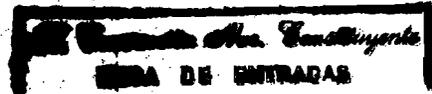
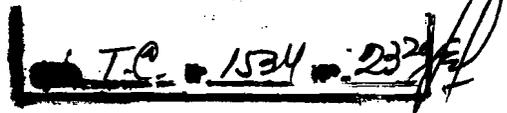


IVÁN JOSÉ MARÍA CULLEN

CONVENCIONAL CONSTITUYENTE



24 JUN 1994



COMISION Nº 4: "DEL REGIMEN FEDERAL, SUS ECONOMIAS
Y AUTONOMIAS MUNICIPALES"

ESTADO FEDERAL: REGIONES E INTEGRACION REGIONAL

PROYECTO DE REFORMA

La Convención Nacional

Resuelve

1.- Modificar el art. 107 de la Constitución Nacional agregando al final del mismo lo siguiente:

"Podrán integrarse en regiones creadas por acuerdos interjurisdiccionales o por adhesión a leyes convenio del Congreso, reservando a las provincias de cada región la decisión de objetivos y políticas de desarrollo y a las provincias individualmente la ejecución de dichos planes en sus jurisdicciones.

Podrá a si mismo delegar en las regiones poderes propios con excepción de los políticos. Los estatutos Regionales sancionados por la Provincia deberán ser refrendados por el Congreso Nacional".

Fundamentos

El texto que se propone, en su primer parte, ha sido ha sido sugerido por el Dr. Pedro J. Frias en su obra "El Proceso Federal Argentino". La segunda parte ha sido diseñada con la colaboración del Profesor Norberto Martinez Delfa (U.N.R.).

Frias ha señalado que entre 1950 y 1975 se ha producido la "desfederalización" de país, desde el poder mismo, ampliando las competencias federales en desmedro de las provinciales.

Dentro de este mismo periodo, sin embargo, hacia 1958, comienza a perfilarse un proceso de transformación que denomina "federalismo de negociación". Para entonces restablecidas las autonomias provinciales, el Gobierno Federal comienza a "gastar" más en las provincias que las provincias mismas.

Hacia 1967 aparece un nuevo ingrediente que otorga un nuevo ímpetu al fortalecimiento de las relaciones entre las provincias y el Gobierno Federal. El jurista mediterráneo denomina a este proceso "federalismo de concertación". Vislumbra que en este año "empiezan a operar simultáneamente los instrumentos de concertación con una frecuencia o densidad que cambia la calidad del proceso: el nuevo ciclo de pactos provinciales, la Nación como parte y como instigadora de la coordinación, los Consejeros Federales que reúnen a los ministros o

secretarios de cada ramo, y el sistema regional".

Para los años venideros acuño su frase "el federalismo posible". Es sobre este federalismo posible que corresponde delinear en el texto constitucional las bases fundamentales que lo tornen viable.

Estas bases no deben ser, por lo tanto, ni tan rígidas que encorseten inflexiblemente cualquier opción razonable en un futuro no muy lejano, ni tan generales e imprecisas que se vuelvan meras declaraciones circunstanciales; se trata pues de hallar el justo medio entre dos extremos.

En lo que hace a los antecedentes constitucionales y normativos en general, podemos tomar como punto de partida de nuestro análisis del art. 104, el cual nos dice: "las provincias conservan todo el poder no delegado por (la) Constitución al gobierno Federal..." y, considerando que "las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de interes económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal..." podemos concluir sin duda alguna que no aparecen cortapisas normativas para la creación de espacios regionales que revitalicen los desarrollos provinciales.

Claro debe quedar, a todos, que aceptamos que el federalismo histórico es irreversible por nuestra trayectoria, por nuestra tradición, por las grandes evocaciones que suscita; y aceptamos que probablemente sea inmodificable y que en esta reforma ha quedado descartado por no estar habilitada la reforma de la parte orgánica de la Constitución lo que torna inmutable el art. 13 que contiene una sabia previsión que permitiría cambiar el panorama político del país, a través de la unión o fusión de varias provincias en una y alcanzar así una regionalización totalmente institucional.

Ante tal limitación debe insertarse en el esquema clásico del estado federal, que acoje nuestra constitución, la institucionalización de las regiones.

El primer reconocimiento expreso de la "región" como entidad lo hallamos en el tercer documento de la Comisión de Juristas del Partido Justicialista, que tuvo vigencia con anterioridad a las gestiones que culminaron con el acuerdo político que motivará el núcleo de coincidencias básicas contenido en la ley 24.309, el cual proponía un agregado al art. 107 de la C. N. que expresaba:

"Las provincias pueden celebrar tratados parciales entre sí de integración y **concertación regional** para fines de administración de justicia, de intereses económicos y culturales y trabajos de utilidad común con conocimiento del Congreso Nacional. Sólo con consentimiento del Congreso Nacional las provincias pueden en el ámbito de sus competencias concluir tratados u otros o negociaciones con los estados extranjeros y organismos

IVÁN JOSÉ MARÍA CULLEN

CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

internacionales.."

El mismo proyecto proponía, en el capítulo referido a las "atribuciones del congreso", "incorporar normas reguladoras del sistema tributario, deslindando con mayor precisión las competencias de la Nación y de las Provincias y facultar al Congreso para que se delegue en **regiones**, provincias y municipios la percepción del producto de los impuestos y la garantía del porcentaje mínimo de la coparticipación federal"

Sin embargo no podemos dejar de resaltar la falencia del documento de marras: la falta de precisión jurídica sobre su naturaleza, lo cual producirá en lo inmediato las mismas disímiles interpretaciones que suscita hoy en día la cuestión del "regimen municipal".

Este deseo de lograr la institucionalización de las regiones ha sido puesto sobre el tapete en nuestros días pero, en rigor de verdad lleva ya, prácticamente quince años en los "dictámenes" de la Comisión Asesora para la Reforma Institucional, la cual predica: la necesidad de procurar un marco de regionalización institucional dentro del marco institucional de la Constitución de 1853.

En lo que refiere al orden provincial: a partir de los procesos de reforma iniciado en todas las provincias desde 1985 a la fecha, el tema de la regionalización ha sido incluido con menor o mayor énfasis. A simple modo de ejemplo mencionamos el caso de la Provincia de Córdoba.

La Constitución de la Provincia de Córdoba en su art. 175 contempla expresamente la "regionalización" interna con propósito de "desconcentración administrativa," mas eficiente prestación de los servicios públicos y unificación de los criterios de "división territorial".

En el art. 190 admite la posibilidad de que "las municipalidades puedan celebrar convenios intermunicipales y constituir organismos intermunicipales "para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia". Les posibilita inclusive celebrar acuerdos con las provincias, con el Gobierno Federal y con organismos descentralizados".

En el art. 191 se incluye a los municipios en la "elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional..."

Aquí tenemos un claro ejemplo de norma abierta que admite distintas posibilidades de regionalización dentro del estricto marco interprovincial, con alternativas, sin embargo, de celebrar acuerdos -vía organismos intermunicipales- con otras provincias.

Nos sentimos en el deber de alertar sobre el peligro de desvirtuar el espíritu de esta institución si es que

IVÁN JOSÉ MARÍA CULLEN

CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

caemos en un excesivo rigorismo en el texto constitucional que la acogiera, todo lo cual nos haría incurrir en un desfase entre lo que Heller llamaba "el plano de la normatividad y el plano normalidad". Nuestra normatividad es la misma: la constitución de 1853, la que a partir de la reforma de 1860 adquirió su perfil definitivo en lo que a federalismo se refiere, rescatando como nota más valiosa la circunstancia de que no haya optado por una técnica puramente normativa y taxativa, con reglas excesivamente rígidas de distribución de competencia. De haber sido así hubiésemos incurrido en el mismo error que Kelsen al redactar la Constitución de Austria en 1920 la cual fracasó porque la dinámica del estado federal en su evolución superó ampliamente lo que cualquier constituyente hubiese podido prever. Por todo ello es que solo debemos limitarnos a marcar las grandes directrices, los grandes principios que den el marco regulatorio justo para la plena realización de los fines que pretende esta institución, evitando de esa manera caer en un absurdo casuismo que solo lleva a desvirtuar el sentido y la razón de ser de la regionalización.

Dentro del esquema dinámico que propiciamos, utilizar términos de referencia del pasado para describir contextos presentes que prácticamente se "caen" dentro del porvenir, es más o menos como describir el ideal de libertad corporal a través de un chaleco de fuerza.

Cuando técnicos y políticos se refieren hoy a conceptos tales como autonomía y descentralización, hacen precisamente esto que señalamos: aplicar voluntarismo puro para intentar explicar los requerimientos evolutivos de una comunidad bajo la óptica de modelos totalmente anticuados.

En efecto: ni autonomía o autarquía, ni centralización o descentralización constituyen hoy modelos de organización o de distribución de poder. En una sociedad sumamente dinámica, como la argentina, el modelo constitucional federal ha sido ampliamente superado y transformado por el modelo real, más allá de la Constitución misma y de las leyes dictadas en su consecuencia; como diría Heller la "normalidad nos ha superado".

Por todo ello es que los conceptos que tanto nos ocupan y preocupan han de ser examinados, hoy, como simples instrumentos de gestión más útiles en cuanto pueda servir de viabilizadores de las diferentes necesidades de desarrollo y nunca como una aspiración en sí misma.

Consideramos que es absolutamente indispensable que la conformación de las futuras regiones sean el fruto del "acuerdo" y del "consenso"; su conveniencia nos la demuestra la historia ya que los grandes hitos de transformación siempre tuvieron como causa generadora un acuerdo fruto del consenso.

Autonomía antes que heteronomía, es decir que las

IVÁN JOSÉ MARÍA CULLEN

CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

regiones las formen las provincias de común acuerdo, antes que por imposición del poder central. Esta, según Vanossi, debe ser la metodología adecuada para el despegue de este proceso. A la larga tendrá un efecto pacificador e integrador, sosegando las pujas y recelos entre los sectores más distanciado de la sociedad argentina. Cuando la integración a través del regionalismo, provoque la nivelación de las situaciones y las igualdades sean más reales lograremos, por fin, la "solidaridad nacional", piedra fundacional de un país en serio cuyo efecto fundamental es el pacificador. Este fenómeno se ha producido en Europa; su precursor fue el político francés Auristides Briand, quien en medio de las tremendas enemistades y odios centenarios existentes entre Francia y Alemania, preveía que una integración gradual, sucesiva, por etapas, comenzando por los aspectos económicos y sociales del proceso, llevaría a aflojar las tensiones y, a la larga, asegurar la paz en Europa. Tales ideales se cumplieron cabalmente.

En lo que refiere a la experiencia europea en materia de ordenamiento territorial, el 20 de mayo de 1983 los ministros europeos responsables de la ordenación del territorio, adoptaron la "Carta Europea de Ordenación de Territorios".

La Carta contempla en su preámbulo algunos principios que resultan importantes a la luz de nuestras propias necesidades. Verbigracia, se señala:

a) Que la ordenación del territorio es un "instrumento" en la evolución de la sociedad.

b) Que el ordenamiento territorial tiene propósitos que no se limitan a lo puramente económico, sino también a los aspectos sociales, culturales y los del medio ambiente.

c) Que todos los ciudadanos deben tener la oportunidad de participar, en un marco constitucional apropiado, en la puesta en marcha y en la aplicación de cualquier medida de ordenamiento territorial.

La Carta define a la ordenación del territorio como "...la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad." (Cfr. BOLETIN DE INFORMACION nro. 74, enero-marzo 1984 del Secretariado Iberoamericano de Municipios del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España).

En España el régimen de Administración Local se prevé la mancomunidad de municipios, no siendo "indispensable que pertenezcan a la misma provincia ni que existan entre ellos continuidad territorial, si ésta no es requerida por la naturaleza de los fines de la Mancomunidad" (art. 35, en óp. citada, nro 85, octubre-diciembre 1986).

La ley 7-1985 del 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local en España, permite a las Comunidades

IVÁN JOSÉ MARÍA CULLEN

CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

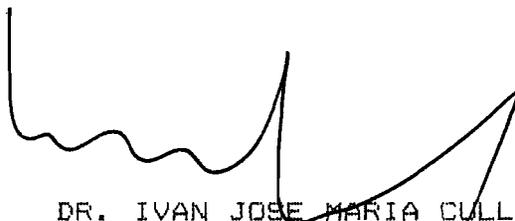
autónomas "crear en su territorio Comarcas u otras entidades que agrupen a varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito: (art. 42, en op. cit, nro. 80-81 de julio-diciembre de 1985).

Italia posee una antigua estructura municipal, altamente fragmentada (más de 80.000 municipios), luego un nivel intermedio llamado "provincias" (son 90), creadas en el siglo XIX con fines militares, de orden público y administración periférica del gobierno central. La Constitución de 1948 instituyó la "regionalización" que recién se concreta entre 1970 y 1975 en que se aprueban los estatutos y se llaman a las primeras elecciones.

Concluyendo en casi todos los casos comparados se observa una clara tendencia hacia la descentralización de los niveles decisionales desde el centro a la periferia pero, tratando de evitar la excesiva fragmentación.

Para concluir: La regionalización en Argentina debe ser una alternativa más de descentralización del poder y del desarrollo económico en un espacio geográfico determinado, con independencia de las fronteras interprovinciales, pero sin afectar la organización federal. Debe quedar claro que las regiones no serían nuevas organizaciones políticas sino simplemente acuerdos de integración entre éstas. Las provincias no pueden tener ni derecho de nulificación, ni derecho de secesión, que son propios de las confederaciones y llevan a la disgregación, pero que no pueden ser instrumentos internos de un estado federal.

De ahí que proponemos una fórmula amplia en cuanto alternativas organizacionales, pero acotada en el ejercicio de los poderes que son propios de las provincias.



DR. IVAN JOSE MARIA CULLEN
CONVENCIONAL NACIONAL CONSTITUYENTE
INDEPENDIENTE - DISTRITO SANTA FE