanezca existiendo un margen (aunque poco preciso) de maniobra en que los estados nacionales seguirán ocupando un lugar decisivo en la coordinación de respuestas al desafío globalizante.

En este sentido, sus respuestas, aun cuando condicionadas fuertemente por los desdoblamientos objetivos de la globalización, permanecerán dependientes de la correlación de fuerzas sociales y políticas internas de cada país. Y, por lo tanto, también la viabilidad de las soluciones federativas dependerá, en gran medida, de la voluntad política organizada en torno a ese objetivo (*idem*). Porque las pujas entre regiones o provincias por abrir sus fronteras al comercio y al intercambio también pueden estar desgarrando los vínculos con la federación y afectando la unidad nacional.

En este tema, uno de los desafíos sigue siendo la construcción de poderes locales eficientes y legítimos y el establecimiento de vínculos sólidos entre ellos y un estado central capaz de responsabilizarse por las funciones sistémicas fundamentales para la preservación de la unidad federativa.

El punto central en discusión es la existencia de una identidad colectiva tan fuerte que vuelva posible la convivencia de los desiguales, a pesar de las dificultades materiales. Identidad que a la vez debería organizar la respuesta colectiva y eficiente de cada país al propio desafío de la globalización.

Para algunos autores, la mayoría de los estados periféricos están atravesando por condiciones de desintegración, afectados por sus crisis fiscales y políticas y, a veces, por el ataque ideológico y político del liberalismo ortodoxo.

Entonces, puede haber llegado la hora de que el camino de la reconstrucción pase por los poderes locales? Pero, al revés de como se lo imaginó, esa tarea no se haría bajo la forma de un programa de descentralización sino de una reconstrucción, desde abajo, de los cuerpos políticos e identidades ciudadanas y de la propia institucionalidad de un nuevo estado.

Una opinión reciente señala que “en el mundo, a pesar de la globalización, sigue existiendo un lugar para las naciones, atento a que en los procesos de integración se crean sistemas supranacionales donde se delega soberanía en beneficio común, sin perder la singularidad en el conjunto integrador” (Clarín, reproducido en La Maga, 17-11-96). En ese sentido, “la globalización no es antagónica con la identidad como así tampoco con la responsabilidad del estado-nación. Es por ello que hablar de globalización no nos justifica ni exime de nuestros compromisos nacionales”

7. FINAL Y CONCLUSIONES.

Las ideas expuestas no son improvisadas. Nuestras propuestas reconocen las tendencias a la disgregación y a la reafirmación de los intereses locales, que se enfrentan a los procesos de globalización experimentados en el área económica, cultural, comunicacional. Fuerzas y tensiones contrapuestas gobiernan hoy en día

las naciones y las sociedades, están presentes en los fenómenos colectivos que exigen a los gobernantes y a los líderes comunitarios nuevas capacidades para interpretar y enfrentar una realidad social cambiante y compleja.

Las acciones emprendidas desde hace más de una década desde el Consejo muestran los alcances de la regionalización que en nuestro país comenzó por pequeños ensayos de concertación , pero que a partir de la nueva reconceptualización adoptada por nosotros, ha resultado un adecuado mecanismo de fortalecimiento de los ámbitos locales y nacionales.

Ello se acrecentará en la medida en que las regiones sean capaces de generar proyectos políticos socialmente compartidos, de distinto alcance, que refuercen la identidad común y la diversidad cultural de sus componentes y de la cual resulte el fortalecimiento integral del sistema federal.

BORRADOR PROPUESTA DE ESTATUTO DE LA REGION DE LA PATAGONIA

Para establecer la estructura orgánica de la Región a través de su Estatuto, es conveniente precisar algunos puntos referidos al concepto de región definido en el Tratado de la Región de la Patagonia, firmado en Santa Rosa este año.

La Región se constituye a partir de la voluntad de las provincias que la integran, con el objetivo general de "proveer al desarrollo humano y al progreso económico-social, fortaleciendo las autonomías provinciales en la determinación de las políticas nacionales, en la disponibilidad de sus recursos y el acrecentamiento de su potencial productivo, conservando la existencia de beneficios diferenciales que sostengan el equilibrio regional" (artículo segundo).

No existe en el Tratado atribución de competencias provinciales a la Región, ni delegación de facultades, sino la "unión de voluntades políticas para la conformación de un espacio de coordinación y cooperación".

Los objetivos particulares que se desarrollen en cumplimiento de los fines propuestos se han de concretar a través de los protocolos adicionales, acuerdos, resoluciones y declaraciones, acordadas de igual manera por la voluntad de las autoridades de cada provincia.

Es por esto que se define este tipo de región como una red, horizontal, abierta, flexible y democrática.

Para el funcionamiento de esta red o gestión político-administrativa, entendemos que no debe crearse un nuevo organismo

-o duplicar los existentes en las provincias- sino determinar mecanismos de participación y coordinación, que hagan posible su funcionamiento ágil y eficaz.

Por ello la propuesta que acompañamos, tiene diferencias con las normas o disposiciones para la formación de entidades regionales verticalizadas o rígidas, que constituyen niveles diferenciados e intermedios entre Nación y provincias, con atribución de competencias reservadas y concurrentes que alteran la autonomía constitucional de estas últimas.

El desafío es materializar en el Estatuto, un espacio de cooperación, un mecanismo ágil y eficaz de concertación, que dé consistencia al mismo tiempo a la Región, según los caracteres expresados de flexibilidad y coordinación horizontal. Es decir, posibilitar un proceso dinámico y participativo de las provincias que como nodos de una red interactúen positivamente en cuanto a la información, la coordinación de acciones y la integración del espacio regional.

PRIMER BORRADOR

ESTATUTO DE LA REGION DE LA PATAGONIA

Artículo 1º: La gestión política, administrativa y técnica de la Región de la Patagonia se regirá por las normas del presente Estatuto, conforme a las disposiciones constitucionales de las provincias que la componen y a las del Tratado de Santa Rosa.

CAPITULO I - Instancia de conducción política de la Región

Artículo 2º: La Asamblea de Gobernadores es la instancia superior de conducción política de la Región, a la que incumbe la conducción del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Tratado Fundacional y estará constituida por los Señores Gobernadores de las provincias de Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Artículo 3º: La Asamblea de Gobernadores se reunirá todos las veces que lo estime oportuno, debiendo hacerlo por lo menos una vez por trimestre.

Artículo 4º: Las reuniones se efectuarán con la presencia de los gobernadores que integran la Región o sus reemplazantes natos, los vicegobernadores. Podrán ser invitados a las mismas, ministros o autoridades nacionales o provinciales de nivel ministerial.

Artículo 5º: La sede de reunión será rotativa. Dicha sede y la fecha de la reunión a realizar será fijada por consenso de los

Señores Gobernadores, con un mes de anticipación, salvo en los casos de situaciones de emergencia o a solicitud de cualquiera de las provincias, que requiera su anticipación.

Artículo 6º: Son funciones y atribuciones de la Asamblea de Gobernadores:

- 1) Velar por el cumplimiento del Tratado de la Región, de los Protocolos y Acuerdos firmados en su marco.
- 2) Formular políticas y promover las acciones necesarias para alcanzar los fines establecidos en dicho Tratado.
- 3) Aprobar o desechar las propuestas elevadas por los Comités Técnicos de Gestión.
- 4) Aprobar Protocolos adicionales y Convenios sobre materias particulares, los que deberán ser ratificados por las Legislaturas Provinciales. Podrán asimismo concertar acuerdos administrativos, declaraciones comunes y acciones conjuntas dentro de las competencias de los respectivos Poderes Ejecutivos.
- 5) Proponer a las respectivas Legislaturas Provinciales, a través de cada uno de los gobernadores, la sanción de proyectos de leyes y la compatibilización de normas.
- 6) Aprobar la agenda, fecha y sede de las reuniones.

Artículo 7º: Las decisiones de la Asamblea de Gobernadores serán aprobadas mediante el voto de cada una de las provincias, las que podrán hacerlo en forma positiva o negativa, no siendo en el último caso obligatoria para la provincia renuente.

.....

CAPITULO II - Comités Técnicos de Gestión

Artículo 8º: Los Comités Técnicos de Gestión estarán integrados por los funcionarios superiores con competencia en las diversas materias específicas. En los casos en que éstos no sean los Ministros provinciales, sus decisiones serán elevadas a la Asamblea de Gobernadores a través del superior jerárquico del área que corresponde.

Artículo 9º: Serán funciones y atribuciones de los Comités Técnicos de Gestión:

- 1) Recomendar la aprobación de Protocolos, Acuerdos, Declaraciones y demás documentos que se proyecten de conformidad con las políticas establecidas por el Tratado y la Asamblea de Gobernadores.
- 2) Analizar los informes y estudios referidos a proyectos particularizados interjurisdiccionales.
- 3) Considerar las propuestas propias o generadas en organismos provinciales, nacionales o del sector privado, a los efectos de su consideración por la Asamblea de Gobernadores.
- 4) Tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por la Asamblea de Gobernadores.
- 5) Manifestarse sobre propuestas y recomendaciones que le sean sometidas a su consideración.
- 6) Sugerir la inclusión de temas en la Agenda de Reuniones de la Asamblea de Gobernadores.
- 7) Canalizar reuniones con entidades intermedias (públicas y privadas) para la concertación y coordinación de acciones (???)

Artículo 10: Los Comités Técnicos de Gestión se reunirán según los requerimientos de la Agenda de Temas aprobada por la Asamblea de Gobernadores o a requerimiento de cualquiera de las provincias.

Artículo 11: Las resoluciones del Comité Técnico de Gestión se aprobarán por mayoría, correspondiendo un voto por provincia. Dichas resoluciones, las disidencias y/o alternativas serán elevadas conjuntamente a la Asamblea de Gobernadores.

CAPITULO III - Secretaría de Coordinación

Artículo 12: La Secretaría de Coordinación será designada por la Asamblea de Gobernadores.

Artículo 13: Son funciones y atribuciones de la Secretaría de Coordinación:

- 1) Publicidad y sistematización de los documentos producidos por la Región y su archivo informatizado.
- 2) Notificación y aviso de las reuniones de los distintos niveles con fechas y temario.
- 3) Preparación de la información de base para las reuniones de los Comités Técnicos de Gestión.
- 4) Preparación de agenda tentativa.

.....

162