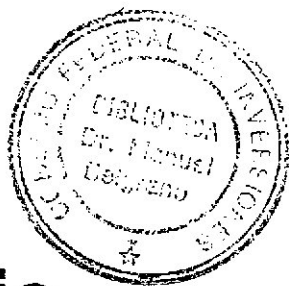


1876

42096

COLECCION FEDERALISMO Y REGION



# Seminario Internacional: Federalismo y Región

Texto de las exposiciones,  
comentarios y conclusiones  
del evento realizado en  
Buenos Aires, del 9 al 10 de diciembre de 1996.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

2.201

**Seminario  
Internacional:  
Federalismo  
y Región**

## INDICE

<b>PROLOGO</b>	7
<b>I. EXPERIENCIAS DE REGIONALIZACION EN DISTINTOS PAISES</b>	
<i>Países europeos:</i>	
Dr. Manuel Ballbé Mallo	14
Dr. Tulio Rosembuj	18
<i>Estados Unidos:</i>	
Dr. Jorge Macón	34
<i>Casos Latinoamericanos:</i>	
Lic. Carlos Augusto Casas Tragodara	78
<i>Chile:</i>	
Dr. José Abalos Koning	100
<i>Brasil:</i>	
Lic. Carlos Roberto Lavalle Da Silva	111
<i>Argentina:</i>	
Ing. Juan Ismael Retuerto	133
Dr. Diego García	143
<b>II. LA REGIONALIZACION COMO EXPRESION DE LOS PROCESOS POLITICOS</b>	
<i>Los principios constitucionales y jurídicos en la creación de la región</i>	
Dr. Roberto Rubén Domínguez	152
<i>Estudio sobre los aspectos jurico-institucionales de la regionalización</i>	
Dr. Antonio María Hernandez (h)	162
<i>Concertación y cooperación en el armado de los conjuntos regionales</i>	
Dra. Graciela Güidi - Dra. Celia Mayer	185
<i>La región Argentina a partir de la Constitución de 1994</i>	
Dr. Agustín Gordillo	195
<b>III. LAS REGIONES COMO EXPRESION DE LOS PROCESOS ECONÓMICOS Y SOCIALES</b>	210
<b>APENDICE</b>	
<i>El federalismo fiscal. El caso de España</i>	
Dr. Tulio Rosembuj	219

## PRÓLOGO

*La agenda de la política argentina ha incorporado nuevamente, con fuerza, el tema del federalismo y la región, como reflejo de viejas cuestiones que maduraron y fecundaron durante dos siglos de historia, hoy remozadas por un contexto nacional y mundial que busca respuestas renovadas ante interrogantes permanentes.*

*¿Qué es el federalismo y cuáles son las claves para revitalizarlo como fenómeno social y político?*

*¿Qué capacidades y conocimientos tienen la sociedad y el Estado para contener, orientar y conducir procesos de cambio y mejoramiento social?*

*¿Qué nuevas necesidades tienen hoy las sociedades locales y con qué recursos se financian?*

*¿Cómo lograr las sinergias necesarias para que los territorios despeguen social y económicamente y se articulen en un entorno globalizado?*

*Mucho se ha reflexionado y actuado en el CFI, acerca del tema federal y regional, razón de ser de su existencia y esencia. Se entiende, así, al federalismo como un sistema político que articula en un "arco de solidaridades" y de convivencia democrática, las fuerzas desiguales de los poderes regionales y territoriales. Se lo concibe como una ecuación que se construye a través del tiempo, y cuya vigencia perdura en la medida en que se enriquezca y realimente a la luz de las transformaciones de la sociedad.*

*Desde este Organismo, hemos visto transformarse territorios en provincias, pueblos en ciudades, hemos colaborado en el crecimiento y la modernización de las administraciones, y promovido la producción en el ámbito de la micro, pequeña y mediana empresa. En síntesis, hemos avizorado las profundas transformaciones ocurridas en el funcionamiento de la federación en los últimos 35 años.*

*Los vectores del cambio incluyen nuevas realidades políticas que inducen a los gobernantes de los estados federados a intensificar lazos productivos, sociales y cul-*

*turales con las provincias cercanas y con los países vecinos. Pero estos intercambios, que tiempo atrás eran excluyentes, incorporan también conexiones con regiones y continentes geográficamente apartados pero próximos por efecto de la tecnología: las comunicaciones y las nuevas modalidades de transporte aéreo y marítimo.*

*Esta compleja trama de actores y relaciones va creando redes de comunicación e intercambio. El resultado es una **nueva concepción de la región**, donde la voluntad de **concertación** entre actores nacionales y locales se potencia más allá de la realidad territorial: es que la organización de **redes** de comunicación desafía las nociones clásicas de espacio y tiempo y conforma un puente virtual entre los niveles de gobierno y de éstos con el resto de la sociedad.*

*Frente a estas transformaciones, el CFI está convencido de que también la federación debe concebirse de otra manera. Hay nuevos actores que se vinculan formando redes de interacción social, el poder y la riqueza se han localizado en elementos simbólicos como la información y los flujos financieros, hay una mayor incidencia del mercado y de una economía descentralizada. La estrategia para la revitalización del federalismo pasa por reforzar los dos extremos de la nacionalidad: **el proyecto común como nación y las provincias.***

*Estas últimas no sólo como entidades separadas y autónomas, sino como unidades que tengan capacidad de articulación, de integración, de creación de consensos y que posean los recursos necesarios para hacerse cargo de las nuevas responsabilidades que les ha conferido la sociedad.*

*En ese sentido, el Seminario Internacional Federalismo y Región, cuyos aportes presentamos en este libro, ha permitido al CFI avanzar en nuevos conocimientos sobre la temática, a la luz del intercambio de ideas y experiencias entre representantes de los distintos sectores de la sociedad nacional y los invitados extranjeros.*

*A lo largo de las jornadas, se discutieron numerosos temas de gran significación, algunos de los cuales se men-*

*cionan en este prólogo a modo de adelanto de los textos que conforman el libro.*

- 1. La globalización constituye un fenómeno que ha replanteado las relaciones no sólo entre las naciones, sino también en el interior de cada una de ellas. Asistimos al surgimiento de un orden internacional que está reemplazando -por momentos en forma desordenada e imprevisible- las estructuras montadas durante la Guerra Fría.*

*La aparición de grandes bloques comerciales (Mercosur, NAFTA, Unión Europea) es producto de la voluntad de los gobiernos y de las sociedades, de integrar nuevas alianzas y conformar espacios políticos y económicos con mayor poder de negociación. Las circunstancias del contexto mundial y los nuevos escenarios de la integración regional operan como polos de atracción en la reconfiguración de relaciones entre los estados y sus espacios interiores. Este último proceso interesa especialmente en el caso de la Argentina, y es muy intenso en todos los países federales, ya que se produce una renovación de los vínculos: tanto entre el poder central y las provincias o estados, como entre éstos. En el interior de las fronteras nacionales asistimos a procesos -a veces desconcertantes y contradictorios- de "desestructuración" del orden social y económico que conocimos durante largas décadas, y a la "estructuración" de otro nuevo, que emerge en medio de dificultades, tensiones e incertidumbre. Estos alumbramientos están cargados de desafíos y oportunidades que sólo una visión prospectiva y estratégica de los poderes políticos y sociales locales puede llegar a vislumbrar.*

- 2. El federalismo como "arco de solidaridades" debe incluir una importante dosis de mecanismos de equidad y redistribución entre estados o provincias 'ricos' y 'pobres' y, en consecuencia, las políticas nacio-*

nales deben sustentar estrategias diversificadas prestando atención a la heterogeneidad de situaciones. Ello obedece a que el sustrato material del federalismo reside en la capacidad de cada jurisdicción para generar una mínima riqueza que otorgue fundamento a su aspiración de gobierno territorial autónomo. La tradición histórica respalda esta pretensión que configura las provincias o estados como sujetos con igualdad jurídica. Sin embargo, a veces, las diferencias en la evolución económica, a través del tiempo van marcando una sostenida y creciente desigualdad entre los miembros de la federación, y ponen en cuestión la igualdad institucional, las perspectivas de crecimiento e, incluso, la sustentabilidad del proceso democrático. El rediseño del pacto federativo pasa por superar un 'federalismo formal' e incluye el compromiso de los gobiernos y de la sociedad para garantizar iguales condiciones de acceso a los bienes sociales, al conocimiento, a los instrumentos de producción. En este momento de grandes cambios, parte importante del espacio público pasa a ser ocupado por el mercado, los empresarios y las organizaciones sociales, que exigen de la administración sólidas competencias en materia de regulación y coordinación de esfuerzos.

3. Se ha señalado a la descentralización como una de las megatendencias de este fin de siglo. Sin embargo, en los países federales de la región latinoamericana el traspaso de funciones tradicionales del Estado Central hacia los ámbitos locales no siempre puede ser reconocido como una práctica federalista. A veces encubre intenciones de atomización y dispersión de la actividad estatal, o se asiste al "abandono" de funciones claves hacia menores niveles de gobierno. Para que exista una verdadera descentralización, es necesario considerar qué grado de consenso impulsó a los actores a tomar la

*iniciativa de transferir o delegar poder, si las nuevas competencias se imponen como una carga adicional o significan una ampliación del poder de decisión local y si existen los recursos técnicos y materiales para gestionar y conducir las nuevas responsabilidades.*

- 4. Los estados latinoamericanos han estado sometidos, en los últimos diez años a fuertes cambios en la administración del Estado en coincidencia con la ampliación del poder de los mercados, circunstancia que el mundo desarrollado había atravesado previamente. Existe un consenso generalizado de que el Estado debe garantizar las funciones tradicionales -justicia, educación, salud, seguridad- y que la actividad privada debe hacerse cargo de complementar otros servicios esenciales. Aparece en el Estado la función de regulación, y es el único actor capaz de establecer con legitimidad las reglas de juego, en tanto expresa los intereses del conjunto de sus habitantes. Ese rol relativamente imparcial, lo habilita tanto para definir las políticas y objetivos nacionales como para garantizar una sana competencia entre provincias o estados federados, o bien proponer medidas de armonización, solidaridad y fomento. En esta reconfiguración de poder, se plantea la participación de las provincias o estados en decisiones e instituciones que involucran a toda la nación, tal como sucede en algunos países integrantes de la Unión Europea.*
- 5. La autonomía financiera de los estados miembro de una federación muestra una de las facetas centrales del conflicto intergubernamental. En general, rige la libertad de gasto (mediada por la distribución de los ingresos públicos entre el poder nacional y los locales) siendo el centro del debate la libertad o restricción para recaudar y para legislar los aspectos tributarios por parte de las provincias o estados.*



*En tanto, la experiencia histórica indica que los estados más ricos tienden a reclamar mayores potestades para recaudar, mientras que, los menos dotados se inclinan por delegar esa atribución en el Estado Nacional, del cual pueden recibir compensaciones por su atraso relativo.*

*Esta delicada cuestión replantea el tema de la equidad y la eficiencia en la distribución de los ingresos públicos y su contribución al desarrollo del país.*

6. *La región cobra actualidad en la Argentina por aplicación de la Constitución reformada en 1994. Pero no debe ignorarse que existe una amplia gama de antecedentes que ilustran acerca de una trama de vínculos e interrelaciones referidos, entre otros, a la utilización de recursos naturales compartidos, constitución de entidades o corporaciones financieras y de desarrollo, y la realización de obras públicas de interés común. Estos esfuerzos se encauzan en un **federalismo de cooperación y complementación** en el que operan beneficios recíprocos a partir de la defensa y protección de la calidad y sustentabilidad de la producción regional, la horizontalidad de las comunicaciones y el transporte, el desarrollo conjunto de las exportaciones, de la tecnología y de otros aspectos de contenido social.*
7. *Por último, desde el CFI tenemos la vivencia de ser a la vez testigos y protagonistas de la recreación del "contrato social" entre los individuos y el conjunto social, entre la federación y sus miembros, entre la Nación y el mundo. En este difícil tránsito, se escuchan distintas voces: algunas representan los dolores de las viejas estructuras que caen sin encontrar todavía alternativas de reemplazo, otras resuenan como voces de juventud anunciando un nuevo orden emergente.*

*Entretanto, debemos comprender que los cambios a nivel mundial dan lugar a prácticas inéditas, que tienden a configurar nuevas modalidades de federalismo.*

*En ese contexto de transformaciones, comprometemos nuestro esfuerzo para que la proyección del régimen federal hacia el siglo XXI incluya, en forma creciente, el instrumento de la **concertación** como forma de superar los conflictos y las desigualdades del presente, y la articulación de los espacios y poderes territoriales para la concreción de las utopías personales y colectivas.*

**Ing. Juan José Ciácerá**  
Secretario General

# **I. EXPERIENCIAS DE REGIONALIZACION EN DISTINTOS PAISES**

**Dr. Manuel Ballbé Mallol**

Los líderes políticos regionales de países como Alemania, España, Italia, Francia, líderes con gran empuje, están innovando, transformando las administraciones europeas, por lo tanto cualquier país que no alcance características regionales de ese nivel, tiene una gran desventaja competitiva.

Un elemento que forzó a los gobiernos conservadores a regionalizar, fue el éxito de las regiones alemanas al asegurar el crecimiento económico sin distorsionar la economía nacional. Ese éxito indica la libertad de las economías regionales que así actúan cívicamente, presentan proyectos innovadores que acostumbran a ahorrar dinero y posibilitan obtener beneficios para posteriores emprendimientos.

En el caso de los alemanes, es un paradigma que ha servido para acentuar la autonomía de las comunidades autónomas españolas e institucionalizarla en otros países. Inglaterra se está quedando atrás, precisamente, por no tener este poder provincial en su sistema, ya que las regiones descentralizadas servirían para atraer las inversiones extranjeras y beneficiar al conjunto del país, Eso lo perciben los ingleses y reconocen que en las regiones, hay un mejor uso de los recursos nacionales, un mayor nivel de crecimiento sostenible, no inflacionario y una mejora en la competitividad nacional.

Estos elementos han hecho que haya presión para reformar el sistema inglés. Sin embargo, las resistencias del gobierno conservador han sido enormes, este sistema de centralización ha sido aplicado en otras áreas donde no

existía, es decir que se va perdiendo la autonomía local en el rasgo más característico del modelo inglés.

Los gobiernos locales ante la crisis de los años 80 y 90 reaccionaron como lo hacen las comunidades autónomas o los niveles regionales y provinciales y asumieron el papel de promotores económicos, con sus propios recursos, realizaron iniciativas y reforzaron la actividad económica local. Eso preocupó al gobierno conservador y, a partir del año 1989, dispuso fondos para ayudarlos, según la opinión de un especialista en derecho local, Steward, no era una ayuda para el desarrollo local, sino un medio para garantizar el control desde el Gobierno Central.

Lo mismo ha pasado con la ley de reforma de la educación de 1988 y posteriores, que han establecido cien mecanismos de control sobre los gobiernos locales. También se uniformiza el procedimiento de contratación, una legislación central que obliga a los gobiernos locales a no tomar resoluciones ni consideraciones si no es sobre la base de esta ley nacional. Es, en definitiva, como dice el informe de la Cámara de los Lores, una imposición de un detallado y restrictivo régimen regulador.

Hay una alternativa por parte del partido Laborista y del Partido Liberal, que es pasar de una regionalización «por arriba» a una regionalización «por abajo», reclaman en sus programas que esas regiones se conviertan en una administración elegida por asambleas electas democráticamente y que, esas competencias queden descentralizadas en este nuevo poder regional.

### *El paso de España del centralismo a la autonomía*

El gran reto de los estados de tradición latina como España es el de superar los valores y los principios centralistas, tarea nada fácil, si se piensa que la cultura latina es una cultura construida durante cuatro siglos bajo un sistema, un modelo de organización, una cultura de corte canónico. El riesgo de España de pasar del centralismo a la autonomía como el de los países latinoamericanos que pro-

vienen de la misma cultura, es como decía Toqueville, copiar las estructuras federales de EE.UU. pero sin entender ni recuperar los valores y los principios que dan sentido al federalismo.

¿Cuál es la causa de que en los estados latinos como España se corra el peligro de copiar instituciones federales y de corromperlas, de estar en un estado federal, pero actuar en clave centralista?

¿Por qué un estado centralista como el francés funciona perfectamente? Porque es un modelo perfecto de alternativa, porque es coherente, es centralista de arriba abajo. Los modelos de estados funcionan perfectamente si son coherentes, tanto los federales como los centralistas. Mezclar los dos sistemas trae los resultados perniciosos de los dos sistemas, no trae los beneficios de ninguno de ellos. En sistemas de tradición latina el arraigo del sistema centralista nos viene porque nuestra administración, nuestro Estado, se ha construido bajo la copia del primer sistema de organización que funcionó en Europa; la organización canónica, el derecho canónico. El Derecho Administrativo hoy, es la reproducción exacta del Derecho Canónico secularizado que incorporó todas las técnicas de la organización canónica del siglo X. El Derecho Romano cristiano implica la construcción de un derecho centralista jerárquico con todos los valores que provienen de ese sistema. Un modelo piramidal, donde la concentración de todo el poder está en la cúspide de esa pirámide, una organización centralizada y compuesta por expertos que tienen el monopolio de la interpretación, de la divulgación, de la información.

Nuestra cultura ha secularizado todo ese sistema. Ahora pretendemos ser los expertos, los funcionarios que tienen el monopolio de la verdad y las claves de las soluciones correctas. Por eso, nos es tan difícil superar el esquema centralista.

Son dos formas de pensamiento: el absolutismo centralista y el relativista de tipo federal. Se va construyendo un modelo federal, un modelo en el que el centro de todo no

tiene que ser la administración, sino el individuo. Es decir, que se cambia el sistema, se trata de acabar con el monopolio del poder político, del poder religioso y del poder económico.

Para el caso de la Argentina el reto de la tradición latina es acabar con esa cultura de monopolio y crear una cultura federal, una cultura de contrapoderes, en la cual debemos dar auténtico poder y no sólo delegar o controlar o tutelar poderes descentralizados.

Si la garantía de la libertad religiosa había estado en la institucionalización de una pluralidad de creencias, lo que hay que hacer es que la garantía del derecho político esté en la pluralidad de poderes políticos. Que se establezca un sistema de separación horizontal institucional del poder, pero también de separación real del poder territorial, es decir, un poder central, uno estatal y uno local. Ese es el gran reto que España ha sabido aprender, cambiar el sistema canónico e ir a un sistema de contrapoderes, a ello han ayudado la existencia de partidos nacionalistas como el Partido Catalán o el Partido Vasco, que, aunque en principio se los ha acusado de trabajar para sus intereses personales, se ha demostrado el beneficio de sus proyectos a todo el país.

Uno de los principios del sistema federal es no implantar a nivel nacional ninguna fórmula institucional sin haberla probado antes. Puede dañar los intereses del país crear una ley, una reforma institucional que, sin haberla probado antes, empiece a regir en todo el territorio y pueda hacerlo mal. El sistema federal funciona a partir de un principio de investigación, de ensayo-error y, al final, a través de la experimentación, el descubrimiento de una solución viable.

Las únicas soluciones por las que han avanzado cualesquiera de los sistemas han sido sobre las bases de experimentaciones parciales y, por eso, han avanzado más los estados federales, porque la experimentación puede hacerse en las localidades, en las provincias, pero no en la Nación, ya que si fracasa se convierte en un fracaso total.

La negación del derecho experimental puede acarrear serias consecuencias para el país. En el sistema federal, una sola región, una sola provincia puede, si sus ciudadanos lo deciden, servir como laboratorio y probar nuevos experimentos económicos y sociales sin riesgo nacional.

España ha recogido toda esa doctrina, por lo tanto, tenemos un ejemplo y una prueba de las experiencias que se realizaron y del carácter emprendedor que tuvieron.

### **Dr. Tulio Rosembuj <sup>(1)</sup>**

El primer punto es situar el escenario en el cual aparece un renacimiento de la idea federal. De pronto el federalismo, como una vieja idea heredada del siglo XIX adquiere una resonancia de futuro, de perspectiva de actuación, que no es casual ni se debe a circunstancias meramente fortuitas.

El planteamiento actual de globalización, internacionalización de las economías, la libertad de movimientos de capitales y personas están de hecho provocando una suerte de desestabilización del concepto de Estado Nacional del siglo pasado. Porque al estado central se le adjudicaba por definición la protección mediante barreras aduaneras y arancelarias que ahora explotan y también se le adjudicaba la protección de los mercados interiores que ahora se ven desbordados hacia adentro y hacia afuera. Hacia adentro por competencia internacional y hacia afuera por la ampliación, la globalización de mercados llámese la Unión Europea, llámese el proceso NAFTA, llámese Mercosur, dentro de los elementos importantes y vitales de integración económica que estamos viviendo en distintas áreas geográficas.

---

<sup>1</sup> En el anexo del libro se encuentra del mismo autor: El Federalismo fiscal. El caso de España

En este esquema entonces lo que en la década del 60 y del 70 era la idea de programación económica, programación desde el centro, planes nacionales de desarrollo, aparece ahora desbordada en sus propios elementos. Porque esa programación proponía o postulaba una libertad en el gasto pero una nula autonomía en los recursos, una nula autonomía en los ingresos de naturaleza tributaria. Y en consecuencia estamos hablando ahora de facilitar la competitividad de un determinado grupo humano organizado como Nación y lo tenemos forzosamente que situar en otros niveles que están caracterizados por criterios probablemente superiores de funcionamiento.

En primer lugar, situar la competitividad en los niveles de gobierno más eficientes, en los que se decide en base a costos y beneficios y donde se realice o se materialice aquella expresión de pensar globalmente y actuar localmente.

¿Y quiénes mejor para establecer los costos y beneficios de una actividad política, económica y fiscal que aquellos gobiernos que dependen del voto democrático para su afirmación confirmación o renuncia? En consecuencia, el primer criterio de eficiencia está vinculado clarísimamente a la competitividad, a niveles de gobierno que probablemente no sean los del centro, que probablemente no sean los que estamos habituados a percibir tanto en Argentina como hasta no hace mucho tiempo en España. Un centro que pasará seguramente a ser observador, un centro que pasará a ser profético, que pasará a ser previsor pero acompañado de una periferia activa responsable con control en la decisión y en la ejecución de la autonomía política, financiera y económica que le corresponde.

Un segundo elemento es la competitividad en los niveles de gobiernos más flexible y de respuesta directa. Es evidente y lo acaba de apuntar el profesor Ballbe que si hay algo que se ha demostrado tanto en los EE.UU. como en Europa es que la autonomía regional, el poder regional, el federalismo práctico plantea y postula una respuesta mucho más rápida, mucho más flexible, mucho más adecuada a las circunstancias adversas de las coyunturas eco-