

La región en el Derecho Público argentino

Por Gustavo Javier DAVERIO*

* Abogado. Jefe de Trabajos Prácticos, Cátedra de Derecho Público Provincial y Municipal a cargo del Dr. José Manuel Benvenuti, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina. Investigador Categoría V. Disciplina: "Derecho y Jurisprudencia".

1. Introducción

El artículo 121 de la Constitución Nacional establece que: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal y el que expresamente se hayan reservado por actos especiales al tiempo de su incorporación”. De esta manera, se reconoce a las provincias como preexistentes a la Nación, al mismo tiempo que quedan establecidos claramente los dos ámbitos jurisdiccionales.

En este sentido, Gregorio Badeni¹ nos recuerda que hay que diferenciar la organización del poder del Estado, de la organización del poder en el Estado. La primera cuando se dispone la adopción de la forma federal de gobierno, la segunda cuando se adopta la forma republicana y representativa del gobierno. La Nación gozando del atributo de la soberanía; las provincias políticamente autónomas y económicamente autárquicas.

El devenir de los acontecimientos políticos e institucionales del siglo XX, derivó en una agudización de los problemas en nuestro país, desequilibrando notablemente aquel esquema de relaciones compensadas plasmado en la Constitución de 1853/1860. Centralización creciente, dependencia interna, desequilibrios económicos y sociales, son entre otras las características que aún hoy se visualizan en nuestro territorio.

La Reforma Constitucional del año 1994, vino entonces a intentar corregir parte de estos desequilibrios, desarrollando sus trabajos en el afán de fortalecer el federalismo y atenuar el presidencialismo.

Bidart Campos sostiene que el sistema se ha visto fortalecido y para ello enumera tres elementos definitorios: 1. El aspecto concertador de la reforma (que implica el cruce entre las dimensiones local, regional, provincial y nacional, sin negar ni olvidar que el Estado Federal tiene una triple relación con sus componentes: de subordinación, de participación y de coordinación); 2. La afirmación de los principios de solidaridad y lealtad federal; y 3. La formación de las regiones desde el ámbito provincial.²

Por nuestra parte, entendemos que la Región, consagrada en el nuevo artículo 124, se constituyó en uno de los instrumentos a realizar, junto a la consagración del dominio originario de los recursos naturales que se encuentren en su territorio, de la posibilidad de las provincias de poder celebrar convenios internacionales, del reconocimiento del principio de la autonomía municipal, del reconocimiento de un gobierno autónomo para la Ciudad de Buenos Aires y del establecimiento de un régimen de coparticipación de recursos entre la Nación y las Provincias entre otros.³

2. Concepto

La Región ha sido objeto de múltiples definiciones según sea la disciplina desde la que se la aborde. No obstante, la casi totalidad de las caracterizaciones propuestas coinciden en torno a lo indispensable de la existencia de una base territorial sobre la cual se estructura.

Así encontraremos regiones naturales, históricas, étnico-culturales o económicas. A su vez estas últimas, podrán desagregarse en regiones económicas homogéneas, polarizadas o al

¹ Badeni, Gregorio. *Reforma Constitucional e instituciones políticas*. Ad Hoc, Buenos Aires; 1994, p. 431.

² Bidart Campos, Germán. *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. T. VI. Ediar, Buenos Aires, 1997. En igual sentido, Frías, Pedro; Marchiaro, Enrique José, entre otros.

³ La disposición transitoria Sexta de la Constitución Nacional establece que el Régimen de coparticipación dispuesto en el inciso 2 del artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal debía haberse establecido antes de la finalización del año 1996.

estilo región plan.⁴ También podrían ser categorizadas como supranacionales si comprenden dos o más países, subnacionales o endonacionales si la integración regional se da entre unidades territoriales de una misma nación; y si queremos seguir profundizando nuestro enfoque, encontraremos relaciones interjurisdiccionales a nivel de los municipios de una misma provincia con forma de microrregiones o áreas metropolitanas.

Lewis Mumford, sociólogo, historiador y urbanista estadounidense, que cultivara una particular visión regionalista sobre la ciudad y el territorio, la define como la unidad aérea formada por condiciones aborígenes comunes de estructura geológica del suelo, de clima, de vegetación, y de vida animal reformada y, en parte, nuevamente definida mediante el establecimiento del hombre.⁵

Horacio Rosatti,⁶ académico de nuestra Casa de Estudios, quien adscribe a la conveniencia de ver al sistema regional como mecanismo de “sinceramiento” de las estructuras decisionales con base territorial, nos habla de un “área territorial caracterizada por elementos que le confieren cierta homogeneidad”. Al mismo tiempo, nos recuerda que es posible apreciar una realidad que incorpora criterios de tipo geográfico, a la vez que otros de tipo económico, sociológicos y jurídicos.

Roberto Dromi, especialista en Derecho Administrativo, a quien más adelante nos referiremos en detalle, entiende que estamos en presencia de un espacio territorial cuya población participa por su historia, costumbre, cultura e idiosincrasia en un destino común que propende a su integración y desarrollo.⁷

Alfredo Poviña, eminente profesor de sociología de numerosas y prestigiosas universidades latinoamericanas, advierte la presencia de un agrupamiento sociológico, de tipo geográfico polarizado, en el cual el predominio de los indicadores unificantes (espacio físico, estructura económica y estilo de vida), produce una conciencia de unidad regional, que sirve como instrumento natural para la integración de la comunidad.⁸

Otra de las miradas posibles consiste en hacer un estudio comparado, identificando las distintas modalidades que fue adoptando el regionalismo según el país que estemos observando. Desde este punto de vista, así como hablamos de región y federalismo al hacer referencia a nuestro país, también podríamos indicar el autonomismo si el lugar elegido fuera España; o al separatismo si queremos referirnos a la realidad italiana.

Entendemos que este último abordaje, no obstante ser sumamente interesante, excedería largamente el objetivo del presente trabajo.

3. Antecedentes nacionales

La Ley Nacional N° 16964 –publicada en el Boletín Oficial del día 4 de octubre de 1966– instituyó el *Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo*. Pensada en un particular momento de nuestro país, durante el gobierno dictatorial de Juan Carlos Onganía, su articulado desarrollaba las líneas directrices del sistema y describía su funcionamiento.

⁴ Bodeville, Jacques. *Los espacios económicos*. París, 1970. Unas contienen actividades económicas similares, otras heterogéneas, pero aglutinados e interconectados por medio de un centro urbano principal o polo; las últimas indican el sometimiento a un esquema de planificación subordinado a un centro de decisión político-económico común.

⁵ Lewis, Mumford. *La cultura de las ciudades*. Emecé, Buenos Aires, p. 184.

⁶ Rosatti, Horacio. *Tratado de Derecho Municipal*. 2da. edición actualizada, T. I, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, p. 203.

⁷ Dromi, Roberto José. *Administración territorial y economía*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983, p. 155.

⁸ Poviña, Alfredo. *Integración regional y municipio*. Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1969, p. 71.

Posteriormente fue reglamentada mediante Decreto N° 1907, del 21 de marzo de 1967 -publicado en el Boletín Oficial del día 4 de abril de 1967.

Allí se creaban el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), un órgano de carácter nacional con representantes de diversa extracción, una Junta de Gobernadores, a la par que se preveían Oficinas Regionales de Desarrollo, Oficinas Sectoriales de Desarrollo y Grupos de Trabajo Conjunto, todos ellos con asiento en el interior del país y pudiendo contar con el asesoramiento del Consejo Federal de Inversiones (CFI).

Luego pasaba a enumerar las denominadas Regiones de Desarrollo, que eran ocho: Patagonia, Comahue, Cuyo, Centro, Noroeste, Noreste, Pampeana, Área Metropolitana.

Otro antecedente a ser destacado lo constituye el *Informe Final de mayoría de la Comisión Asesora para la Reforma Institucional* del año 1971. El dictamen, suscripto por Germán Bidart Campos, Natalio Botana, Carlos Bidegain, Julio Oyhanarte, Pablo Ramella y Jorge Vanossi, entre otros, recogía la idea de que todo lo supraprovincial no necesariamente debía ser federal. Allí también se veía a la regionalización como la posibilidad concreta de desarrollo del federalismo.

Asimismo, el Dictamen que elaborara el denominado *Consejo para la Consolidación de la Democracia*, un órgano asesor del presidente Raúl Alfonsín, que funcionó durante la segunda mitad de la década de los ochenta. Allí se hacía mención a las regiones y se la relacionaba con nuevas funciones o nuevos roles a ser asignados al Senado de la Nación, para el caso de una futura reforma constitucional.

En el año 1997 el Dr. Carlos Saúl Menem y su ministro asesor, José Roberto Dromi, publicaban la obra titulada *La Argentina por regiones. El nuevo federalismo: Las regiones para el desarrollo económico-social*. Ésta constituye el único testimonio de un proyecto que el por entonces Presidente de la Nación alentó decididamente hasta que su gobierno comenzara a transitar los últimos meses de su segundo mandato.

En efecto, nunca ingresó en el Congreso de la Nación ningún proyecto de ley referido al tema, más allá de que numerosos textos provisorios o con formato de borradores fueran debatidos arduamente en seminarios, congresos y diversos encuentros regionales organizados por sus impulsores.

El texto del anteproyecto hacía referencia a la región como la alternativa federal posible para nuestro país tanto en lo político institucional, como en lo económico-social.

El proyecto concebía a la región sólo como una entidad económica y social, con personería jurídica, a la que se le transferirían las competencias delegadas de la Nación y reservadas de las provincias en materia económico-social.

Sostenía que la Región no puede concebirse como una entidad distinta de las provincias que la componen; agregando que “el único regionalismo a promover en el país es el que surge de una realización acabada, real y sólida del federalismo, no el de la constitución de regiones con poder político por encima de las provincias. El regionalismo válido, posible y necesario para la Argentina es el de la integración y coordinación del esfuerzo en pos de los intereses comunes en el orden económico y social”.⁹

Por lo tanto, se ideaba un esquema que planteaba una superposición donde convivieran tres niveles: un Estado político federal representado por la Nación y las Provincias; un

⁹ Menem, Carlos y Dromi, José. *Argentina por regiones*. Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997.

Estado económico, si se quiere menos descentralizado, a través de las regiones, pero siguiendo el modelo de integración; y un Estado administrativo en cabeza del municipio, encargado de lo exclusivamente local.

La polémica comenzó a instalarse cada vez con más fuerza a partir de que se conociera la intención de los autores de llevar adelante esta tarea disponiéndola por ley de la Nación, en la idea de que es atributo del Congreso de la Nación el “promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones” (art. 75, inc. 19, 2º párrafo).

Las Provincias debían adherir a este nuevo esquema de institucionalización y organización del país por regiones. A ella se le atribuían la ejecución de las competencias económicas y sociales que le corresponden a la administración general de la Nación (descentralización y/o delegación de las competencias propias de la Nación en asuntos económicos y sociales reservadas y o concurrentes, en virtud de los arts. 1º, 5º, 121º, 124º y 125º de la CN a favor de las regiones conformadas); y también se le atribuían las competencias que las provincias hacían a favor de las regiones a las que pertenecerían. Este procedimiento revestía carácter imperativo para el Gobierno Nacional y sólo indicativo para las provincias, quienes no delegaban ni transferían a la Región de la que formarían parte, sus competencias originarias y/o reservadas en asuntos políticos.

Las regiones previstas eran: a) Andina: integrada por las provincias de La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis, con sede en la ciudad de Mendoza; b) Norte: integrada por las provincias de Catamarca, Chaco, Formosa, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán, con sede en la ciudad de Tucumán; c) Patagónica: integrada por las provincias de Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur, con sede en la ciudad de Santa Rosa; d) Litoral: integrada por las provincias de Corrientes, Entre Ríos y Misiones, con sede en la ciudad de Corrientes; e) Del Centro: integrada por las provincias de Córdoba y Santa Fe, con sede en la ciudad de Rosario; f) Bonaerense: integrada por la provincia de Buenos Aires, con sede en la ciudad de La Plata.

También el articulado del anteproyecto preveía la posibilidad de que los gobiernos de la provincia de Buenos Aires y de la ciudad de Buenos Aires puedan formar por tratado parcial de intereses económicos y utilidad común, el Área Metropolitana “Del Gran Buenos Aires”, compuesta por la ciudad de Buenos Aires y los municipios y/o partidos bonaerenses próximos a ella que conformaren una misma realidad urbana y socio-económica.

Cada región sería administrada por una Junta de Gobierno, integrada por los Gobernadores de las provincias que conforman la región, por el Jefe de Gabinete de Ministros y por los Ministros de la Nación con competencias en los asuntos económicos y sociales.

Además, una Comisión Parlamentaria Regional conformada por cinco legisladores elegidos por la Legislatura de cada provincia y cinco legisladores elegidos por el Congreso Nacional.

Las provincias entonces, podían transferir a la región sus propias competencias reservadas y/o concurrentes en asuntos económicos y sociales. A la par, la Nación transferiría las suyas. Se pretendía completar de esta manera una fenomenal transferencia de responsabilidades nacionales, intentando avanzar en un proceso de descentralización que ya se había operado en los ámbitos de la salud y la educación.

Se creaba de esta manera un *Régimen presupuestario y financiero regional* que pasaba a concentrar la asignación presupuestaria nacional y la participación en los programas económicos, la administración de los servicios públicos, la unificación de la banca oficial sobre la

base de la fusión del Banco de la Nación Argentina y del Banco Hipotecario Nacional, los registros nacionales, sus exámenes, habilitaciones, inspecciones y verificaciones (registro nacional automotor por ejemplo), el control del ejercicio profesional, la unificación de los organismos de recaudación (AFIP, Aduanas y Seguridad Social entre otros), la regulación de transporte, de puertos y vías navegables, la participación en asuntos de comunicaciones y servicios postales, de medio ambiente y de parques nacionales, la administración de tierras fiscales y demás bienes estatales innecesarios y hasta la fijación de la hora oficial regional.

Por otro lado, un *Régimen de regionalización social*, para administrar los servicios de salud, el sistema nacional de registro de personas, la administración del servicio de justicia, la acción conjunta de las fuerzas de seguridad nacionales (gendarmería, prefectura y policía federal), la coordinación del sistema de universidades nacionales, la promoción regional del deporte y la intervención en materia de mantenimiento y acondicionamiento de monumentos y lugares históricos.

No obstante la resistencia generada desde las provincias ante la posibilidad de que el sistema se implementara a partir de la sanción de una ley nacional, se trataba de un muy buen trabajo de estudio en torno a las competencias que podrían recaer en una estructura regional.

Uno de los más firmes opositores fue el profesor Antonio María Hernández. El académico cordobés, quien formara parte de la Convención Constituyente del año 1994, no dudaba en tacharlo de inconstitucional.

En su obra *Integración y Globalización: Rol de las regiones, provincias y municipios*, repasó una a una las objeciones medulares al proyecto: “a) Son las provincias y no el gobierno nacional las que constituyen regiones; b) la región debe tener un nivel adjetivo y no afectar a las provincias, que siguen siendo las interlocutoras válidas del gobierno federal; c) importa una profunda violación del sistema de delimitación de competencias de la Constitución Nacional, en especial del artículo 121; d) es inadecuado introducir funcionarios del gobierno federal en el manejo de las regiones, siendo inconstitucional instituir como autoridades de aplicación y ejecución al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros; e) se violan las autonomías y competencias provinciales y municipales; f) aunque el proyecto proclame que la región no tendría facultades políticas, el sólo análisis de las facultades, atribuciones y competencias delegadas, indica todo lo contrario; g) también resulta inconstitucional el reconocimiento a los pactos interprovinciales y a la propia ley nacional de regionalización de una jerarquía normativa superior que la reconocida a las propias constituciones provinciales”.¹⁰

4. La Reforma Constitucional de 1994

El actual artículo 124 de la Constitución Nacional, tuvo su origen en las discusiones y conclusiones de las Comisiones de Competencia Federal y Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal. Allí se le otorga rango constitucional y por ende reconocimiento institucional a este proceso orientado al desarrollo económico y social de los diversos territorios del país.

El texto constitucional establece que: “Las Provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles

¹⁰ Antonio María Hernández (h). *Integración y Globalización: Rol de las regiones, provincias y municipios*. Depalma, Buenos Aires, 2000.

con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

De la interpretación de los párrafos precedentes se desprende que solamente las provincias tienen la aptitud y la legitimidad para crear regiones. La iniciativa entonces es una atribución exclusiva de los estados provinciales, sin que pueda existir una ley nacional que planifique una superestructura con capacidad de ser impuesta a los entes locales.

En dicho sentido, María Angélica Gelli nos recuerda que “si bien es cierto que la Constitución Nacional amplió los límites del ejercicio por parte del Congreso Nacional, del poder de policía de bienestar reglado en el artículo 75, inciso 19, y que el desarrollo humano y social puede ir en línea con el fortalecimiento de las regiones, la decisión de crearlas con unas u otras provincias y establecer los organismos para el cumplimiento de sus fines, constituye una atribución no delegada en el gobierno federal y reservada expresamente por los entes locales”.¹¹

La finalidad constitutiva será pura y exclusivamente el desarrollo económico y social. Por lo tanto, se excluye cualquier tipo de objetivo político.

Asimismo, la posibilidad de constituir órganos se entiende con el sólo alcance de gerenciar todo lo atinente al cumplimiento de sus fines (el desarrollo económico y social).

Por otra parte, la exigencia de dar conocimiento al Congreso Nacional, es válida tanto para la creación de regiones como para la celebración de convenios internacionales, sin que esto implique necesidad de consentimiento por parte del Poder Legislativo nacional.

No obstante, un acuerdo de carácter regional que contenga entre sus objetivos, la creación de órganos con atribuciones de carácter político, carecería de validez constitucional y por ende sería objetado por el Congreso Nacional.

Así lo entiende Gregorio Badeni, quien sostiene que “el artículo 124 de la Constitución Nacional no incluye esa finalidad política porque ello importaría colisionar con su artículo 13 que, en materia política, permite la conformación de nuevas provincias con la conformidad de las legislaturas provinciales y del Congreso Nacional”.¹²

De esta forma entonces, la comunicación al Congreso funciona como un mecanismo de control. Éste podrá oponerse a todo exceso en el ejercicio del poder autónomo de las provincias.

Con respecto a la naturaleza jurídica de los tratados interprovinciales, diremos que son acuerdos regionales que constituyen una especie de los autorizados por el artículo 125 de la Constitución Nacional. Es normativa intrafederal y no local, que viene a coordinar las actividades y competencias interjurisdiccionales propias de los sistemas federales.

Finalmente, las regiones no significan un nuevo nivel de gobierno. No son un sujeto de la relación federal, a pesar de su calidad de persona jurídica pública estatal.

En este sentido el maestro Bidart Campos, nos recuerda que “el regionalismo –si así debe llamárselo– [...] no intercala una nueva estructura política en la organización tradicional de

¹¹ Gelli, María Angélica. *Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Concordada*. 3ra. edición ampliada y actualizada, La Ley, Buenos Aires, 2006.

¹² Badeni, Gregorio. *Tratado de Derecho Constitucional*. T. I, 2da. edición actualizada y ampliada. La Ley, Buenos Aires, 2006.

nuestro régimen, en el que se mantiene la dualidad distributiva del poder entre el estado federal y las provincias. Las provincias siguen siendo las interlocutoras políticas del gobierno federal. [...] Las eventuales regiones no vienen a sumarse ni a interponerse”.¹³

En el mismo sentido se expresa Piombo, quien sostiene que “la región no restringe sino que amplía el federalismo; la fórmula para lograrlo es el tratado, el cual no puede bajo ningún punto de vista ser político, constituyendo a las regiones en autoridades supraprovinciales, puesto que no lo permite la Constitución Nacional”.¹⁴

Por lo tanto y luego de la reforma constitucional de 1994, consideraremos sólo cuatro órdenes de gobierno, a saber: el Estado federal, los gobiernos de provincia, el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, con carácter de ciudad-estado, y finalmente los gobiernos municipales autónomos a tenor de lo dispuesto en los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional.

No obstante lo afirmado precedentemente, y formulando una apreciación desde el territorio de nuestra provincia de Santa Fe, podemos decir que el mismo vertebra en la actualidad cinco instancias normativas que se vuelve imperioso articular, en aras de poder alcanzar una mejor relación del Estado en sus diferentes formas -nacional, provincial y municipal-, con la sociedad civil que en ella habita:

1. Una instancia normativa supranacional dada por el *MERCOSUR*, conformada por el derecho comunitario, previsto en el artículo 75 inciso 24 de la CN, situación que aparece prevista en el artículo 8 del Tratado de Integración Regional.
2. Una instancia normativa a nivel del *Estado Nación*.
3. La instancia normativa de las *regiones interprovinciales*, prevista en el artículo 124 de la CN.
4. Una instancia normativa propia de los *Estados Provinciales*.
5. Una instancia normativa *territorial* al nivel de las *áreas metropolitanas*, de las *microregiones* y de las *relaciones intermunicipales*.

5. La Región Centro

El 15 de agosto de 1998 los por entonces Gobernadores Ramón Bautista Mestre y Jorge Alberto Obeid, firman el “Tratado de Integración Regional entre las Provincias de Córdoba y de Santa Fe”, con el objetivo de poner en marcha la Región Central. El encuentro se produjo en el límite interprovincial sobre la Ruta Nacional N° 19 dado entre las ciudades de San Francisco y Frontera.

En realidad, un par de meses antes, el 9 de mayo del mismo año, ya se habían reunido para acordar las bases del futuro Tratado en El Fortín, un pequeño pueblo ubicado en un punto límite entre las dos provincias, fundado en 1912 al amparo del ferrocarril y producto de la colonización de la Sociedad Anónima Pedernales de Explotación de Ganadería y Agricultura a instancias de su Presidente el inglés Jorge Eduardo Keen.

Luego, reiteraron la ceremonia en Landeta, una localidad del oeste santafesino habitada por inmigrantes italianos que en su gran mayoría provienen de la región del Piemonte, distante 8 km del límite interprovincial.

¹³ Bidart Campos, Germán. *Ob. cit.*

¹⁴ Biombo, Horacio Daniel. *Teoría general y derecho de los tratados interjurisdiccionales internos, su desenvolvimiento en la estructura institucional argentina*. 1ra edición, Depalma, Buenos Aires, 1994.

El texto del Tratado de Integración Regional prevé la conformación de un conjunto de estructuras administrativas con la característica fundamental de que todas ellas son colegiadas.

En primer lugar la Junta de Gobernadores, integrada por los primeros mandatarios de las provincias signatarias y como organismo máximo de decisión ejecutiva de la Región Centro. En ella descansa la conducción política del proceso de integración y la promoción de todas las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos establecidos.

Luego se instituye un *Comité Ejecutivo* integrado por los ministros de las provincias signatarias, teniendo a su cargo la implementación de las políticas regionales y con facultad de proponer proyectos y programas a la Junta de Gobernadores, crear y regular subgrupos de trabajo, ejecutar las medidas necesarias para el cumplimiento de las decisiones que la Junta de Gobernadores le imparta y supervisar las actividades de la Secretaría Administrativa de la Región.

A continuación se establece como instancia deliberativa a la *Comisión Parlamentaria Conjunta*, integrada por legisladores de cada una de las provincias signatarias, elegidos por las respectivas cámaras legislativas con representación de las minorías, la que tendrá carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas.

Como organismo de coordinación se da origen a la *Secretaría Administrativa*, integrada por un funcionario en representación de cada provincia signataria y cuya sede será rotativa cada año entre las mismas. Tendrá a su cargo las tareas que le sean impartidas por la Junta de Gobernadores y el Comité Ejecutivo de la Región Central, teniendo carácter administrativo y organizativo de los demás órganos instituidos.

El Tratado sería sometido a la aprobación de las respectivas legislaturas provinciales de conformidad a las disposiciones constitucionales de las provincias signatarias. Luego se daría conocimiento al Congreso de la Nación tal cual lo previsto en el artículo 124 de la Constitución Nacional.

El esquema de integración previsto quedaba abierto a la posibilidad de que otras provincias se incorporaran al acuerdo interprovincial. Esto quedó expresamente contemplado en la cláusula 12 del Tratado suscripto entre Córdoba y Santa Fe.

Esto es lo que sucedió el 6 de abril de 1999 en la ciudad de Paraná, donde de la mano de su Gobernador Jorge Pedro Busti, la provincia de Entre Ríos adhería a los términos del Tratado de Integración Regional firmado por Córdoba y Santa Fe, para ahora sí de manera definitiva poner en marcha la Región Centro.

Como consecuencia de dicha ratificación el gobernador de la provincia de Entre Ríos pasó a integrar la Junta de Gobernadores, comprometiéndose además a asignar las autoridades que en su representación integrarán los demás órganos creados por el Tratado de Integración Regional.

Este proceso de integración a nivel de la Región Centro ha sido recepcionado de diferentes maneras a las Constituciones de las distintas provincias que la integran.

Así Córdoba, quien ha reformado su carta magna en reiteradas oportunidades, incorpora de manera expresa una cláusula que promueve 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.

Al mismo tiempo, se le reconoce al Gobernador la atribución de celebrar tratados y acuerdos para la gestión de intereses provinciales y la coordinación y unificación de servicios similares con el Estado Federal, las demás provincias, los municipios y entes públicos ajenos

a la Provincia, con aprobación de la Legislatura y dando cuenta oportunamente al Congreso de la Nación, en su caso. También celebra convenios, con idénticos requisitos, con otras naciones, entes públicos o privados extranjeros y organizaciones internacionales, e impulsa negociaciones con ellas, sin afectar la política exterior a cargo del Gobierno Federal.¹⁵

Por otra parte Entre Ríos, en su reciente reforma al texto constitucional, incorpora dos cláusulas similares. La primera en su artículo 75, donde se establece que el Estado promoverá el federalismo de concertación con el Estado nacional y con las restantes provincias para el desarrollo cultural, educativo, ambiental, económico y social. Podrá integrarse regionalmente celebrando acuerdos, con facultades de crear órganos administrativos de consulta y decisión, sujetos a la aprobación legislativa. Podrá realizar gestiones y celebrar acuerdos internacionales para satisfacer sus intereses, sin perjuicio de las facultades delegadas al gobierno federal. Fomentará la creación de regiones o microrregiones dentro de su territorio, atendiendo características de comunidad de intereses, afinidades poblacionales y geográficas, para posibilitar un desarrollo económico y social sustentable.

La segunda, en el artículo 175 apartado 6, al hacerse mención a las atribuciones y deberes del Poder Ejecutivo, en donde se resalta la posibilidad de celebrar y firmar tratados parciales con otras provincias para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, sometiéndolos a la Legislatura para su aprobación, y oportunamente, al Congreso de la Nación, conforme al artículo 125 de la Constitución Nacional.

Finalmente Santa Fe, quien mantiene el texto constitucional sancionado en el año 1962, no ha podido incorporar aún una referencia expresa de promoción a un federalismo de concertación y por lo tanto recepta de modo parcial esta temática también al hacer referencia a las atribuciones del Poder Ejecutivo: Apartado 12º -Concluye convenios o tratados con la Nación y otras provincias, con aprobación de la Legislatura y conocimiento, en su caso, del Congreso Nacional.

En la actualidad, entendemos que la Región Centro ha concluido una primera etapa, que estuvo dada por la elaboración y aprobación de los Tratados y protocolos que apuntan a institucionalizar el proceso de integración.

Sin embargo no ha podido avanzar en la consolidación de un plan estratégico que la posicione decididamente. Que al mismo tiempo articule los diferentes actores y miradas involucradas. Estamos hablando de los tres gobiernos provinciales y de sus gobiernos municipales y comunales, además de los referentes de las entidades empresarias y productivas, profesionales y del trabajo; de las universidades, de la ciencia y la tecnología; de las organizaciones no gubernamentales de distinto espectro y también del mundo de la cultura y las comunicaciones.

“Todo Plan Estratégico representa un proyecto colectivo y global de la región y la gestión, con objetivos intersectoriales dirigidos a la transformación del territorio regional y capaz de convertirse en un espacio de acuerdos y movilización de la sociedad”.¹⁶

Este proceso de formulación de un Plan Estratégico para la Región Centro, se viene esbozando en diversos encuentros denominados “seminarios de sensibilización”, aunque no se advierte un real empuje, ni la necesaria voluntad política para concretarlo.

¹⁵ Artículo 16 y 144 apartado 4º de la Constitución de la provincia de Córdoba.

¹⁶ Scotta, Virginia. “Región Centro. Oportunidad para la Transformación regional”, en *Desarrollo y Región. Los desafíos de la integración en sus diferentes configuraciones*. Anuario 2007, dirigido por Analía Benítez, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, 2007.

El mismo plantea tres ejes centrales: a) Fortalecer la identidad cultural y política de la Región Centro; b) Consolidar el marco que favorezca la re-creación de una cultura regional de planificación participativa para el desarrollo de la Región; y c) Construir y consolidar las instituciones de la Región.

6. Conclusiones

Sin lugar a dudas que la región nos ubica frente a un nuevo fenómeno, una nueva dimensión. Entendemos que se hace necesario contar con un instrumento territorial que ayude a manejar de mejor manera la rigidez de la división político administrativa del territorio.

Esto no significa la desaparición de ninguna de las hasta aquí conocidas. Sí plantea la exigencia de la articulación. El desafío de llevar adelante una descentralización que lejos de ser irresponsable, intente fortalecer la relación del Estado con los distintos sectores de la comunidad.

En nuestro caso particular y para alcanzar estos objetivos, se vuelve indispensable que la Región Centro desarrolle capacidades institucionales y organizativas que hoy no exhibe. Concluida la tarea de elaboración y aprobación de los tratados que le dan el marco jurídico, hay que avanzar de manera ágil y eficiente en un planeamiento estratégico de la región que priorice sus potencialidades en materia de producción de materias primas (granos, carnes y leche) y de la industria metalmecánica que completa la cadena de valor del complejo agroindustrial.

“La Región Centro acumula el 53% de la producción de granos, el 70% de la maquinaria agrícola, el 90% de la elaboración de aceites, el 70% de leche, todo el maní, la mitad de la producción avícola y el 34% del rodeo bovina”.¹⁷

Esto incluye poder pensar la logística y la infraestructura necesaria para vincular los lugares de producción de las tres provincias con las grandes terminales portuarias del sur santafesino. Al mismo tiempo avanzar en concretar el tan mentado corredor bioceánico para llegar a los mercados asiáticos del Pacífico a través de los puertos de aguas profundas de las costas chilenas.

Las regiones han pasado a ser las plataformas de desarrollo más apropiadas en estos nuevos escenarios de la globalización. De allí que se adviertan las ventajas comparativas de posicionarlas estratégicamente.

Así nos lo recuerda el Profesor Víctor Ramiro Fernández, quien nos advierte acerca de “una creciente tendencia a leer la nueva lógica de las redes a través de vínculos establecidos entre una dinámica global formada por flujos y espacios locales en los que tienen lugar procesos efectivos de reproducción material; un proceso de ‘glocalización’ donde las regiones y las localidades, pasaron a ocupar un papel central y devinieron centros neurálgicos para pensar estrategias de desarrollo”.¹⁸

La región entonces, debe ser pensada como la posibilidad de que los territorios puedan alcanzar la finalidad de promover tanto el desarrollo económico y social, como así también

¹⁷ Hermida, Raúl. *Enfoque Económico de la Integración Regional*. Instituto de Investigaciones Económico Financieras de la Bolsa de Comercio de Córdoba, Córdoba, 2004.

¹⁸ Fernández, Víctor Ramiro; Güemes, María Cecilia; Magnín, Juan Pablo; Vigil, José Ignacio. *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América latina*. GIETE, Grupo de Investigación Estado Territorio y Economía. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 2006.

el desarrollo humano, la salud, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura –de conformidad a lo estipulado en los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional.

Un espacio territorial inferior a la Nación, pero interrelacionado, organizado, vertebrado y articulado con relación a una dinámica propia, que establece flujos, intercambios y complementariedades en el marco del sistema jerarquizado de asentamientos humanos.

Al decir del Profesor Vergara,¹⁹ conceptualizar a la región de esta manera, permitirá poder desarrollar una experiencia veraz que ayude al poder a reconciliar el cumplimiento de las funciones del Estado, con el respeto de las aspiraciones humanas.

¹⁹ Vergara, Ricardo Alberto. "La Región", en *Derecho Público Provincial*, Frías, Pedro José y otros. Depalma, Buenos Aires, 1987, p. 117.