MESA DE ENTRADAS
17 JUN 1994
TC Nº 469 HS. 1130

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
1

PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

EN MATERIA DE CREACION DE REGIONES
PARA EL DESARROLLO ECONOMICO SOCIAL

(LEY N° 24.309, ARTICULO 3, A, b)

NUEVO INCISO AL ARTICULO 67 DE LA CONSTITUCION NACIONAL

Corresponde al Congreso:

Legislar sobre regionalización para propender al desarrollo socioeconómico equilibrado y a la integración territorial del país. Las regiones interprovinciales creadas por ley deben ser ratificadas por las Legislaturas de las provincias involucradas.

AGREGADO AL FINAL DEL ARTICULO 107
DE LA CONSTITUCION NACIONAL

Sin perjuicio de la atribución asignada al Congreso de la Nación en la materia, las provincias pueden celebrar tratados parciales con el objeto de crear regiones para su desarrollo económico y social que involucren parte o la totalidad de sus respectivos territorios.

Las regiones interprovinciales carecerán de autonomía política. Se administrarán en forma compartida por representantes de las provincias que las integran y gozarán de las atribuciones suficientes para gestionar sus intereses.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
2

REGIONES

FUNDAMENTOS

FEDERALISMO Y REGION

1. Sobre la condición histórica del federalismo argentino

A. Sobre las categorías analíticas

a) Conveniencia de las categorías analíticas

Frente al cúmulo agobiante de acontecimientos pasados, el investigador debe realizar una tarea ordenadora. "Orden" en la historia no significa proyección autoritaria y subjetiva de una interpretación apriorística en busca de hechos que le sirvan como prueba: porque el encadenamiento en cuestión debe extraerse de los propios acontecimientos. La historia no se crea, sólo se desentraña a través de la interpretación de los hechos; por ello tal vez sea conveniente hablar de ´interpretaciones históricas´ en lugar de historia cuando nos referimos a lo que aconteció en un lugar y época determinados (*1) (vgr.: historia argentina) (*2) o lo que sucedió en torno a una materia específica (vgr.: historia de la pintura), reservando la expresión ´historia´ para el análisis de la ´ciencia que estudia el pasado´ en sus aspectos epistemológicos y metodológicos.

Es probable que al iniciar su tarea el investigador se encuentre con la referencia de tareas similares realizadas con anterioridad, cuyos resultados se consideren indiscutibles. Frente a tales ´órdenes establecidos´, la conducta debe ser critica, en cierto modo "desconfiada". "Estudien al historiador antes de ponerse a estudiar los hechos", recomienda Carr (*3). Esta desconfianza (metodológica más que de resultados) no debe

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
3

confundirse con la búsqueda enfermiza de originalidad a cualquier precio, porque en tal caso el historiador vuelve a tomar los hechos (no todos, sino los que "necesita") como medios corroborantes de su solución original, con el fin de convertirlos en ´verdad oficial´.

El orden que se busca no es otra cosa que la ´aprehensión lógica y psicológica´ de la relación "causa-efecto" (entendida esta expresión en sentido amplio) entre los hechos, razón por la cual ya no utilizaremos el término "orden" -útil para comenzar el análisis pero indefectiblemente multívoco- (*4) sino el de "comprensión". La "comprensión" de las relaciones humanas y sociales, que incluye tanto a las conexiones fácticas como al sentido que las motivó, es algo bien distinto a la explicación mecánica de las causalidades propias de las ciencias naturales clásicas (al estilo de "el calor dilata los metales"), porque la intencionalidad subjetiva de los actores históricos forma parte del nudo de cuestiones a desentrañar (*5): "Respecto a las ´formas sociales´ -dice Max Weber- (en contraste con los ´organismos´), nos encontramos cabalmente, ´más allá´ de la simple determinación de sus conexiones y ´leyes´ funcionales, en situación de cumplir lo que está permanentemente negado a las ciencias naturales (en el sentido de la formulación de leyes causales de fenómenos y formaciones y de la explicación mediante ellas de los procesos particulares): la ´comprensión´ de la conducta de los ´individuos´ partícipes; mientras que, por el contrario, ´no´ podemos ´comprender´ el comportamiento, por ejemplo, de las células, sino captarlo funcionalmente, determinándolo con ayuda de las ´leyes´ a que está sometido. Este mayor rendimiento de la explicación interpretativa frente a la observadora tiene ciertamente como precio el carácter esencialmente más hipotético y fragmentario de los resultados alcanzados por la interpretación".

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENC. ON NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
4

Para lograr la comprensión de un hecho del pasado, no sólo "en términos de las fuerzas que hicieron que tuviese lugar" (*7) sino también en términos de ´valor situacional´, como propulsor de ´re-orientaciones´ o ´re-interpretaciones´ en el ámbito en que se produjo (*8) (la comprensión que permite distinguir un hecho ´pasado´ de un hecho ´histórico´) (*9), el investigador debe llevar consigo presupuestos conceptuales que le permitan aprehender las relaciones que entre los hechos se generan (sean estas vinculaciones fugaces o duraderas, superficiales o profundas). Si no procediera de este modo, si no apelara a la ayuda de las coordenadas metodológicas tales como los ´a priori lógicos´, las dimensiones ´tiempo´ y ´espacio´ y las ´categorías´, sería confuso el análisis e imposible la síntesis; volveríamos a perdernos en medio de un caos de acontecimientos (*10) y resultaría riesgoso distinguir las causas de las consecuencias (*11). "No puede haber historia sin un punto de vista, de igual forma que en las ciencias naturales la historia tiene que ser selectiva, si no quiere ahogarse en un mar de datos pobres y mal relacionados" (*12).

b) El carácter instrumental de las categorías analíticas

Las ´categorías´ son conceptos que el historiador propone como eje de su análisis. Se diferencian de los ´a priori´ lógicos (reconstructivos o funcionales), tales como las ideas de conjunto o de unidad que permiten al investigador reconocer las partes, los fragmentos de un todo (*13) (al estilo de un biólogo, un médico clínico o un arqueólogo), porque el historiador las aporta ´ad hoc´ y las pone a prueba en su investigación retrospectiva: hay una fuerte dosis de subjetividad en su elección (lo cual no significa que las ´categorías´ escogidas sean falaces o erróneas).

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
5

Las ´categorías´ se diferencian asimismo de las ´dimensiones´ de la comprensión histórica (´tiempo´ y ´espacio´) por su carácter instrumental, no forzoso. Cualquiera sea la concepción del ´tiempo´ y del ´espacio´ que concibamos, resulta imposible sustraer los hechos y/o los personajes a sus ´presencias´.

El historiador debe explicitar (caracterizar o definir) a las ´categorías´ sobre las que hará girar la investigación. Debe quedar bien en claro que en su inmersión retrospectiva es la ´categoría´ la que se "pone a prueba" a través de los hechos pasados y no la historia a través de la ´categoría´, porque el ´quid´ de esta última reside en su capacidad para contribuir al logro de evidencias.

Son numerosas las ´categorías analíticas´ utilizadas para interpretar la historia argentina. En algunos casos guardan cierta autonomía conceptual (vgr.: ´Nación´, ´populismo´), aunque evocan a otras ideas que pueden contraponérseles en algún sentido (´Estado´ y ´oligarquía´, respectivamente); en otros casos se vinculan estrechamente con otra noción que representa la tesis contraria, de modo que una no puede pensarse sin la otra (vgr.: ´liberación´-´dependencia´).

En las líneas que siguen intentaremos estudiar al federalismo como ´categoría analítica´ aplicable a la historia argentina y posteriormente -a la luz de las conclusiones teóricas que obtengamos- juzgaremos sus posibilidades actuales (su vigencia) como herramienta interpretativa del presente.

B. El federalismo como categoría analítica en la interpretación de la historia argentina

a) Los problemas del federalismo como categoría

Como toda palabra que ha expresado históricamente no sólo

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
6

ideas sino también sentimientos, la voz "federalismo" no ha estado ajena a la devaluación operada por el transcurso del tiempo, una especie de ´fatiga de uso´ que se paga semánticamente con el precio de la "equivocidad".

Cuando hoy decimos "federalismo" y cuando ponemos esta expresión en el centro del debate nacional, asociada con "democracia", "descentralización", "eficiencia" o "libertad", ¿qué estamos queriendo decir realmente? Empezando por el final, diremos que la pregunta no se responde con una ´buena definición´, tal vez porque -como dijera Nietszche- sólo puede definirse lo que no tiene historia y el federalismo en este país (concretado, negado o frustrado) está impregnado de historicidad y seguramente también porque siendo el federalismo una ´medida´ (medida de descentralización) no es posible encorsetarlo en una sola y única estimación (del mismo modo que no es posible definir exitosamente la medida ´grande´ en términos absolutos, sino en relación a algo que es ´chico´ o ´menos grande´).

Cuando se piensa al federalismo como instrumento o llave de análisis del pasado y del presente, surgen por lo menos dos preocupaciones teóricas "previas" a la investigación: la primera preocupación es común a toda ´categoría analítica´ y refiere a la fisiología del instrumento teórico que se quiere utilizar; la segunda preocupación es específica del federalismo como peculiar ´grado´ de descentralización político-territorial.

1°) Primer problema

No se trata solamente de decir: "Vamos a analizar la historia argentina tomando como eje intelectivo el concepto de federalismo", porque previamente hay que hacerse cargo de que la propia caracterización o definición de federalismo ha sufrido mutaciones en el decurso del tiempo.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
7

Si proyectamos sobre la masa de acontecimientos pasados el concepto actual (el "último") de federalismo, como un producto terminado, ¿no estaríamos deformando 'in initio' la interpretación al medir con la vara del concepto de hoy realidades de ayer? ¿No habría que preguntarse previamente qué era (qué significaba, qué connotaba, qué evocaba) el federalismo antes de ser lo que hoy es?

Oscar Oszlak ha detectado la raíz del problema, cuando afirma que una de las dificultades que se generan en la investigación histórica "deriva del hecho de que las categorías analíticas que habitualmente empleamos para designar diferentes componentes o dimensiones de una sociedad compleja (vgr.: nación, Estado, mercado, relaciones de producción, clases) suponen que éstos se hallan plenamente desarrollados. ¿Cómo proceder entonces cuando nuestro tema de estudio es el proceso a través del cual alguno de estos componentes fue adquiriendo los atributos con que lo definimos 'ex-post'? No se trata tan sólo de preguntarse cuándo una nación (o un mercado, o un Estado) se convierte en tal, sino además qué otra cosa va siendo a lo largo de su proceso constitutivo. Tampoco se trata únicamente de un problema semántico o categorial; por sobre todo, se trata de un problema analítico" (*14).

2°) Segundo problema

La segunda preocupación es específica del federalismo como categoría concreta, aunque se conecta con el problema anterior. Tenemos en claro que el federalismo es un "grado" de descentralización; pero, ¿qué específico grado? ¿Cómo hacer para no confundir -en el análisis de una multitud de hechos, personajes y acontecimientos- al específico grado de descentralización político-territorial propio del federalismo, con el que corres-

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

CONVENCION NAC. CONST. FOLIO 8

ponde a un unitarismo desconcentrado o a un sistema regional?

Se ha dicho con razón que no hay un solo federalismo sino tantos como países federales existan (*15). Esta expresión es cierta en la medida en que se parta de una base uniforme, de un mínimo común denominador conceptual que permita hilvanar realidades políticas con el rótulo de ´federales´.

b) Las posibilidades del federalismo como categoría

Tenemos una alternativa de respuesta a los problemas planteados en torno a la viabilidad teórica del federalismo como categoría analítica.

La estrategia consiste en partir de la génesis federal e intentar responder a esta pregunta: ¿Por qué un Estado elige, decide o es impulsado al federalismo?

En un trabajo anterior analizamos esta cuestión con referencia a la República Argentina y a los Estados Unidos de Norteamérica: el estudio comparativo nos permitió aislar estas dos causales de adopción: el ´ideario´ y la ´técnica´ (*16).

b.1) El federalismo como ideario

El federalismo como ideario es la concientización de un sentimiento autonomista forjado al abrigo de circunstancias históricas, culturales y geográficas que modelan comunidades con rasgos peculiares y para las cuales la alianza constitucional (basada en las afinidades) no implica disolución de sus idiosincrasias (que trasuntan sus particularidades).

La integración de estos factores genera un ´ideario´, cuyo carácter esencialmente vitalista le impide presentarse ontológicamente como un "sistema teórico", porque la "idea" no es una teoría sino el "primero y más obvio de los actos del entendimien-

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
9

to, que se limita al simple conocimiento de una cosa" (*17), es la impresión primigenia, la "imagen o representación que del objeto percibido queda en el alma" (*18).

Cuando remarcamos el factor histórico como propulsor del federalismo lo hacemos partiendo de la definición de historia que nos propone Huizinga: "Forma espiritual en que una cultura se rinde cuentas de su pasado" (*19). En este contexto, entender a la descentralización político-territorial como un legado histórico implica reconocerlo como una de las constantes espirituales que otorga sentido y personalidad ("forma" en el más puro significado aristotélico del término) al pasado de un pueblo y que permite interpretar su presente con plenitud.

Y si por cultura entendemos -siguiendo a Recasens Siches- "la herencia social utilizada, revivida y modificada" (*20), el federalismo como ideario viene a convertirse en una manifestación auténticamente cultural de una comunidad, en un rasgo que le otorga unidad y coherencia al estilo de convivencia (porque las partes, sin dejar de ser partes, se "reconocen" formando un "todo" homogéneo), que lo tipifica, al par que lo distingue de otras formas sociales en el espacio y en el tiempo. Queda de manifiesto el carácter empírico de la decisión de convivencia inter-comunitaria, resaltando los factores tradicionales que -comunicados generacionalmente- conducen a una polarización natural. En lo territorialmente particular se inicia la decisión que conformará lo territorialmente general.

Para esta concepción, lo geográfico-territorial deviene insoslayable presupuesto de estudio y merituación (conjuntamente con elementos históricos y culturales); es un "punto de partida" para entender el sentimiento autonomista.

El federalismo concebido como 'ideario' constituye una respuesta (tal vez una 'aproximación') plausible al primer problema planteado más arriba: la necesidad de considerar a la

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
10

categoría analítica como algo que fue y continúa gestándose en el tiempo antes de poseer las cualidades actuales. A la pregunta: "¿Qué era (qué significaba, qué connotaba, qué evocaba) el federalismo antes de ser lo que hoy es?", podría respondérsele: "un ideario". La contestación sugeriría un nuevo interrogante: ¿Cuáles son los componentes de ese ideario? Como no puede haber una respuesta única para todo tiempo y lugar, la tarea consistiría en desentrañar los componentes ´constantes´ del ideario de una comunidad concreta. En un estudio anterior hemos sostenido que -en el caso argentino- el ´sentimiento de libertad´ y la ´compenetración mesológica´ fueron ingredientes esenciales del ideario federal (*21).

b.2) El federalismo como técnica

El federalismo como técnica es la implementación de una decisión (*22) de gobierno que concibe a la distribución político-territorial como estrategia plausible para el logro de un acertado manejo de la "cosa pública". Entendemos por técnica -leyendo el Diccionario de la Real Academia Española- (*23) al "conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o arte" (*24): en este caso, la "regla procesal" es la descentralización del poder en el territorio del Estado y el "arte" es el de gobernar (*25).

Sin perjuicio de la consideración de los antecedentes históricos que puedan presionar la voluntad del gobernante, esta concepción pone el acento en el carácter racional de la decisión que, partiendo de lo territorialmente general, centrifuga hacia lo territorialmente particular, distribuyendo intelectivamente la esfera de competencias a desarrollar por las partes y el todo, en una dialéctica que lleva ínsita la impronta de la eficiencia (*26). La razón opera aquí como instrumento al servicio de la

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

NAC. CONS. FOLIO 11

eficiencia. Casi podríamos decir que esta concepción del federalismo es una aplicación más del principio de la división del trabajo llevado al campo de lo estatal (*27) (en este caso una "división espacial o geográfica del trabajo estatal") y que en el mismo ámbito viene a complementarse con la teoría de la "división de poderes" o "separación de funciones" (*28).

El resultado de esta distribución de competencias marcará un "punto de equilibrio" apriorístico en el reparto funcional de las partes y el todo. La realidad se encargará de "ponerlo a prueba" y de retroalimentar el esquema primigenio, informando sobre los resultados de su aplicación, para que la razón al servicio de la eficiencia y con los datos de la experiencia pueda mejorar el rendimiento del sistema.

Así, lo geográfico territorial (el ámbito espacial en donde se desarrollará la actividad de los poderes centrifugados) resulta un lugar de referencia, un "punto de llegada" para una dosis de poder que -desprendida de su núcleo- busca un ámbito prefijado racionalmente para realizarse.

El federalismo concebido como una ´técnica´ distributiva de poder en el territorio se presenta como una aproximación verosímil al segundo de los problemas descriptos más arriba: la necesidad de determinar el específico grado de descentralización propia del federalismo. No se trata de un puro preciosismo terminológico; se trata de diferenciar esta forma de convivencia estatal con respecto a otras estrategias distribucionistas. En suma, de establecer los niveles (mínimo y máximo) permitidos en el reparto de competencias entre las partes y el todo; de reconocer los espacios de poder compatibles dentro de los cuales sea lícito ubicar los ´puntos de equilibrio´ que la realidad social requiera, sugiera, necesite o imponga.

´Federalismo-ideario´ y ´federalismno-técnica´ constituyen dos enfoques posibles para la resolución de los problemas

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
12

teóricos que plantea la consideración del ´federalismo´ como categoría analítica en la interpretación de la historia argentina. Despejadas estas dudas ´previas´, queda todavía lo más interesante y arduo: investigar los acontecimientos pretéritos a la luz de esta coordenada para saber si constituye una herramienta útil para entender nuestro pasado (en tal caso, bajo qué circunstancias, con qué limitaciones, en qué época, en qué lugares) y nuestro presente (si continúa vigente, si conviene que continúe, si hay voluntad de que continúe y, en tal caso, cuáles son los factores que debe modificarse para que obtenga mayores niveles de operatividad).

C. Federalismo y transición democrática en la Argentina (desde diciembre de 1983 hasta la reforma constitucional de 1994)

Vinculada a los períodos de transición democrática, la ´cuestión federal´ adquiere connotaciones particulares que se enhebran en la trama de una dialéctica que debe conjugar la necesidad de reconocer (re-conocer) y respetar los espacios locales de decisión, postergados en la etapa que se quiere superar ("el autoritarismo no puede ser sino centralista") con la -también- necesidad de evitar que los esfuerzos sociales se atomicen al punto de neutralizar la energía disponible para conducir al horizonte democrático.

Esta fuerza centrífuga, esta apertura que se reclama desde los espacios locales en los períodos post-autoritarios y que suele asumirse con el ímpetu de las empresas de reivindicación (y, en tal sentido, se suma a las reivindicaciones de tipo gremial, político partidario, vecinal, etc.) debe competir con la fuerza centrípeta, concentradora, de un poder central que reclama la dosis de decisión que juzga necesaria para timonear un proceso que no puede correr el riesgo de la autodesintegración

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCIÓN N. C. CONSTITUYENTE
FOLIO
13

(es muy común en estas instancias de transición, generalmente ´críticas´, apelar al diseño de medidas económicas de excepción -productivas, financieras y fiscales- cuya implementación supone cierto sacrificio localista).

Desde el ángulo del ´federalismo-ideario´ la Argentina post-autoritaria no ofrece peligro de desintegración. Sería una estrategia errónea aquella que -bajo pretexto de reforzar ´una´ identidad- negara, disminuyera, tergiversara o neutralizara los particularismos locales. Por el contrario, la intencionalidad política debe propiciar un ´destape´ provinciano y regional para nutrirse imaginativamente con su potencial y silenciada fecundidad. Un ´destape´ que sólo puede ser así considerado si se lo juzga con la visera de la coyuntura histórica, de lo inmediato temporal, pero que -percibido en el mediano y largo plazo- no es sino una estricta y justa reivindicación (un volver a colocar las cosas en su curso ´natural´, aunque no haya sido el curso histórico ´normal´).

Desde la portamira del ´federalismo-técnica´ es claro que el punto de equilibrio Provincia-Nación está desfasado desde tiempo atrás y es claro también (con mayor razón si se recuerda que ésta es una transición ´positiva´, que busca discurrir desde el autoritarismo hacia la democracia) que el péndulo ha quedado hipnotizado en el cuadrante de menor descentralización, aquel que hace frontera con el unitarismo. Desde esta perspectiva, luce plausible la iniciativa de propiciar un nuevo "Pacto Federal" en el marco de la reforma constitucional.

Un "contrato político territorial" que pueda dar respuesta a un doble desafío:

a) La equiparación real de oportunidades de discusión del texto constitucional entre las provincias "originarias" (cuyos representantes políticos pudieron discutir las cláusulas de la Constitución fundante y de sus reformas) y las "nuevas" (que

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

14

recibieron un texto definido sobre cuya modificación sólo pudieron intervenir -en el mejor de los casos- parcialmente).
b) El sinceramiento entre competencias y estructuras, lo que importa -a su turno- una doble tarea: 1°) actualizar (a partir del listado real e implícito de la Carta de 1853/60) la agenda de cuestiones socioeconómicas y culturales susceptibles de regulación jurídica y de control jurisdiccional territorial (incorporando ´hechos nuevos´ tales como la modernización de los sistemas de transporte, los problemas ecológicos, la irrupción de los ´mass media´, la ampliación social de la participación política, la partidocracia en el Senado, etc.) tal como lo prevé el Artículo 3, inciso A. a), de la Ley n° 24.309 de convocatoria a la reforma constitucional; y 2°) testear el rendimiento de las múltiples formas (y de sus posibles combinaciones) de descentralización territorial conocidas actualmente.

Una de estas modalidades de descentralización territorial es la región. De sus posibilidades nos ocuparemos en las páginas que siguen.

2. La región

A. ¿Qué es una región?

Se ha definido a la región como "un área territorial caracterizada por elementos que le confieren cierta homogeneidad" (*29).

Como toda definición, sólo constituye un buen punto de partida; queda, sin embargo, el nudo de la cuestión por desentrañar. Se trata de precisar cuáles son los "elementos" a tener en cuenta y cuál el alcance de esa "cierta homogeneidad" de la que se habla en la definición.

Vamos a intentar aproximar algunas respuestas.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
FOLIO
15

a) Sobre la determinación de los elementos homogeneizantes

Se distinguen los siguientes criterios:

a.1) Criterio geográfico

La región como resultante de la uniformidad geofísica (topografía, clima, etc.) (*30).

En otra época, la geografía bastaba para delimitar una región, un Estado o un reino. Aun en tiempos del Rey Macbeth hubo que "correr" la frontera geográfica para invadir o achicar un reino (*31). Hoy este artilugio no sería necesario; son los propios límites estatales los que ponen traba a la continuidad geográfica. El hombre ha "logrado" que la naturaleza deje de ser confiable (*32).

Aunque la geografía no baste por sí sola para la conformación regional, no puede negarse que "las estructuras geosociales ejercen una profunda influencia sobre la constitución política de las sociedades" (*33).

a.2) Criterio económico

La región como "vocación económica preponderante", fundada en una "específica dotación de recursos" (*34).

La afinidad económica del espacio regional puede derivar de:

* la similitud de estructuras de producción;
* la homogeneidad de los modelos de consumo;
* la preeminencia de un recurso natural; y/o
* la pareja especialización en la mano de obra (*35).

Cuando la vocación económica preponderante se funda en la explotación de recursos extractivos (petróleo, minerales, etc.), la actividad humana conecta la "región económica" con la "región

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

FOLIO
16

geofísica". Cuando la vocación económica deriva de industrias no extractivas, entonces lo económico no sólo se conecta con la "actividad" sino también con la "creatividad" humana.

Es también factible que, no habiendo vocación económica "explicitada" (aunque tal vez sí "potencial") en un territorio determinado, se la intente "prefabricar" o "incentivar": esta programación genera los llamados "polos de desarrollo" (*36).

a.3) Criterio sociológico

La región como expresión localizada de un singular conjunto de ideas, creencias, sentimientos y costumbres.

Esta "singularidad" estaba otrora indisolublemente ligada a la geografía: la región con idiosincrasia propia era la región "absorta", "incontaminada", aislada en el espacio. "La geografía imponía al localismo como forma de vida (las distancias infranqueables precipitan la solidaridad de lo contiguo) y condicionaba la autosuficiencia (a través de las riquezas o miserias del territorio)" (*37).

Demás está decir que con un mundo de "fronteras abiertas" como el de hoy, la noción de "vecinalismo" está en crisis: "Si -como ha dicho Heidegger- podemos ´estar ahí´ para escuchar un concierto en Tokio o para ver el atentado al presidente francés con sólo apretar un botón, que nos traerá la imagen y el sonido desde miles de kilómetros en menos tiempo del que emplearíamos para llegar a la esquina de nuestra casa, si podemos ser -sin metáfora- ´ciudadanos del mundo´, entonces, ¿cuál es mi vecino?" (*38). La "conciencia territorial" sigue siendo un factor cohesivo de importancia, pero su custodio no es ya la naturaleza (a través de las distancias inclaudicables, las montañas inescrutables o los ríos inabordables) sino el propio hombre, a través de la evocación, la memoria y/o la comunicación transgene-

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
17

racional (*39).

Un ejemplo paradigmático de aplicación preponderante del criterio sociológico es el regionalismo con base lingüística propio de Bélgica. Allí existen cuatro regiones lingüísticas (francesa, holandesa, bilingüe de Bruselas y alemana) que han generado la estructuración de tres regiones constitucionales (los ´valones´ con preeminencia francófona, los ´flamencos´ con predominio de lengua holandesa y el área de Bruselas que es plurilingüe) en el marco de un Estado unitario.

El Parlamento estatal asigna por ley las atribuciones a las tres regiones, pero el equilibrio lingüístico-étnico se garantiza por mecanismos específicos, al punto que dicha ley atributiva de competencia debe ser votada por mayoría calificada de dos tercios, debiendo estar presentes en el Parlamento tanto la mayoría de los representantes del grupo de lengua francesa como la de la lengua holandesa. En lo atinente al Consejo de Ministros, órgano gubernamental por excelencia, la Constitución belga estipula su conformación con un número igual de miembros de lengua francesa y de lengua holandesa (Artículo 86 bis) (*40).

a.4) Criterio jurídico

La región como producto de la división territorial generada por un acto de poder estatal normativo.

En la cristalización jurídica de la región pueden plantearse las siguientes variantes:

1°) Según la jerarquía normativa del reconocimiento:

a) constitucionalización: Italia, Parte Segunda, Título V, Artículos 114 a 133 de la Constitución del 27 de diciembre de 1947; España, Título VIII, Capítulo Tercero, Artículos 143 a 158 de la Constitución del 29 de diciembre de 1978;

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

18

b) inserción normativa infraconstitucional: Argentina (Ley n° 16.964 del año 1966 y Decreto Reglamentario n° 1.907/67) (*41).

2°) Según la amplitud de sus atribuciones:

a) región en sentido plenario, forma de descentralización política dotada de autonomía (los citados casos de España e Italia), teniendo las regiones el mismo status jurídico (criterio simétrico) o con modalidades de mayor o menor autonomía dentro de un mismo Estado (criterio asimétrico) (*42);

b) región en sentido particular, estructurada para fines limitados (Estados Unidos de Norteamérica: Ley del 18 de mayo de 1933 creando la Tennessee Valley Authority [TVA]; Argentina: Artículo 37, IV, 4, de la Constitución Nacional de 1949, creando las "regiones universitarias").

3°) Según la inserción institucional en la realidad jurídica preexistente, la región puede significar:

a) La relativización de las fronteras externas de un Estado, que integraría con otro u otros un ámbito geográfico más extenso que su propio territorio en función de afinidades significativas compartidas (vgr.: comunidades económicas o mercados comunes interestatales);

b) La relativización de los límites internos de un Estado, pudiendo en tal caso significar:

b.1) centralización (cuando se parte de un sistema federal);

b.2) descentralización (cuando el antecedente jurídico es el unitarismo).

En este último caso, el regionalismo puede resolver -como afirma Ferrando Badía- "el problema de la independencia y del separatismo que anidan o pueden albergarse en algunos regiones" o contribuir a devolver "al individuo la posibilidad de desenvolver su propia personalidad en la esfera más cercana a sus

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
18

intereses", con la posibilidad de "controlar y aportar sus iniciativas en aquel orden más vinculado a su persona y a su familia" (*43).

4°) Según el status jurídico asignado a la región:

Se distinguen dos alternativas:

a) Personas jurídicas públicas estatales, de base territorial, concebidas como instancias sustantivas de decisión, al estilo de las provincias (vgr.: Código Civil Argentino, Artículo 33, inciso 1);

Esta fue la tesis sostenida por la Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Institucional de 1971 (Dictamen de la Mayoría).

Dijeron en esa ocasión los doctores Germán J. Bidart Campos, Carlos M. Bidegain, Natalio R. Botana, Julio Oyhanarte, Roberto I. Peña, Pablo A. Ramella, Adolfo R. Rouzaut y Jorge R. Vanossi: "Sólo dos cuestiones, nos parece, justifican la introducción de reformas normativas. La primera es la referente a lo que cabría denominar la región. Las normas constitucionales sólo contemplan dos centros estatales de decisión -la Nación y las provincias- y excluyen toda otra autoridad intermedia. En éste como en tantos aspectos, sin embargo, la realidad sobrepasa a la norma. Las delimitaciones socioeconómicas, determinadas por la naturaleza, desbordan a las delimitaciones políticas fijadas discrecionalmente por los hombres. Así, junto a la figura jurídica de la provincia, surge la figura extrajurídica de la región, comprensiva de varias provincias ligadas entre sí por una comunidad de vida y acaso de destino. Esta segunda figura no puede ser ignorada ya. El interés plural que ella representa, y que por lo demás se ajusta a la moderna doctrina de los 'polos de desarrollo', merece ser jurídicamente tutelado. Ello equivale a reconocer que el esquema bipartito de la Constitución es

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

insuficiente y que la regla de que todo lo supraprovincial es nacional, derivada especialmente del Artículo 67, inciso 12), debe ser modificada, creándose la valiosa posibilidad de que lo supraprovincial sea regional; es decir, pertenezca a un orden todavía descentralizado, todavía inmediatamente vinculado a los intereses que siguen siendo locales y que se perciben mejor cuando se los mira desde cerca".

"La modificación que aconsejamos debería establecer que, sin perjuicio de las grandes directivas que son de la competencia del Estado Nacional, será legítima la actuación de autoridades y organismos regionales, con facultades de administración y decisión, autorizados por el Congreso y nacidos del acuerdo de las provincias interesadas. Esas autoridades y organismos tendrán atribuciones respecto del planeamiento regional y del funcionamiento de entes regionales de fomento o de desarrollo" (*44).

b) Personas jurídicas públicas estatales, concebidas como instancias adjetivas de decisión:

Este ha sido el criterio de Pedro J. Frías, quien lo ha expresado en estos términos:

"Supuesto el conocimiento de la estructura regional de la Argentina, estimo que la Constitución o la legislación debe recoger la 'región', no como una nueva 'colectividad territorial', sino como un nivel de decisión por ahora adjetivo. La región debe servir a la mejor integración del país, pero no constituir un nuevo nivel de gobierno...". "En la Argentina la provincia sigue siendo el nivel de redistribución de poder que mejor se conforma a una economía de escala, y no sólo por razones tradicionales. Es el 'cuerpo intermedio' por excelencia, el único interlocutor del Estado Nacional...". "Cuando hablo de una utilización adjetiva de la región, hablo en términos de poder, de decisión, de ejecución, pero sin subestimar su importancia actual y su transformación futura" (*45).

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
21

c) Entes públicos no estatales, dotados de autonomía, "encargados de realizar funciones de gestión y administrativas, a las cuales se les puede delegar atribuciones reglamentarias y jurisdiccionales".

Este es el criterio de Quiroga Lavié, quien considera conveniente insertar en el texto constitucional el "concepto de región como ´ente autónomo de desarrollo social económico´, a la manera de las ´agencias independientes´, gestoras y propulsoras del gobierno de áreas determinadas del desarrollo del país, tal como funcionan con no desmentido éxito en los Estados Unidos. Sabido es que en ese país la ´agencia independiente´ ha opera como un factor activo de desconcentración del poder administrativo central; desconcentración que abarca tanto la potestad legislativa -las agencias dictan legislación regulatoria propia, que tiene el carácter de fuente de derecho, de índole federal-, como la potestad administrativa -las agencias administran y gestionan el desarrollo de los intereses públicos puestos bajo su control, sin dependencia de la administración central-, así como la potestad jurisdiccional -también a las agencias les compete dirimir los conflictos provenientes de la aplicación del sistema de reglas que las gobiernan. "Ha sido esta mecánica -dice Quiroga Lavié- la que le ha permitido a los Estados Unidos ir forjando un federalismo paralelo o simultáneo, no de carácter político, sino de gestión económica: auténtico motor de crecimiento sostenido, como da testimonio la historia económica y social de este país" (*46).

b) Valoración de los criterios homogeneizantes

Ninguno de los cuatro criterios anteriores es potencialmente capaz de definir por sí solo a la región. Nos parece, no obstante, que -en caso de interferencia- deben preferirse los

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
22

criterios sociológico y económico, porque en ellos se plasma la conducta humana con definida intensidad (principalmente en el criterio sociológico, al que asignamos la mayor importancia) (*47). Coincidimos con Midón en el sentido de que "la idea de la región se asocia inicialmente a un nucleamiento territorial, cuyo asentamiento poblacional participa por su historia, idiosincrasia, proyección y requerimientos a un común destino" (*48) y compartimos con Melo la certeza de que en la caracterización de la región "... más que la incidencia de factores físicos predomina la convergencia de factores sociales que conforman una unidad de desarrollo..." (*49).

El criterio geográfico cristaliza "lo dado natural", pero si el pensamiento y la actividad humanos ("lo creado cultural") no se acomodan a la homogeneidad geográfica, es porque el dato objetivo de la naturaleza ha resultado en gran medida insuficiente. Podríamos decir, siguiendo a Duverger, que en este caso "lo geográfico no se ha convertido en sociológico" (*50).

En cuanto al criterio jurídico, éste es en gran medida consecuencia de los anteriores. Por lo demás, no debe olvidarse la naturaleza epifenoménica del derecho positivo, su carácter sincopado, que le hace correr siempre un paso atrás (cuanto menos) de la realidad. "Al plantear el problema de la región como realidad 'sociopolítica' -dice Ferrando Badía-, habremos de tener bien en cuenta que, siendo la región (...) una realidad natural, sociológica -basada en una historia, un territorio, una población, una unidad económica peculiares-, tal realidad es, de suyo, independiente de las estructuras políticas, 'que podrán reconocerla o dejar de hacerlo, sin que por ello se dude de su existencia ni disminuya su importancia'" (*51).

Lo jurídico no es importante como causa sino como consecuencia: porque la región proyecta su presencia geoeconómica y sociocultural sobre la normativa.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
23

c) Sobre el "grado" de la homogeneidad regional

En torno a la segunda cuestión que anida en la caracterización de la región, nos parecen definitorios los siguientes standards: la "conciencia regional" y la idea de "contraste". Bien mirados, estos dos criterios se reducen a uno solo; verbigracia: la "conciencia regional", que es sentimiento de afinidad dentro de un marco de convivencia jurídico-político mayor, sensación de pertenencia sociocultural. Este "auto-reconocimiento" precipita la idea de "contraste", de diferencia, graficable con la obvia pero útil expresión: "el límite de una homogeneidad está dado por la presencia de otra homogeneidad".

Con todo, los criterios de "conciencia regional" y de "contraste" desplazan (y en gran medida minimizan) el problema del reconocimiento de las "homogeneidades" hacia las áreas secantes que participan del llamado "efecto borde", zonas "interfases" en las que coexisten características de las regiones adyacentes y que usualmente éstas consideran "marginales". En cuanto al núcleo o ´interior´ geográfico de una región homogénea, ella no está exenta de cierta heterogeneidad, fundamentalmente en el caso de albergar a centros urbanos de significación, que aportan su carga cosmopolita.

La detección del contraste sólo puede obtenerse utilizando métodos empíricos, aunque las razones del contraste deriven de causas históricas, étnicas, geográficas, económicas, etc. "La idea básica de la conciencia regional se configura en una dirección empírica, mediante el uso de determinados indicadores de la actitud de una población territorialmente definida: hallamos entre dichos indicadores el grado de satisfacción de vivir en la región donde se reside; el grado -muy elemental- de identificación obtenida por la proporción de habitantes que se adscriben al gentilicio correspondiente, y el grado en que se

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
24

´sienten´ o no adscriptos al gentilicio regional; la proporción de gente cuyos padres eran de la región donde viven; la proporción de la población que -en las regiones lingüísticamente diversificadas- entienden, hablan, leen y escriben el idioma originario" (*52).

Esta conciencia regional de base sociológica debe conjugarse con la verificación de una comprobable ´comunidad de intereses´ de la población involucrada y con la factibilidad de su administración o regulación común, para lo cual adquiere una significación especial la viabilidad económica (actual o potencial, pero en este último caso vislumbrable) del área geográfica concernida.

Con las precisiones señaladas en torno a los "elementos homogeneizantes" y al "grado" de la homogeneidad, estamos en condiciones de superar la definición con que iniciamos este escrito ("área territorial caracterizada por elementos que le confieren cierta homogeneidad") y compartir la caracterización de Poviña: "La región es un tipo de comunidad, un agrupamiento sociológico de tipo polarizado en el cual el predominio de los indicadores unificantes: espacio físico individualizado, estructura económica de base común y estilo de vida con coherencia interna, produce una conciencia de unidad regional como instrumento de integración de la comunidad" (*53).

B. La región en la reforma constitucional

a) Importancia del tema

Adherimos a la propuesta de regionalización insinuada por la reforma constitucional argentina (Ley n° 24.309, Artículo 3, A, b), por las siguientes razones:

a) Porque la regionalización se presenta en nuestro país como una auténtica alternativa de "sinceramiento" con la realidad, de

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

FOLIO 26

retorno a la compenetración mesológica y de rescate de una descentralización posible.

En esta línea de ideas, el esquema regional se presenta como un "grado" de descentralización posible (razonable y equilibrado); es el punto intermedio entre los extremos que representan la 'atomización política' que conduce a la inoperancia y el monopolio político (centralismo) que en nuestro país ha generado diversas formas de autoritarismo.

La región es también un modo de reencuentro mesológico, de reconciliación con la geografía, el paisaje y las costumbres vernáculas; es decir, una forma de reencuentro con la propia identidad que -en otro tiempo- generó nuestro ideario federal.

b) Porque el esquema de descentralización política provincial ha resultado insuficiente para lograr una convivencia natural con signo federal. Ello puede avalarse con los siguientes argumentos:

1°) Desde una perspectiva geográfica, la provincialización (división del territorio en provincias) estuvo cargada de imprecisiones (caso de las catorce provincias signatarias de la Constitución Nacional de 1853/60), de "racionalismo geográfico" o de oportunismo político (caso de las ocho provincias sobrevinientes).

A modo de ejemplo, piénsese en la delimitación geográfico-política de las nuevas provincias argentinas, que -regla T y escuadra mediante- parecen haber surgido de un estudio de arquitectura (*54). Similar modalidad han adoptado algunas de las "viejas" provincias argentinas para su organización geográfico-administrativa interna (*55).

En torno a la oportunidad de la provincialización, se ha hecho dolorosamente cierto que de nada vale "crear" una provincia si no existe un sustento socioeconómico que garantice la "vocación de autonomía".

2°) Desde una perspectiva política, debe admitirse que las

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
26

"autonomías provinciales" no han sido capaces de asegurar la continuidad de los gobiernos constitucionales en la Argentina.

El problema de los gobiernos de facto ha sido visto clásicamente en nuestro país como un "problema de gobierno nacional". Nos parece que esta perspectiva es errónea, porque existen otros agentes de poder (grupos de presión, cuerpos intermedios, 'mass media', etc.) que tienen su cuota de responsabilidad. Las provincias no se han comportado como co-responsables en el sostenimiento del sistema constitucional; a la "hora de la verdad" las actitudes provinciales no han dejado de ser satelitarias (*56).

3°) Desde una perspectiva económica, ha quedado claro que las provincias argentinas no constituyen -muy a su pesar, por cierto- "unidades económicas diferenciadas" y menos aún "unidades económicas autosuficientes". La legislación y la conducta nacional tienen mucho que ver con esta frustración y han generado una actitud provincial reactiva lindante en la inconstitucionalidad: la firma de convenios o tratados comerciales internacionales (con potencias extranjeras u organismos internacionales) sin "intermediación" nacional alguna (*57).

b) Instrumentación

b.1) Alternativas según la Constitución de 1853/60

Partiendo de la sistemática de la Constitución de 1853/60, que no prevé expresamente la región como instancia política intermedia entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales, pero que no la prohíbe como instancia de base territorial no política, los mecanismos jurídicos que permiten avanzar hacia esquemas regionales han sido resumidos por Dromi:

"1. Acuerdos de concertación federal realizados por todas o

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENC. CN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 27

algunas de las provincias con el estado federal a través de los cuales se crea derecho federal (vgr.: leyes convenio en materia de coparticipación federal).

2. Tratados parciales interprovinciales, con conocimiento del Congreso, que crean derecho interno regulativo sólo de aspectos administrativos o ejecutivos, en materia judicial, económica o de utilidad común.

3. Tratados parciales provinciales con entidades o gobiernos de potencias extranjeras, con conocimiento del Congreso, que importan compromisos para ser cumplidos fuera del país. Tales contrataciones, limitadas naturalmente al ámbito de la provincia impulsada como empresa, y en tanto y cuanto dichos tratados no afecten la facultad de relaciones exteriores de competencia federal.

4. Leyes convenios, como actos emanados del Congreso al que adhieren las provincias, a veces sin poder proponer modificación alguna, son la resultante de una adecuada compulsa de los intereses de la Nación y las provincias y constituyen una técnica apropiada para la regionalización" (*58).

A los precitados mecanismos infraconstitucionales para avanzar hacia la regionalización podríamos agregar la alternativa de fusión de dos o más provincias para formar una sola (una provincia-región) conforme al procedimiento estipulado por el Artículo 13 de la Constitución Nacional de 1853/60. En tal caso, la región resultante (´región´ en cuanto a sus características socioeconómicas y culturales) gozaría de plena autonomía política (por conformar jurídicamente, en los términos de la Constitución de 1853/60, una nueva ´provincia´) (*59).

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

FOLIO 26

b.2) Alternativas que surgen a partir de la incorporación constitucional de la región

La reforma constitucional debe prever la creación de regiones en el país, concretando la previsión del Artículo 3, inciso A.b), de la Ley n° 24.309 de convocatoria.

La cláusula de habilitación ha de ser genérica, explicitando la intención de estructurar esta conformación político-territorial al interior del Estado, con el doble propósito de: 1°) potenciar el desarrollo mancomunado de áreas intrazonales que no han podido crecer aisladamente; y 2°) equilibrar los desniveles interzonales que generan desigualdades fácticas, luego también desigualdades jurídicas.

Corresponderá al legislador diseñar el mapa regional (o los mapas regionales, para mejor decir) conforme a la materia legislada (salud, economía regional, optimización de esfuerzos para la realización de obras de incidencia supraprovincial, explotación de cuencas, valles o recursos -renovables o no renovables-, protección ambiental, etc.) (*60) y definir -en cada caso- las competencias de estas estructuraciones sociogeográficas y su status jurídico en relación a la provincia y al Estado nacional.

La función del legislador no deberá concretarse al solo aspecto normativo-regulatorio sino que procurará garantizar la equidad socioeconómica en la extensa geografía nacional.

Esta función de arbitraje legitimará la existencia de la región reafirmando su carácter sustancialmente ´integracionista´ en desmedro de una visión ´separatista´ o ´aislacionista´.

Sin perjuicio de la regionalización que surja de la ley por expresa habilitación constitucional (regionalización típicamente ´sectorial´, en la medida en que no se procura la creación de una nueva instancia político-territorial semejante a la provincial),

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA. FE

deberán mantenerse las otras modalidades de regionalización citadas (acuerdos de concertación federal, tratados interprovinciales, tratados provinciales-internacionales -en los límites de la Constitución-, leyes-convenios y creación de provincias regionales). La ventaja de la ley (habilitada por la Constitución) con relación al resto de las modalidades pactistas radica en que -como se ha dicho- "resulta difícil armonizar el uso o no uso discrecional de esa facultad por las provincias con las necesidades de un sistema nacional de planeamiento que debe cubrir todo el área del país y evitar así los nucleamientos provinciales por razones ajenas a las económico-sociales" e incluso la marginación de provincias "por falta de integración suficiente con otra u otras" o su inserción en regiones que no resultan natural, geográfica, cultural o económicamente propicias (*61).

La necesaria ratificación del criterio del legislador por parte de las Legislaturas de las provincias involucradas en la conformación de una región garantiza el respeto debido a las autonomías provinciales.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
30

CITAS

(*1) Esta es la posición de Karl R. POPPER, en "La miseria del historicismo", Ed. Alianza-Taurus, Madrid, 1984, trad. Pedro Schwartz, pág. 166. Compartimos en general esta tesis, aunque no otras conclusiones del autor en esa obra.

(*2) POPPER, Karl, "La sociedad abierta y sus enemigos", Ed. Hyspamérica, Buenos Aires, 1985, trad. Eduardo Loedel, t. II, pág. 430.

(*3) CARR, Edward H., "¿Qué es la historia?", Ed. Planeta-De Agostini, Barcelona, 1985, trad. Joaquín Romero Maura, pág. 31.

(*4) Vid Diccionario de la Lengua Española de la REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, voz ´orden´. En la edición de Espasa Calpe, Madrid, 1947, pág. 916.

(*5) ARON, Raymond, "Introducción a la filosofía de la historia", Ed. Siglo Veinte, Buenos Aires, 1983, trad. Alfredo Llanos, t. II, pág. 123.

WEBER, Max, "Economía y sociedad", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1980, trad. José Medina Echavarría y José Ferrater Mora, pág. 9.

(*6) WEBER, M., op. cit., pág. 13.

(*7) POPPER, K., "La miseria...", op. cit., pág. 34.

(*8) Idem, pág. 35.

(*9) PEREZ AMUCHASTEGUI, A. J., "Algo más sobre la historia", Ed. Abaco, Buenos Aires, 1977, pág. 20.

(*10) HUIZINGA, Johan, "En torno a la definición del concepto de historia", en "El concepto de la historia y otros ensayos", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1980, trad. Wenceslao Roces, pág. 94.

(*11) CARR, E., op. cit., pág. 117.

(*12) POPPER, K., "La historia...", op. cit., pág. 165.

(*13) Vid la imagen del ´vaso roto´ que formula HUIZINGA, J., en

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

FOLIO 31

"Problemas de la historia de la cultura", incluido en "El concepto...", op. cit., pág. 20.
Vid asimismo "La noción de estructura en etnología", de Claude LEVI STRAUSS, incluido en su libro "Antropología estructural", Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1980, trad. Eliseo Verón, pág. 249 y ss.

(*14) OSZLAK, Oscar, "La formación del Estado Argentino", Ed. Belgrano, Buenos Aires, 1985, pág. 14.

(*15) ROSATTI, Horacio Daniel, "El federalismo argentino como técnica y como ideario", Premio Coca Cola en las Artes y en las Ciencias, Buenos Aires, 1986, pág. 73 y ss.

(*16) Ensayo mencionado en la cita anterior.

(*17) REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, "Diccionario de la lengua española", Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1947, pág. 705, voz "idea", primera acepción.

(*18) Idem, segunda acepción.

(*19) HUIZINGA, Johan, "En torno a la definición del concepto de historia", en "El concepto...", op. cit., pág. 95.

(*20) RECASENS SICHES, Luis, "Tratado general de filosofía del derecho", Ed. Porrúa, México, 1961, pág. 106.

(*21) Ensayo citado en (*15).

(*22) Utilizamos el vocablo ´decisión´ en el mismo sentido en que Loewenstein habla de "decisión política conformadora". LOEWENSTEIN, Karl, "Teoría de la Constitución", Ed. Ariel, Barcelona, 1976, trad. Alfredo Gallego Anabitarte, pág. 63 y ss.

(*23) En la edición citada más arriba, pág. 1203, primera acepción.

(*24) Respecto de las acepciones del término ´técnica´, vid RANDLE, Patricio, "Crítica al pensamiento técnico y su transposición a la política", en "Boletín de ciencias políticas y sociales", Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 1981, n° 27, pág. 11 y ss.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
32

(*25) BENEYTO PEREZ, Juan, "Historia de las doctrinas políticas",. Ed. Aguilar, Madrid, 1950, pág. 30.
KEY (h), V. O., "Opinión pública y democracia", Ed. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1967, trad. Atanasio Sánchez, t. I, pág. 20.
(*26) ROSATTI, Horacio Daniel, "La legitimidad política. Legitimidad y eficiencia", Revista Jurídica El Derecho, Buenos Aires, 1984, t. 106, pág. 1021 y ss.
(*27) Dice Toynbee que la teoría y la práctica del pensamiento occidental desde fines del siglo XX han reflejado las características propias del sistema industrial, entre las que se cuenta -de modo decisivo- la técnica de la división del trabajo. TOYNBEE, Arnold J., "Estudios de la historia", Ed. Emecé, Buenos Aires, 1973, trad. Jaime Perriaux, volumen I, pág. 23 y ss.
(*28) DEMICHELI, Alberto, "Formación constitucional rioplatense", Ed. Depalma, Montevideo, 1955, t. I, Capítulo III.
(*29) POVIÑA, Alfredo, "Tratado de sociología", Ed. Astrea, Buenos Aires, 1977, pág. 375.
Sobre los elementos homogeneizantes de la región: VERGARA, Roberto Alberto, "La región", en VV.AA., "Derecho público provincial", Editorial Depalma, Buenos Aires, pág. 131 y ss.
(*30) "Duverger divide los supuestos geográficos en: 1) el clima y los recursos naturales; y 2) el espacio". Citado por FERRANDO BADIA, Juan, "Estudios de ciencia política", Ed. Tecnos, Madrid, 1976, pág. 267.
(*31) Acto cuarto, escena primera. La sombra: "Sé fuerte como el león: no desmayes un punto tu audacia: no cedas ante los enemigos. Serás invencible, hasta que venga contra ti la selva de Birnam y cubra con sus ramas a Dunsinania".
Macbeth: "¡Eso es imposible! ¿Quién puede mover de su lugar los árboles y ponerlos en camino? Favorables son los presagios. ¡Sedición, no alces la cabeza hasta que la selva de Birnam se mueva! Ya estoy libre de todo peligro que no sea el de pagar en

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
33

su día la deuda que todos tenemos con la muerte".
Escena quinta del mismo acto:
Macbeth: "Ya desfallece mi temeraria confianza. Ya empiezo a dudar de esos genios que mezclan mentiras con verdades. Ellos me dijeron: 'Cuando la selva de Birnam venga a Dunsinania': y la selva viene marchando. ¡A la batalla, a la batalla! Si es verdad lo que dices, inútil es quedarse. Ya me ahoga la vida, me hastía la luz del sol. Anhelo que el orbe se confunda. Rujan los vientos desatados. ¡Sonad las trompetas!"
SHAKESPEARE, William, "Macbeth" (la traducción de los párrafos transcriptos pertenece a D. M. Menéndez Pelayo.
(*32) "La comparación histórica muestra que no hay nada tan inmóvil y conservador como los derechos adquiridos dentro de las fronteras estatales existentes en una organización federal. En Alemania, sólo una guerra victoriosa (1866) o una guerra perdida y el dictado de las autoridades de ocupación (1945) pudo aflojar, relativamente, el status quo territorial. En la India, la nueva fijación de las fronteras estatales, realizada con muchas dificultades, fue justamente posible porque los Estados miembros no habían desarrollado todavía su personalidad estatal. No existe ninguna perspectiva inmediata de racionalizar la estructura territorial de los Estados Unidos". LOEWENSTEIN, Karl, "Teoría de la Constitución", Ed. Ariel, Barcelona, 1976, trad. Alfredo Gallego Anabitarte, pág. 365.
(*33) FERRANDO BADIA, J., op. cit., pág. 266.
(*34) POVIÑA, A., op. cit., pág. 375. Vide asimismo FERRANDO BADIA, J., op. cit., pág. 279.
(*35) MAYER, Celia y GUIDI, Graciela, "El nuevo concepto de región en el derecho argentino", Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, mayo de 1987, pág. 7.
(*36) Este tipo de región, generada por la programación racional, ha sido llamada "región-plan". Vide LOPEZ, Mario Justo, "Intro-

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

34

ducción a los estudios políticos", Ed. Depalma, 1983, t. II, pág. 255.

En un sentido similar: VERGARA, R., op. cit., pág. 132.

(*37) ROSATTI, Horacio Daniel, "Caracterización del municipio", Revista Jurídica El Derecho, diario n° 7103 del 31 de octubre de 1984, pág. 4.

Sobre las regiones culturales en la provincia de Santa Fe: CERVERA, Felipe Justo, "Regiones culturales: metodología y aplicación a Santa Fe", ponencia presentada en el Congreso Nacional de Federalismo, Santa Fe, 8 al 11 de noviembre de 1986.

(*38) ROSATTI, H., "Caracterización...", op. cit., pág. 4.

(*39) Las regiones culturales se expresan a través de: "a) el accionar diario del hombre: aquí las significaciones se expresan a través de todas las formas de actividad que realiza el ser: económicas, sociales, educativas, religiosas, recreativas, etc.; b) el arte: la creación artística se diferencia de la anterior porque tiene un objetivo expreso (la búsqueda estética) que le permite expresar las significaciones en forma más trascendente". CERVERA, F., op. cit., pág. 8.

(*40) Un análisis del regionalismo belga en DE VERGOTTINI, Giuseppe, "Derecho constitucional comparado", Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1985, trad. Pablo Lucas Verdú, pág. 278 y ss.

(*41) Sobre el status jurídico conveniente para la región en Argentina -de 'lege ferenda'-, cfr. opinión de la Comisión Asesora para el Estudio de la reforma Institucional de 1971 (Dictamen de la Mayoría) y tesis de Pablo Ramella en su trabajo "La autonomía provincial frente a la idea de la regionalización", La Plata, agosto de 1980, citado por DROMI, José Roberto, "Federalismo y municipio", Ed. Ciudad Argentina, Mendoza, 1983, pág. 53 y ss.

(*42) Un caso de autonomía regional "diferenciada" se desprende del sistema italiano para las regiones de Sicilia, Cerdeña,

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
35

Trentino-Alto Adigio, Friuli-Venecia Julia y Valle de Aosta (Artículo 166 de la Constitución de 1947).

(*43) FERRANDO BADIA, J., op. cit., pág. 282.

(*44) Extraído de VANOSSI, Jorge Reinaldo, "Teoría constitucional", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1975, t. I, pág. 559 y ss.

(*45) FRIAS, Pedro, "Introducción al derecho público provincial", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1980, pág. 145.

(*46) QUIROGA LAVIE, Humberto, "Qué puede hacer la Convención Constituyente", Ed. Zavalía, Buenos Aires, 1994, pág. 79 y ss.

(*47) Debe advertirse que los matices económico y social son los escogidos para justificar la creación de las regiones en la Argentina, según se desprende de la ley de convocatoria de reforma constitucional (Ley n° 24.309, Artículo 3, inciso A. b), como estrategia plausible para el fortalecimiento del régimen federal.

(*48) MIDON, Mario A., "La región: los niveles jurídico-político, científico y económico", Revista Jurídica El Derecho, t.101, pág. 831.

(*49) MELO, Artemio Luis, "Compendio de ciencia política", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1983, t. II, pág. 52.

(*50) Vide FERRANDO BADIA, J., op. cit., pág. 266.

(*51) FERRANDO BADIA, J., op. cit., pág. 283 y ss.

(*52) FERRANDO BADIA, J., op. cit., pág. 281.

(*53) POVIÑA, A., op. cit., pág. 377.

(*54) Este problema de "demarcación geográfica artificial" no es solamente argentino; se ha dado en otros Estados en los que -al momento de la organización política- el territorio superaba con creces las "relaciones humanas". A título de ejemplo, vide la división interestatal de los Estados Unidos de Norteamérica en la zona del "Lejano Oeste".

Véase asimismo: VERGARA, R., op. cit., pág. 133.

(*55) A título de ejemplo, véase la demarcación territorial de

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE

36

los departamentos ubicados en el extremo oriental dentro de la Provincia de Santiago del Estero.

(*56) Tal vez el llamado "Cordobazo", producido en mayo de 1969, sea una de las contadas excepciones.

(*57) Sobre este tema vid FRIAS, Pedro J., "Introducción...", op. cit., pág. 115 y ss.

(*58) DROMI, J., op. cit., pág. 46.

(*59) El Artículo 143.1 de la Constitución española de 1978 prevé tanto la conversión en región de una provincia ´con entidad regional autónoma´ cuanto la conformación de una región por la unión (no unificación) de provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes.

(*60) Algunos ejemplos de esta implementación en la Argentina en MAYER, C. y GUIDI, G., op. cit., pág. 10 y ss.

(*61) VERGARA, R., op. cit., pág. 138 y ss.

HORACIO ROSATTI
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE