

24 JUN 1994

Convención Nacional Constituyente

Proyecto de texto constitucional

REGION

(art. 3º pto. A inc.b) ley 24.309)

Art. 1º: Agrégase un nuevo párrafo al artículo 107 de la constitución nacional:

"También pueden celebrar, con aprobación de las legislaturas provinciales, acuerdos de organización e integración regional, conforme una ley especial que dicte el congreso federal."

Art. 2º: Agrégase un nuevo inciso al artículo 67 de la constitución nacional:

inciso nuevo: "Establecer las regiones territoriales, que pueden organizar e integrar las provincias, por una ley especial cuya iniciativa pertenece al Senado."

CRISTINA GUZMAN
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

Fundamentos

Señor Presidente:

1. Habiendo quedado sentado ya el criterio de que se hace necesario establecer a nivel constitucional a quien pertenece el dominio de los recursos naturales, esto es, a las provincias o a la Nación según sea el territorio donde se encuentren, consideramos ahora la conveniencia de establecer con el mismo rango jurídico, la posibilidad de que las provincias, haciendo uso de los poderes no delegados, puedan constituir regiones con la finalidad de optimizar el aprovechamiento de todos sus recursos, sean estos naturales o económicos, lo que les permitirá a cada una de ellas, desarrollar un proceso de crecimiento armónico que sin duda redundará en la consolidación de nuestro jaqueado sistema federal.

Cabe advertir antes de seguir adelante que —como lo señala Pedro J. Frías— “...*la Constitución debe recoger la región, no como una nueva colectividad territorial, sino como un nivel de decisión por ahora adjetivo... debe servir a la mejor integración del país pero no constituir un nuevo nivel de gobierno*”. “La región es la nueva oportunidad... de un acercamiento de escala entre la Provincia y la Nación, que permitirá... dar a la política nacional la triple dimensión del país como totalidad, como complementación de regiones y como unidad indestructible de unidades indestructibles”.

Obviamente la organización regional se encuentra indisolublemente unida a la idea de planeamiento económico. Esto no es nuevo en el país. Como veremos a continuación, en los últimos 25 años se han ensayado diversos sistemas de regionalización y planeamiento, que han arrojado como resultado —más allá del cumplimiento o no de sus propios objetivos— una conciencia generalizada de que el sistema es bueno y que mediante una adecuada instrumentación es la forma más idónea para comenzar la descentralización que tanto nos preocupa.

a) ANTECEDENTES NACIONALES:

Como dijimos, en el transcurso de las dos últimas décadas se llevó a cabo en el país una serie de estudios que adoptaron como objeto de análisis la totalidad del territorio nacional, proponiendo con variados criterios la adopción de ámbitos regionales como instrumentos útiles para el logro de los objetivos espaciales.

Durante los años 1961 y 1962, el Consejo Federal de Inversiones y el Instituto Torcuato Di Tella realizaron estudios sobre la estructura económica-regional del país, teniendo como objetivo básico el alcanzar una división del territorio en regiones económicas adecuadas para el análisis del comportamiento espacial de la economía y para la propuesta de un modelo que reflejase de manera interregional esas relaciones.

Este trabajo llegó a determinar seis regiones polarizadas: Buenos Aires, Litoral, Centro, Cuyo, Noroeste y Valle de Río Negro.

Los límites regionales no se correspondieron ni con los ámbitos provinciales ni con los departamentales, lo que dificultó la utilización de estas regiones como unidades operativas, toda vez que varias de ellas abarcaban distintas jurisdicciones políticas.

En el año 1963, el CFI publicó un documento denominado "Bases para el Desarrollo Regional Argentino", en el que se utilizaba un criterio de región plan o de administración del desarrollo, adecuando los límites de las regiones a las divisiones departamentales.

La subdivisión regional se basó en las conclusiones del análisis y en el diagnóstico de la economía regional argentina efectuada durante los años 1961 y 1962 ya mencionados, de lo que resultó la determinación de siete regiones. I. Patagonia; II. Comahue; III. Centro; IV. Cuyo; V. Noroeste; VI. Noreste y VII. Pampeana.

El gobierno militar de 1966 instrumentó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, cuyos objetivos y finalidad fueron —entre otros— los de "determinar las políticas y estrategias directamente vinculadas al desarrollo nacional, formular los planes nacionales de largo y mediano plazo, los planes regionales y sectoriales, compatibilizarlos, coordinar su ejecución, y evaluar y controlar los esfuerzos nacionales para el desarrollo" (Ley 16964, Art. 2).

Para la determinación de las regiones se utilizó el criterio de región plan respondiendo en general al esquema elaborado por el CFI en el año 1963, e introduciéndose como modificación más importante la delimitación de la región metropolitana de Buenos Aires, con lo que formaron finalmente ocho regiones.

En diciembre de 1977, el entonces ministerio de Planeamiento de la Nación efectuó un requerimiento a las provincias para la concreción de una propuesta de regionalización espacial del país, presentando como recurso metodológico una hipótesis de trabajo que contemplaba la integración de siete regiones: NEA; NOA; CENTRO; CUYO; PAMPEANA; PATAGÓNICA y MAR ARGENTINO.

b) ANTECEDENTES PROVINCIALES:

Dentro del mismo período mencionado precedentemente, se llevaron a cabo también experiencias a nivel provincial e interprovincial, que en forma aislada y aún sin integrarse a un verdadero sistema nacional, propusieron la puesta en vigencia de Planes Regionales.

Entre ellos merecen destacarse:

El de la Corporación Norpatagónica, creada en el año 1958 por un tratado interestatal entre la Nación y las provincias de Chubut, Neuquén y Río Negro, y que tuvo por finalidad el aprovechamiento nacional de los recursos naturales de la región y la promoción de la actividad industrial siderúrgica.

El de la Comisión para el Estudio del Desarrollo Integral de la zona de influencia de los ríos Neuquén, Limay y Negro —creada por resolución del Senado de la Nación en el año 1960— que concluyó en la definición de objetivos prioritarios para la región del COMAHUE.

El del Ente Patagónico, que desarrolló su actividad durante el año 1966 —hasta su disolución después del pronunciamiento militar de ese año— y que se orientó a la coordinación, la promoción y la representación de los intereses patagónicos, en cuanto hace a lo social, económico y cultural.

También es de destacar por la trascendencia de su cometido la realización de la primera y segunda Conferencia de gobernadores, llevadas a cabo entre agosto de 1958 y febrero de 1959 en la provincia de Santa Fe, y en donde se analizaron las situaciones provinciales dentro del contexto federal.

Durante la primera de estas conferencias se aprobó la creación del Consejo Federal de Inversiones que, como se expresara anteriormente, tuvo luego especial participación de las tareas realizadas para concretar una estrategia de desarrollo regional, como propuesta de nivel nacional.

2. En términos generales se puede decir que las propuestas de regionalización efectuadas hasta el presente, si bien pueden considerarse como aportes valiosos en cuanto significan un intento de aproximación a la organización del espacio nacional, no se han manifestado ralmente efectivas, especialmente los intentos a nivel nacional, ya que los interprovinciales en buena medida han logrado alcanzar sus objetivos.

Creemos sin temor a equivocarnos que la causa principal del fracaso de las propuestas nacionales es la forma imperativa con que se quisieron imponer desde el gobierno central.

No cabe duda de que el gobierno central puede promover el progreso del país estableciendo industrias, radicando capitales, realizando obras públicas, etc., aún en territorio de las provincias (art. 67 inc. 16 CN). No puede en cam-

bio dividir autoritariamente el país en regiones, imponiendo a los gobiernos provinciales participación en la administración de las mismas bajo directivas de la autoridad central. Tampoco es admisible una planificación imperativa obligatoria para las administraciones provinciales, mediante directivas destinadas a lo que se ha dado en llamar el "sector público", sin distinguir entre lo nacional y lo provincial, como se ha hecho.

Es obvio que bajo estas condiciones el sistema está destinado al fracaso —afortunadamente podríamos decir—, pues de lo contrario el resultado sería una mayor concentración del poder central en desmedro naturalmente del sistema federal que se dice proteger.

3. El sistema de regionalización que proponemos deberá estar fundado en el acuerdo interestatal, es decir entre las provincias y la Nación, su implantación deberá ser el producto de la concertación entre las distintas jurisdicciones, siendo el ámbito natural para lograr esa concentración el Senado Federal.

Creemos que la ley es el instrumento idóneo para poner en funcionamiento el sistema que proponemos, ya que como lo afirma Frías es una facultad que se le debe atribuir "al Congreso federal, porque, aunque la región podría constituirse por tratados interprovinciales dentro de las provisiones actuales de la ley suprema, resulta difícil armonizar el uso o no uso discrecional de esta facultad por las provincias, con las necesidades de un sistema nacional de planeamiento, que debe cubrir toda el área del país y evitar los nucleamientos provinciales por razones ajenas a la polarización nodal; se quiere significar que si la facultad no fuere ejercida por la Nación se daría el caso de provincias residuales, marginadas de las regiones, sea por propia voluntad, sea por falta de integración suficiente con otra u otras, o incluso ligada a regiones que no son la suya, por otra parte, la creación de regiones de desarrollo está ligada a las actuales facultades del Congreso, en materia de comercio interprovincial, ya que son sus tendencias las que determinan una región polarizada; por todo ello, pareciera que el arbitraje debe pertenecer al Congreso.

CRISTINA GUZMAN
CONVENCIÓN CONSTITUYENTE