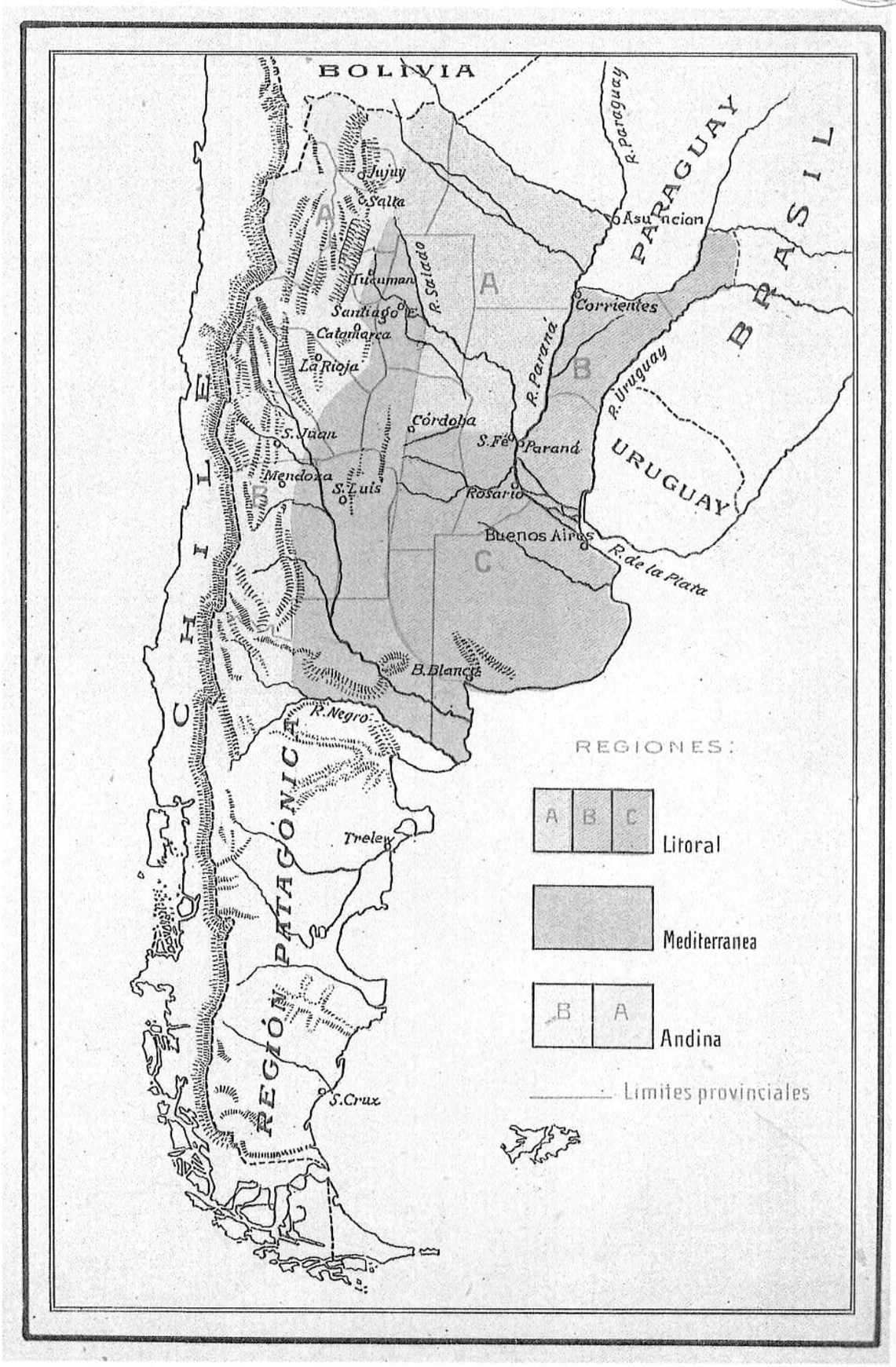
H. CONVENCIÓN CONSTITUYENTE
FOLIO
Convención Nacional Constituyente
MESA DE ENTRADAS
31 MAY 1994
SECC. T.C. Nº 6 Nº

PROYECTO: TEMA HABILITADO POR CONGRESO PUNTOS A. b) "Creación de regiones para el desarrollo económico social" y d) "Posibilidad de realizar por las provincias gestiones internacionales en tanto no afecten las facultades que al respecto corresponden al gobierno federal, no sean incompatibles con la política exterior que este conduce y no importen la celebración de tratados de aquél carácter".

Modificación art.107 de la Constitución Nacional

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
2



JUAN BERNARDO ITURRASPE
Convencional Constituyente
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
3

Al Señor Presidente de la

Hon.Convención Constituyente:

PROYECTO: TEMA HABILITADO POR CONGRESO PUNTOS A. b) "Creación de regiones para el desarrollo económico social" y **d) "Posibilidad de realizar por las provincias gestiones internacionales en tanto no afecten las facultades que al respecto corresponden al gobierno federal, no sean incompatibles con la política exterior que este conduce y no importen la celebración de tratados de aquél carácter".**

Modificar el art.107 de la Constitución Nacional en los siguientes términos:

Art.107.- Las Provincias pueden celebrar entre sí tratados parciales para fines de administración de Justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común con conocimiento del Congreso federal; también pueden celebrar con la Nación acuerdos de concertación federal y leyes-convenio mediante la adhesión de las Provincias a leyes del Congreso; asimismo pueden concertar acuerdos internacionales para satisfacción de sus intereses, con conocimiento del Congreso federal, en tanto no afecten las facultades que al respecto corresponden al gobierno federal no sean incompatibles con la política exterior que éste conduce y no importen la celebración de tratados

de aquel carácter; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles, canales navegables, instala-

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 4

ción de vías aéreas, satélites y otros medios de comunicación de personas, imágenes, palabras y sonidos, la colonización de tierras de propiedad provincial, la instalación y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines y con sus recursos propios o con participación de otras Provincias y de la Nación.

A objeto de emprender una acción solidaria, con fines a una política descentralizada de integración, para solucionar problemas comunes compatibles y coherentes con sus necesidades, las Provincias se integrarán en regiones.
Con tal propósito se formará un organismo permanente denominado "Unión de Gobernadores" compuesto por todos los titulares de cada Provincia, sus representantes o sustitutos legales, quienes concertarán políticas comunes con aprobación legislativa, procediendo a realizar los siguientes propósitos: 1º) Concertar el número de regiones con necesidades, alternativas e instituciones afines y estableciendo las Provincias que habrán de integrarlas. 2º) Una vez constituidos los entes regionales, éstos concertarán con la Nación un Pacto Federal, que habrá de concretarse en un "Código de las Provincias y de las Regiones", el que definirá las atribuciones y competencias de los Estados Provinciales y Municipalidades y determinará las autoridades que actuarán por Delegación en cada una de las regiones a crearse. 3º) El Código diseñará sobre bases estadísticas las materias que son comunes a la Nación y a las Provincias; establecerá un sistema tributario y jubilatorio interjurisdiccional que evite superposición y dispersión en la percepción de impuestos y

JUAN BERNARDO ITURRASPE
Convencional Constituyente
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 5

aportes; y al par promueva el desarrollo regional mediante reducciones automáticas del impuesto a las ganancias y al patrimonio, o de cualquier otro que se cree en lo futuro, y de los aportes personales jubilatorios de los residentes en cada región conforme a un coeficiente de reducción creciente en función de la distancia virtual de cada lugar con la Capital Federal; también formulará un régimen de promoción industrial de bienes y servicios cuya producción quiera apoyarse especialmente mediante subsidios a la producción sin afectar la competencia y establecerá el impuesto a la tierra libre de mejoras para incentivar el desarrollo del interior. 4º) Las Constituciones locales deberán armonizarse a objeto de uniformar los rasgos comunes que permitan la armoniosa integración de las Provincias en cada región. A tal fin y, por única vez, habilítase a las legislaturas para reformar las respectivas Constituciones, exclusivamente en los puntos en que no haya coincidencia con las de las otras Provincias que integran la región.

FUNDAMENTOS

1º).- <u>Las normas jurídicas.</u>

La ley 24.309, que declara la necesidad de la reforma de la Constitución Nacional, enuncia entre los temas que son habilitados por el Congreso para ser debatidos por la Convención Constituyente, la **"<u>creación de regiones para el desarrollo económico social</u>"**. (art.3º, A inc.b)

Al referirse a este tópico, el Proyecto de Plataforma Electoral del Justicialismo para la Convención Constituyente, expresa los siguientes conceptos: **"En este verdadero federalismo solidario, las provincias pueden celebrar tratados parciales con fines de Administración de Justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal.**

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
6

Pueden llegar incluso a crear por esa vía instituciones regionales, con o sin intervención de la Nación, atribuyendo a organismos regionales que integren, funciones legislativas, administrativas o judiciales con poder vinculante en el orden interno de sus respectivas jurisdicciones. Podrán, a su vez, contar con el apoyo y estímulo federal cuando las autoridades nacionales así lo dispongan. Con estas pautas se propone actualizar el art.107 de la Constitución Nacional".

El tema da para una ampliación de estos enunciados e invita a una reflexión más profunda.

Obviamente esa normativa puede ser variada por la Convención Constituyente, a la que el Congreso ha indicado los puntos que conviene reformar, aceptando, rechazando o precisando la definición jurídica de los temas propuestos.

Al respecto, QUIROGA LAVIE, en su obra "Derecho Constitucional (3a.ed., 1993 pág.601) enseña que: "El Congreso, además de la conveniencia (necesidad) de la reforma, indica los puntos que conviene reformar. En tal sentido el art.30 C.N. dispone que la Constitución puede ser reformada en todo o en cualquiera de sus partes. A tenor del texto claro de la norma, no cabe entender que haya cláusulas pétreas expresas...

Coincidentemente afirma COLAUTTI ("Reflexiones acerca de los aspectos jurídicos del art.30 de la Constitución Nacional". LA LEY Actualidad Año LVII Nº184 martes 28 de setiembre): "El Poder Legislativo al ejercer la función pre-reformadora debe indicar con precisión a la Convención ...el contenido de los puntos que debe reformar. La Convención acepta, rechaza y en su caso precisa la definición jurídica de las propuestas sometidas".

Habiendo el Congreso cumplimentado los recaudos del art.30 C.N., señalando la necesidad de la reforma e indicando los puntos habilitados para su debate por la Convención Constituyente, no cabe duda de que en el caso no se suscita ningún problema, hallándose legitimado el Poder Constituyente para tratar el tema.

H. CONVENCION N.C. CONSTITUYENTE FOLIO 5

2º).- La realidad histórica.

Al sancionarse la Constitución Nacional en 1853, eran catorce las provincias, pero sólo trece estuvieron más o menos representadas por la curiosa "unanimidad" de diez y ocho votos emitidos, de los cuales 14 eran a favor y cuatro en contra. No concurrió la provincia de Buenos Aires, que se había levantado en armas en 15 de noviembre de 1852.

DAVID PEÑA (Juan Facundo Quiroga. Ed.1953 pág.330) calificó a esas provincias interiores con los epítetos de "humildes, candorosas y lozanas". Los porteños, despectivamente, como "los trece ranchos".

Hoy suman veintitrés y, no obstante pertenecer a regiones bien determinadas, no todas se insertan adecuadamente en ellas. Hay provincias que padecen de una extrema pobreza que origina a sus habitantes más desposeídos una enfermedad migratoria, lo que disminuye sus índices lugareños de población y paralelamente incrementa los de de las villas miserias y cárceles de las grandes urbes.

3º).- Provincia y región.

En su "Estudio sobre las guerras Civiles Argentinas" (ed.1915, pág.1), JUAN ALVAREZ, al referirse al problema geográfico, transcribe una excerpta de JOAQUIN V.GONZALEZ que aún conserva actualidad y plena vigencia en nuestros días.

Dice así:

"En nuestra organización nacional existen dos factores: la provincia y la región. El organismo federativo consta de estos dos órdenes de elementos: la organización política que es absolutamente voluntaria, convencional, constitutiva y ordinaria; y la región o distribución regional, que obedece a causas de orden no voluntario, ni convencional, sino que tiene su principal fuente en la vida material, con caracteres étnicos territoriales y sociales de la misma nacionalidad. Así, pues, dentro de nuestro país se pueden también distinguir claramente los dos órdenes de entidades, provincial y regional y si los superpusiéramos, veríamos las

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
6

diferencias sobrantes o faltas que hubiese de territorio para integrar o disminuir las entidades de uno y otro orden".

"En esta superposición de mapas imaginativa debe ver el legislador la diferencia entre el pensamiento político puramente convencional y el pensamiento científico del Gobierno".

"El primero obedece a causas políticas y el segundo principalmente a causas científicas; y entonces el legislador debe saber cual es lo inevitable y cual es lo susceptible de modificación, según su voluntad o sus fuerzas; y yo digo: un fenómeno político puede ser variable a voluntad del legislador, pero el fenómeno social y étnico está por encima del pensamiento del legislador, y en todo caso lo mas que puede hacer es regularlo, hacerlo coincidir con el fenómeno político en cuanto sea posible dentro de los medios de acción del hombre sobre la naturaleza".

A la época en que JUAN ALVAREZ, escribía su memorable ensayo, RODOLFO RIVAROLA en su obra "Del régimen federal al unitario" (op.cit. nota 1, pág.61), calificaba al número de Provincias de **"fraccionamiento excesivo" y proponía corregirlo federalizando la Provincia de Buenos Aires y anexando La Rioja a Córdoba; Santiago y Catamarca a Tucumán; San Juan y San Luis a Mendoza y Jujuy a Salta. Agregaba que ya se había insinuado algo de ésto en las sesiones del Congreso de 1825.**

A la sazón el problema se ha agravado, pues las Provincias crecieron en número. De catorce pasaron a ser veintitrés, lo que incrementa el gasto público en forma considerable con igual número de Cámaras de Diputados y ocho Cámaras de Senadores, pues muchas, criteriosamente, han instrumentado un sistema unicameral como Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud y Tucumán

Con excelente buen sentido, el Congreso ha contemplado el punto de la regionalización. Pero el paso hacia la misma ha de ser gradual, estudiado con criterio científico histórico y político, no meramente voluntarista.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 9

El mandato del Congreso es claro. Habla de la **"creación",** lo que equivale a decir que sobre la realidad preexistente de regiones y subregiones, habrán de diseñarse los límites regionales mediante la concertación.

Una vez dispuesta la institucionalización de las regiones por mandato constitucional, la herramienta para su creación y defensa estará constituida por la Unión de Gobernadores y Delegaciones de las Legislaturas, que tendrán por misión programar acuerdos interprovinciales dentro y fuera de cada región, tratando de equilibrar diferencias sub-regionales e interregionales, mediante una planificación científica y tratados políticos que serán sometidos a las respectivas Legislaturas para su aprobación legal y se pondrán en conocimiento del Congreso federal.

Analizando este tema el Dr.PEDRO J.FRIAS, en su disertación inaugural de las Jornadas sobre la Reforma Constitucional organizada por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la U.N.L. y el Colegio de Abogados, al referirse a los acuerdos regionales aclaró que **"sin funcionarios electivos propios",** agregando que "inquietan los parlamentos regionales, pero no hay problema, siempre que sean **delegaciones de las Legislaturas,** con el fin de unificar legislación y ese tipo de tareas. Sugirió además la creación de un gran Banco Central Regional, a la manera del Tesoro Federal norteamericano". (El Litoral 5/5/94 pág.22)

Estimamos que, de ese modo se irá forjando una conciencia regional que permitirá integrar las actuales divisiones políticas en divisiones regionales, cuya realidad habrá de preceder a una futura y no lejana reforma constitucional.

O, dicho en otras palabras, lo que predicamos para afuera (integración latinoamericana) lo practicaremos dentro de casa (integración provinciana)

4º).- Regiones constitutivas del país.

"El actual territorio argentino -dice JUAN ALVAREZ (op.cit.pág.23)- fue objeto de estudios científicamente metodizados recién a mediados del siglo último, y el conocimiento de sus características geográficas es obra de los contemporáneos. Tales investigaciones, condensadas en el admirable trabajo del Dr.E.A.S. Delachaux ("Las regiones físicas de la República Argentina"), han venido a demostrar que **nuestro**

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
10

país se constituyó mediante la agrupación política de cuatro grandes regiones físicas, separadas por diferencias susceptibles de influir sobre la vida económica de sus respectivos pobladores. A saber:"

"**a.- El litoral**, limitado al Oeste por los contrafuertes de la Cordillera hasta el río Salado, y luego siguiendo este río, hasta su codo en Matará. De allí hacia el Sud bordeando las sierras de Córdoba; y por fin al Este, hasta terminar en el antiguo estuario de Bahía Blanca. Por los otros rumbos la región del Litoral coincide con los límites exteriores de la República".

"**b.- La región central o mediterránea**, zona de transición entre las tierras donde es posible producir agricultura sin riego ni abono, y aquella donde no puede prosperar sin esos elementos".

"**c- La región serrana o andina**, correspondiente a la parte occidental del territorio, que comprende en su totalidad la cordillera de Los Andes, lindando al Sud con el río Limay".

"**d.- La región patagónica**, limitada al Norte por los ríos Negro y Limay y, al Sud, por el extremo meridional de la Tierra del Fuego argentina".

A fin de precisar mejor sus ideas, el autor superpone a uno de los mapas de Delachaux las fronteras provinciales de las entonces existentes catorce provincias, como lo sugiriera el autor de "Mis montañas".

Ese mapa es el que encabeza este trabajo.

La región Litoral es subdividida en tres que se denominan con las letras A, B y C.

La "A" comprende las actuales provincias de Formosa, Chaco, parte de Santiago, N.O de Córdoba y Norte de Santa Fe. Podríamos llamarla **"subregión chaqueña"**.

La "B", se integra con las actuales provincias de Misiones, Corrientes y Entre Ríos. Podríamos denominarla **"subregión" mesopotámica**.

La "C", incluye el Sud de Córdoba y de Santa Fe, la provincia de Buenos Aires -salvo en su parte inferior que va de Bahía Blanca a Río Negro, a la que indebi-

JUAN BERNARDO ITURRASPE
Convencional Constituyente
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
11

damente se incluye en la región mediterránea- y parte de la actual provincia de La Pampa. Es la llamada **"subregión pampeana"**.

La región central o mediterránea, abarca parte de Salta, Tucumán, Santiago, Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza, San Luis y de la actual provincia de La Pampa.

La región andina o serrana, correspondiente a la parte occidental del territorio, que abarca en su totalidad la cordillera de Los Andes, lindando al Sud con el río Limay.

El autor divide a esta región en dos "subregiones: la "A" situada al norte que comprende las provincias de Jujuy y parte de Salta y de Tucumán y la "B" que va de Catamarca hasta el río Limay, abarcando San Juan, Mendoza y Neuquén.

Otra región tradicional por la excelencia de sus vinos es la de Cuyo, nombre de una antigua provincia argentina, dependiente de Chile en sus comienzos e integrada por las actuales Mendoza, San Juan y San Luis.

Por último la región patagónica limita al Norte con los ríos Negro y Limay y al Sud con el extremo meridional de Tierra del Fuego.

En general estas regiones y subregiones en sus grandes lineamientos han subsistido hasta el presente, aunque distorsionadas por centralismos absorbentes, e incidencia de presiones foráneas, a tal punto que, bien podría afirmarse y "es dable sostener que todo o gran parte del espacio geográfico nacional **'es una región', con cabeza principal en Buenos Aires, pues un gran centro sobredimensionado, con gran poder de atracción, impide el juego normal de la complementariedad y la integración nacional"**. (Roccatagliata. "La Argentina. Geografía General y los marcos generales. Ed.1992 pág.435)

5º).- No coincidencia de la región con la división política.

Se advierte que las regiones y subregiones no coinciden en muchos casos con la división política. Y esa falta de coincidencia se ha ido agravando con el tiempo y el uso de perversas prácticas sociales económicas y políticas. Así, por ejemplo, Santa Fe en el Norte, a partir de la ciudad Capital, pertenece a la subregión cha-

H. CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE
FOLIO 12

queña, mientras que el Sud corresponde a la subregión pampeana, ambas contenidas en la región litoral

Con la excepción de algunos bolsones de desarrollo como Rafaela y Sunchales, ubicados al Norte, los límites políticos abarcan dos realidades económicas y sociales distintas.

Lo propio pasa en Córdoba, a medida que nos vamos acercando a los límites con La Rioja y Santiago del Estero.

La división regional establecida en la futura Constitución como reconocimiento por el orden jurídico de una realidad física, económica, ecológica, social y cultural trascendente, no sólo permitirá a los actuales poderes constituidos ir estructurando una íntima ligazón mediante acuerdos traducidos en una legislación adecuada y superación de fronteras artificiales, sino, también, **habrá de facilitar el ejercicio de una solidaridad que se hace cada vez más necesaria para el bien común.**

Asimismo, cuando la región trasciende el ámbito nacional, como ocurre en la serrana o andina, con las vecinas Repúblicas de Chile, o de Bolivia; o la subregión chaqueña con el Paraguay o la subregión mesopotámica con el Uruguay y Brasil, la regionalización estará echando las bases de una integración futura, que se hace cada vez más necesaria y que fue distorsionada por la obra nefasta del imperialismo. La conciencia de la necesidad de volver a la Patria Grande, hará la obra de unificación más pronto de lo que imaginamos.

Esta discordancia entre lo físico, lo ecológico, lo cultural, lo social y lo político originó muchos proyectos separatistas, nos hundió en la anarquía y produjo dolorosos desgarramientos del suelo patrio. El Alto Perú (hoy Bolivia), Paraguay y Uruguay, optaron por la secesión, no sin antes intentar fórmulas conciliatorias o agrupaciones regionales, que siempre fracasaban, porque los privilegios, apoyados por la fuerza, privaban sobre los principios, que estaban bien claros desde los inicios.

Resulta admirable el criterio que sobre este tema tenía el Congreso de Tucumán. De una lucidez y acierto que, en verdad, no abunda en la actual generación.

En el Manifiesto aprobado en la sesión del 3 de agosto de 1816. El Congreso se expresaba del siguiente modo:

JUAN BERNARDO ITURRASPE
Convencional Constituyente
STA. FE

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 13

"Si al tirar las líneas las condujéramos por donde la naturaleza las señaló con límites visibles, donde el suelo se baste a sí mismo, donde presente las conveniencias y comodidades necesarias, defensas o medios que las proporcionen a la seguridad, donde el clima, el lenguaje, el genio y carácter, las habitudes, los usos y costumbres no induzcan diferencias chocantes, fijaremos la demarcación y diremos: **la naturaleza ha llenado su designio y nosotros hemos conformado nuestra obra a sus planes**".

"Mas, cuando dentro de esta traza los pueblos insistieren en demarcaciones por divisiones y subdivisiones arbitrarias, les diremos: echad la vista a Europa y ved lo que ha obrado en ella el siglo pasado, **su división multiplicada en tan <u>pequeños estados</u>**: guerras inevitables movidas o sostenidas por causas de justicia, por pretensiones y derechos de territorio a territorio y de Estado a Estado. **La reducción de algunos de ellos a <u>grandes demarcaciones</u> habría removido las cuestiones y economizado la vida a centenares de miles de hombres...**".

A esta altura de los tiempos Europa, con su "MERCADO COMUN", Canadá, E.E.U.U. y Méjico, con el NAFTA y China con su política aperturista, demuestran haber aprendido la lección. Nosotros comenzamos a balbucearla con el MERCOSUR.

Pero, donde no parece que hayamos aprendido nada, es en el orden interno. Un mapa político irracional distorsiona las regiones y provoca reacciones indeseables en el Norte de Santa Fe, en Río Negro, en Santiago del Estero, y en muchas otras Provincias.

Esta discordancia entre lo político y lo físico y ecológico explica el por qué de la inclusión en nuestra propuesta, de algunas provincias repetidas en distintas regiones. Ello sucede porque el actual límite político abarca a más de una región como ocurre con Santiago del Estero, que integra en parte la región Litoral y en parte la Mediterránea; lo propio acaece con La Pampa, que también participa de ambas regiones; con Salta, que se ubica en la central o mediterránea y en la andina o serrana, al igual que Tucumán, Catamarca, San Juan, Mendoza y Neuquén.

JUAN BERNARDO ITURRASPE
Convencional Constituyente
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
14

6º).- Concepto de región.

A esta altura del análisis conviene que conceptualicemos adecuadamente el tópico sobre el cual estamos discurriendo.

Para RUPERT V.VANCE (Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Tº9 pág.161, "Región"), "una **región** es una **zona homogénea** con unas **características físicas y culturales distintas de las de las zonas vecinas.** Como parte de una Nación, una región posee unidad suficiente para tener conciencia de sus costumbres e ideales y tiene, por lo tanto,una identidad propia que la diferencia del resto del país. El término 'regionalismo' representa adecuadamente la conciencia regional en acción como ideología, como movimiento social o como base teórica de la planificación regional; se aplica asimismo a la labor científica de delimitación y análisis de las regiones como entidades carentes de límites formales".

Más adelante el eminente sociólogo estadounidense expresa: "Como conceptos utilizados en las ciencias sociales, región y regionalismo aparecen en un punto intermedio entre la comunidad y la Nación. La jurisdicción de las unidades políticas viene determinada por las fronteras oficiales, pero para delimitar las regiones fundamentales los científicos sociales han de atender a las **realidades sociales, tanto demográficas como económicas**. La regionalización es, por lo tanto un instrumento heurístico para facilitar el análisis, la planificación y la administración; es un factor común a todos los estudios sobre regionalismo realizados en diferentes disciplinas. Las regiones pueden ser consideradas pues, como **elementos que forman la estructura de un área sociocultural mayor".**

El reconocimiento de las regiones en el texto constitucional, otorgándole realidad jurídica para que en ella actúen los organismos políticos que las integran, o se les agreguen otros, logrará superar el separatismo, la carencia de desarrollo y **la invasión de zonas desarrolladas por multitudes de marginados, preservando, de esta manera, a las grandes urbes de altos índices de desocupación, miseria y criminalidad.**

HOWARD W. ODUM (Folk, Region and Society. Op.cit pág.163), al estudiar los problemas del Sud de los Estados Unidos, es quién nos da un modelo para re-

solver los nuestros, de subdesarrollo y regionalismo a ultranza. Frente a esos disvalores es necesario adoptar **un regionalismo que asuma como prioritarios los valores nacionales**. "Odum propugnaba, pues, **una planificación regional-nacional que permitiera que todas las zonas participaran y se beneficiaran por igual de los recursos de la Nación, de su riqueza de capital y de su organización social y política.** Creía que el desarrollo de la integración regional nacional era necesario para la subsistencia de la Nación."

Y creía bien. La fragmentación en veintitrés Provincias, veda a sus gobernantes la posibilidad de encarar con acierto los problemas regionales, incrementa el gasto público con una inmensa burocracia, profundiza las diferencias económicas e impide que se restablezca el anhelado equilibrio, que es esencial para que el país salga de su estancamiento.

Basta echar una ojeada sobre un mapa de la República Argentina para advertir lo necesaria que es la creación de mecanismos regionales para la solución de problemas que la naturaleza hace comunes. Así, sólo para citar como ejemplo una región -la Litoral- advertimos que, el Paraná y el Uruguay, confluyendo en el Plata provocan cuestiones que, para su solución requieren el acuerdo de las Provincias de Buenos Aires Santa Fe, Chaco, Formosa, Entre Ríos, Corrientes, parte de Santiago Córdoba y la Pampa. Esto es, de todas las provincias que integran total o parcialmente la región Litoral y sus tres subregiones. A mayor abundamiento también aparecen con intereses comunes Uruguay y Brasil

7º).- <u>Región y disciplina política.</u>

Bien dice Roccatagliatta (op.cit.pág.429) que "el concepto de región es complejo y ambiguo".

Pero, "la geografía no es la única disciplina que utiliza el vocablo región" (op.y loc.cit.). Para la sociología -como ya lo vimos con las citas precedentes- para la economía y para la disciplina política, presenta caracteres diferentes.

JUAN BERNARDO ITURRASPE
Convencional Constituyente
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 16

Para la geografía, "la unidad regional se basa en dos principios. Uno será referido a la **uniformidad** y el otro a la **cohesión** o **funcionalidad,** aspectos que muchas veces se combinan y se traducen en determinadas formas de organización"

"Sobre estos conceptos parece existir bastante consenso entre los geógrafos...".

"Así, surgen dos tipos de regiones: las homogéneas o uniformes, también llamadas **regiones formales** y las **regiones funcionales o polarizadas, también denominadas nodales.** Estos dos tipos de regiones surgen del seno mismo de la geografía, apoyada en su teoría, en su método y sobre todo en su modalidad operativa".

"Las regiones de planificación, en cambio, obedecen a objetivos políticos y, si bien su identificación no deben desconocer las bases geográficas, su diseño no responde a la teoría y a la metodología de la geografía sino a las estrategias a seguir". (op.cit pág.431)

A la fecha, los avatares del tiempo hacen que las tomemos primordialmente como regiones de planificación, a objeto de obtener un cambio primordialmente político: Restaurar el antiguo equilibrio alterado y poner en su quicio lo que fue distorsionado.

En su tiempo las cuatro regiones descriptas por Delachaux, constituían claras realidades geográficas que fueron degradándose y, con ellas, la totalidad del país, hasta sumergirnos en el tercer mundo.

Como bien dice Quiroga Lavié (Derecho Constitucional ed.1993 pág.27) "A esta altura del tiempo que le toca vivir al Estado, resulta claro que el núcleo que permita definir adecuadamente a la Constitución es pensarla como el **"programa"** del sistema social que permita la organización de aquél".

Esto es lo que el autor llama un "tipo cibernético" de Constitución.

"Los selectores de la energía política (demandas sociales) deben estar abiertos al entorno social y suficientemente comunicados entre sí entre los selectores primarios (grupos de presión), los secundarios (partidos políticos) y los de tercer nivel (aparato burocrático)".

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 17

La regionalización permitirá el ejercicio de la solidaridad en el interior de cada región, y la reparación histórica de un deterioro originado por una centralización desmesurada y por la ruptura de la antigua armonía entre las regiones.

8ª).- El proceso dialéctico: la síntesis.

a) - El Estado federal como síntesis entre la Confederación y el Estado unitario.

"En el Estado federal coexisten -dice Quiroga Lavié (op.cit.pág. 632)- en cierto grado de transformación, las ideas regulativas que han engendrado el funcionamiento confederado de gobierno y el sistema unitario. Ambas líneas de fuerza -representativas de intereses opuestos- han encontrado en la federación la salida política adecuada para evitar la dispersión de los pueblos que, necesitados de unidad común, precisaban también de autonomía diferenciadora. En la Federación el gobierno del Estado central es unitario y el gobierno provincial es autónomo. El Estado federal es una unión indestructible de Estados indestructibles. (Conf. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos)".

Sin embargo, a objeto de ahondar el análisis dar explicación al deterioro que sufre en la actualidad esa síntesis y buscar el remedio que la recomponga es preciso escudriñar en ese brillante pensamiento el contenido de tesis y antítesis y el comportamiento de sus protagonistas

b).- Tesis y antítesis: los protagonistas.

Todo la historia se traduce en un proceso dialéctico en el cual pugnan, muchas veces, una tesis realista con otra utópica. Así en la antigua Grecia la lucha se entabló entre tirios y troyanos, en la Florencia del Dante, entre güelfos y gibelinos. En nuestra patria los protagonistas de ese proceso asumen distintos nombres a través del tiempo: federales y unitarios, crudos (alsinistas) y cocidos (mitristas) chupandinos y pandilleros (1856) y en tiempos más cercanos peronistas y Unión Democrática o peronistas (ahora justicialistas) y gorilas. También los enfrentamientos militares originaron sectores en que participaron no pocos grupos civiles y que dieron en llamarse "azules" y "colorados" y "halcones y palomas" etc.etc.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
98

Pero, la verdadera trama del proceso, el transcurso del tiempo o los acontecimientos, hacen, muchas veces, que la tesis real se trueque en utópica y la antítesis utópica se haga indeseadamente real. O que una historia que no está al servicio de la verdad haya sembrado en nosotros la confusión entre ambos protagonistas.

c) Diferencia sólo aparente entre pensamiento unitario y alberdiano.

Juan Bautista Alberdi, después de haber practicado el más crudo utopismo rivadaviano, quizá en la trastienda de Marcos Sastre, tuvo ocasión de leer a Lerminier, divulgador del historicismo de Savigny y allí descubrió que la historia no pasaba por el exotismo de las instituciones importadas de Europa sino por la realidad que representaban los caudillos. En su libro "Fragmento Preliminar al Estudio del Derecho (Obras Selectas, 5) Alberdi señala el mimetismo de los unitarios, que intentaban trasplantar instituciones de Europa " como si la vida social pudiera plagiarse como los escritos." Mas, "la sociabilidad es adherente al suelo y a la edad, y no se importa como el lienzo o el vino; ni se adivina ni se profetiza". Así, llegaron los caudillos con el pueblo, y el partido unitario como "minoría privilegiada" fue barrido "por la mayoría popular que algún día debía ejercer los derechos políticos...".

El triunfo de los federales importó "la abdicación de lo exótico por lo nacional; del plagio por la espontaneidad; de lo extemporáneo por lo oportuno; del entusiasmo por la reflexión", según el pensamiento alberdiano.

Y refiriéndose a Rosas afirma "Hemos debido suponer en la persona grande y poderosa que preside nuestros destinos públicos una fuerte intuición de estas verdades". (op.cit. pág.25)

Más adelante, refiriéndose a la suma del poder y la concepción política federal los justifica diciendo que "no es otra cosa que el sentimiento de la verdad, profundamente histórica y filosófica". (op.cit.pág.26).

Estas palabras, tan convincentes y que podrían servir de paradigma en nuestro tiempo, se desvirtúan, y no pasan de ser una mera expresión verbal, totalmente divorciada de la realidad, porque Alberdi, a continuación, abjura de la tradición espa-

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
18

ñola y la indígena, que, mala o buena, era la única que teníamos, para adoptar artificialmente la francesa.

"Y aquí estaba -dice José María Rosa ("Nos los representantes del pueblo". ed. 1963 pág.54)- la genialidad de la 'joven generación'. Venía a salvarla Mayo, nuestra 'verdadera tradición, la historia posterior a 1810: el día que dejamos de ser colonos acabó nuestro parentesco con España: desde la República somos hijos de Francia'. La originalidad americana estaba pues en dejar de ser españoles para ser franceses; a fuerza de tal debería reemplazarse el idioma castellano, 'importación absurda de una legitimidad exótica', que no se encontraba en 'armonía íntima con nuestro pensamiento, más simpático mil veces con el movimiento rápido y directo del pensamiento francés, que con los eternos contoneos del pensamiento español".

En definitiva, la tesis alberdiana en su expresión teórica parecía correcta, pero en la práctica era tan exótica, extranjerizante y ajena a la realidad como la unitaria, a tal punto que tomaba como tradición la de un país totalmente ajeno a nuestras tradiciones hispánicas y aborígenes, como lo es Francia.

Esto explica muchas cosas de nuestra historia y la constante contradicción maniquea entre ambas personas políticas cuya sustancia no varía, aunque cambie de nombre.

El fenómeno se reitera en nuestro pasado, a través de expresiones como "Línea Mayo-Caseros", "Unión Democrática" etc.etc. y aún en nuestros días.

d) <u>Fachada formal y real del fenómeno.</u>

Se hace necesario un sinceramiento y una transformación a fondo. Porque, bajo la fachada formal de un federalismo declamado por una Constitución elitista, que abjura del pueblo designando a sus representantes mediantes electores, yace la fachada real de un aislamiento político que altera los equilibrios regionales y favorece un centralismo cada vez más absorbente.

El nombre de "provincias", asignado a esas entidades políticas, resulta premonitorio. Porque tiene un origen que lo explica todo. Los romanos dictaban leyes para los vencidos **(pro vincies)** y de allí nos viene el término **"provincia"**.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
20

Para restablecer el equilibrio es necesario fortalecer a las provincias mediante su nucleamiento en la región, que es su hábitat natural, pero dejando que ellas mismas, a través de sus órganos políticos, emprendan el camino de su integración.

Porque -lleva razón Vanossi ("Fundamentos y razones de la necesidad de la Reforma de la Constitución y Descentralización en la Argentina" en "Reforma Institucional y cambio político" ed.1991 pág.97)- en cuando aborda el tema de la regionalización insertándolo en el término "modernización", entendida ésta como política global para alcanzar ciertos reequilibrios, en un país "que **se ha desequilibrado a través de décadas y décadas, a punto tal que peligran las bases de sustentación que todo Estado constitucional necesita para poder funcionar debidamente y asegurar los fines que se propone, que básicamente son su desarrollo, su liberación".**

Entre los "tres grandes desequilibrios que están a la vista", Vanossi señala en primer lugar" **el desequilibrio federal, atento la enorme distorsión que la fuerza centrípeta ha producido en nuestro país en detrimento de las partes componentes de la federación".**

Para remediar este mal, nos aconseja el autor favorecer la regionalización "para redimensionar el Estado federal argentino. Vuelta a Dorrego, el gran federal doctrinario que vaticinó en el debate de 1826, que no se trataba de una verborragia federal ni de un federalismo nominal, sino de **crear entidades equivalentes en igualdad de oportunidades; o sea, <u>provincias que fueran provincias y no carátulas de expedientes, y que tuvieran medios para poder en términos reales competir en la unión federal.</u>** Y esa meta puede ser en el esquema del federalismo político existente, pero sin abandonarlo, como forma de Estado actual, porque se comprenden las razones históricas y espirituales que lo animan. Puede haber implementación socioeconómica por los carriles intermedios de lo regional, porque no todo lo que excede a la competencia de una provincia tiene que ser central, y no todo se puede hacer por el esfuerzo de una provincia o por delegación del centro hacia una provincia. Creemos que se ha concientizado un nivel intermedio, al que hay que cana-

JUAN BERNARDO ITURRASPE
Convencional Constituyente
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 21

lizar institucionalmente, que son **las grandes regiones que componen nuestra unión nacional y que deben tener estructura jurídica adecuada a niveles de planificación de ejecución y de control para cumplir las grandes decisiones comunes.** Así lo señalamos -concluye- en los dictámenes de la Comisión asesora para el estudio de la reforma institucional (1971)". (op.cit.pág.117)

Coincidentemente, Dromi ("Nuevo Estado Nuevo Derecho" ed.1994 pág.319) nos dice: "La democracia integral debe ser también una **democracia federal**. La democracia argentina, nuestra democracia, **es representativa, republicana y federal**. El federalismo es presupuesto y herramiento **de la democracia a nivel local.** Con participación cívica en la definición del destino local y en el gobierno y administración de los intereses regionales, **se edifica de abajo hacia arriba el edificio republicano.** El federalismo apuntala a la República. No se trata de un localismo folklórico, sino de una alternativa institucional que posibilita el **desarrollo regional en el marco de la identidad nacional.** Este objetivo -concluye- debe plasmarse en un nuevo **'Código de las Provincias y de las Regiones'.".**

El autor señala que, "en nuestro país, el regionalismo en su perspectiva económica no ha brindado frutos, por cuanto se advierte y es de fácil comprobación un **aislamiento de las economías provinciales entre sí**; un **polo aglutinante de concentración demográfica y económica** y un **proceso migratorio** que ha despoblado el interior del país y el interior del interior, dado que el fenómeno se produce en Buenos Aires respecto del país y se repite en Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Tucumán respecto de sus propias realidades". (op.cit.pág.316)

Ante este diagnóstico, señala que "deberá diseñarse una política nacional compatible con las posibilidades existentes y las predecibles, en las que no debe estar ausente la regionalización". (op.y loc.cit.)

"La acción -sigue diciendo- debe orientarse hacia diferentes campos: en el **social,** apuntando a una mayor participación, favoreciendo las inversiones para el desarrollo de los recursos humanos, alentando la capacidad de decisión y organización de los entes regionales; en el **económico,** a través de programas de expansión racional de los recursos agropecuarios, inversiones para el desarrollo de los recursos

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
22

naturales y promociones agro-industriales y minero-industriales y en el **geopolítico,** por medio del desarrollo socio-económico de áreas de frontera, acuerdos internacionales de integración, etc. Las Provincias del norte y del oeste argentino, por ejemplo, deben encontrar la salida de sus producciones a través del Pacífico".

"**El gobierno nacional** -reflexiona- **debe comprender que las soluciones para cada región dependen de sus recursos naturales, generando condiciones para que los mismos sirvan a esa región y al país en su conjunto. Pero lo que también debe comprenderse es que nuestro país tiene regiones con recursos naturales limitados. Los desiertos y los pantanos son tales hasta que se hagan las obras necesarias para convertirlos en regiones agropecuarias, turísticas, industriales, etcétera**".

e).- La región como alternativa del Estado Federal.

Y aquí, aparece un pensamiento claro y definitorio del autor: "la región es una alternativa en la estructura y dinámica del Estado federal, pues **no se la puede concebir como una entidad política distinta y superior a la provincia**". (op.cit.pág.318)

En esto coincide con el pensamiento de Vanossi y de Frías.

Agrega: "son modos de materialización de la **coordinación** y **complementación** entre Nación y Provincias entre sí, la creación de **empresas federativas e interestaduales**".

"Ambos modelos empresariales -sostiene- viabilizan y posibilitan la concreción de emprendimientos entre Nación y Provincia, Provincias entre sí, Provincias y Municipios, Provincias y otros entes públicos no estatales".

"Es inimaginable -afirma- la posibilidad de desarrollo provincial sin proyección fuera de los límites políticos de la Provincia, en tanto que una de las soluciones de los problemas económicos pasa por la ampliación de los mercados".

"La relocalización de los Estados nacional y provincial demandará acudir, además a los mecanismos de acuerdo jurídico-político. Ellos se instrumentan a través de acuerdos de concertación federal, tratados interprovinciales, tratados provinciales con entidades o gobiernos extranjeros y leyes-convenio".

H. CONVENCIÓN NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 23
21

"Los acuerdos de concertación federal podrán concretarse entre las Provincias con el Estado nacional".

"Los tratados interprovinciales, sin participación de la Nación y con conocimiento de Congreso crean derecho interno regulatorio sólo de aspectos administrativos o ejecutivos, en materia judicial, económica o de utilidad común. Esta herramienta posibilitará la concertación para emprendimientos conjuntos, planificación nacional, intercambio comercial, cultural, etc.". (op.y loc.cit.)

"Por su parte, los tratados provinciales con entidades o gobiernos extranjeros son acuerdos internacionales sin participación de la Nación y con comunicación al Congreso. Los mismos importarán compromisos para las Provincias sin que signifiquen menoscabo de la atribución de la Nación en lo atinente al manejo de las relaciones exteriores. **Este tipo de tratado ha sido receptado en la mayoría de las nuevas constituciones provinciales** y reviste gran significación económica. Debe impulsárselos, primordialmente, en las provincias fronterizas". (op.cit.pág.319)

Más adelante, el autor coincide con nuestra síntesis entre ambos personajes históricos diseñados ut supra, expresando que, "La Argentina del presente reclama **algo más que la "unión nacional"** concertada por las Provincias en 1853. La federación unitaria fue objetivo de la organización nacional. Hoy, es menester además, procurar una **identidad única y unitaria del querer común** de la argentinidad, en lo espiritual moral, cultura, político, económico y social. Si la **"unión nacional"** de 1853 salvó a las Provincias Unidas de la **"secesión"**, la **"unidad nacional"** debe salvar al país de la **"disociación"."**.

Luego, señala "el objeto de toda esta actividad, que no es otra que la de afirmar la Nación (en todas y en cada una de sus partes) para construir el país. El país nos reclama **un programa nacional y federal solidario,** renovado y renovador del espíritu de la **argentinidad"**.

Pasa entonces a referirse a "las pautas directrices de la nueva concertación federalista", que son: a) el principio de **"solidaridad institucional"**; b) el de **"descentralización e integración"**; c) el de **"reglamentación y concertación"** y d) el de **"compatibilidad y coherencia"**.

H. CONVENC. ON NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
24

Expuestos los principios el autor enuncia sus contenidos, a saber:

a) El principio de solidaridad institucional, como valor social, tiene también su **definición y aplicación** en el régimen federal argentino. En efecto, el ser y deber ser de las Provincias en el concierto nacional parece una lucha infinita y desproporcionada por las disputas y sustracción de competencias de arriba hacia abajo **con un centralismo que desprovincializa y con un provincialismo que desmunicipaliza**. La cuestión es darle la razón al país más que a la Nación o a la Provincia, para corregir los comportamientos 'asolidarios', entre Provincias ricas y Provincias pobres, que lamentablemente, a veces, concluyen hasta con desbordes y protesta social".

"De allí la necesidad de **proporcionar y equilibrar recursos económicos y humanos** en vista de la verdadera unidad nacional, abaratando costos, simplificando trámites y evitando duplicaciones de competencias para tener un **unidad federativa equilibrada"**.

b) Los principios de descentralización e integración imponen **la redefinición de las Provincias, la redimensión de los Municipios y las alternativas de integración local y regional,** juntamente con las posibilidades distributivas de la riqueza común. El Código tiene dos pilares fundamentales: **la descentralización y la integración interna**. Las partes deben pactar en igualdad de condiciones para estabilizar un sostenido modelo de convivencia entre las Provincias y la Nación con democracia federal. Por todo esto, el nuevo Pacto es un requerimiento inexcusable de la **solidaridad instrumental** en operación, con medidas de concertación, conciliación, transaccionales y de renunciamientos recíprocos".

"La redimensión federal exige, -enfatiza el autor- cuanto antes, solucionar el **desequilibrio que existe entre Nación-Provincias- Municipios,** puesto que los principios contemplados en la Constitución Nacional se han visto desnaturalizados a raíz **de las frecuentes interrupciones institucionales y las sucesivas deformaciones centralizantes, provocadas por normas y prácticas de los poderes nacionales**. En rigor, decir federalismo es hablar de régimen local, es decir de autonomía provincial. La autonomía provincial ha de situarse a la luz de los principios

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
25

nucleares que la Constitución reformada contiene para la total estructuración del Estado".

Y aquí el autor desemboca en la verdadera cuestión: "el déficit institucional que hoy presenta el federalismo argentino debe superarse. La necesidad de dictar un Código sobre esta materia es innegable. El Código de las Provincias y de las Regiones será el **nuevo pacto federal, será el pacto de las autonomías afirmadas para la integración nacional".**

c) Los principios de la reglamentación y concertación. El autor sostiene que estos principios hacen de este cuerpo normativo "un ordenamiento dinámico en la aplicación de las políticas federales y locales. Los lineamientos, los grandes principios de la redimensión federal estarán en el nuevo texto constitucional y el Código debe contener las **medidas concretas** a ejecutar para ser factible el federalismo proclamado constitucionalmente".

De este modo "El Código se convierte así en la **reglamentación de la Constitución.** Hace operativas en las diferentes materias, las cláusulas programáticas del régimen federal. Es para consolidar el régimen federal; es para hacer operativo el federalismo".

Como bien dice el autor "La transformación del Estado tiene consecuencias sobre la distribución de competencias para la toma de decisiones y, en definitiva, para la integración y redefinición del nuevo ordenamiento jurídico. De ahí que el Código, se convierta en un **instrumento jurídico complementario de la Constitución Nacional y de las Constituciones provinciales.** Es una **programación legal concertada** de la actuación administrativa y gubernativa entre el Estado nacional y los Estados locales. Se trata, en suma, de lo que Pedro J.Frías ha llamado **federalismo de concertación.** Se debe apuntar a homogeneizar fines y acciones comunes, fundamentalmente sobre las **nuevas misiones de los Estados provinciales y municipales,** a raíz de los procesos de transformación de que son objeto".

d) El principio de compatibilidad y coherencia lógica del sistema -finaliza el autor- "es el que permite que un proceso de transformación sea exitoso, si la Nación y todas las Provincias y sus Municipios lo acompañan. De nada sirve que una

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
26

sola de las partes adopte y ejecute las medidas conducentes al cambio si las otras partes componentes del todo no lo hacen".

"Debe haber una compatibilización entre las políticas nacional y provincial. Debe existir un accionar unívoco, no equívoco, todo ello sin perjuicio de las autonomías locales. También debe tenerse presente que el crecimiento de la Nación no puede ser a costa de **provincializar el déficit**. No puede transferirse a las Provincias sectores públicos deficitarios con el objeto de sanear las cuentas nacionales".

Coincidentemente con lo expresado por nosotros ut supra el autor afirma que "La regionalización **se hace**. La región es una alternativa federal y es un modelo para seguir siendo y haciendo".

Seguidamente propone la formación de **siete regiones de integración económica**: Norte, Mediterránea, Andina, Austral, Pampeana, Litoral y Metropolitana.

Luego pasa a diseñar el ámbito de estas regiones: "La región **Norte** abarcaría las Provincias de Tucumán, Salta, Jujuy, Chaco y Formosa, sería la aplicación de la actual NOA, integrada sectorialmente con los países limítrofes. La **Mediterránea** comprendería Córdoba, Santiago del Estero y San Luis, la **Andina**, a Mendoza, San Juan Neuquén, La Rioja y Catamarca con salida al Pacífico. La región **Austral** estaría integrada por Ríos, Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego; la **Litoral** comprendería a las Provincias de Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes y Misiones; la **Pampeana** a Buenos Aires y La Pampa y la región **Metropolitana** a la Ciudad de Buenos Aires y al Gran Buenos Aires".

Por lo demás "El Código debe tener en cuenta e incorporar los acuerdo del "Gran Norte", del "Gran Cuyo", el Comahue, el Nordeste, el NOA y a la Patagonia".

"Estaríamos así ante un **nuevo mapa regional** y sus indicadores: población, producto bruto, consumo, inversión, renta, ingreso, capacidad contributiva, mano de obra, servicios, producción, importación y exportación regional, salud, infraestructura (energía, transporte, puertos, comunicaciones), recursos naturales, etc., que le darían identidad y personalidad a cada región".

Pero el tema no concluye aquí: "Además lo que se propone es un federalismo de concertación. De ahí la necesaria participación de Provincias y regiones en

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
27

los órganos de decisión para ejecutar emprendimientos en materia de recursos, policía del trabajo, sanidad animal, transferencia de servicios, políticas de salud, vivienda, educación y banca provincial, entre otras".

Asimismo "Los pactos ya acordados por las Provincias con la Nación deben ser incorporados al código a fin de contar con un instrumento legal que manifiesta los nuevos modos de convivencia entre el todo (Nación) y las partes (Provincias). Así, deberán estar el **Pacto Federal Eléctrico** de noviembre de 1989, el **Pacto Federal** de mayo de 1990, **la federalización de los hidrocarburos** (ley 24.145) de septiembre de 1992, el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (conocido como **Pacto Fiscal**) de agosto de 1993 y todos aquellos otros acuerdos que a nivel general convengan las veintitrés Provincias y la Nación".

Culmina el autor su proyecto refiriéndose a las materias sobre las que tratará el código.

Este "debe ocuparse de la **participación de las Provincias en la integración fronteriza y de sus relaciones internacionales,** mientras estas cuestiones no sustraigan competencias al Gobierno Nacional".

Como objeto de la concertación federal, Dromi señala los siguientes temas: "promoción del turismo; cooperación técnica, científica e industrial; lucha contra incendios y otras catástrofes naturales, enfermedades epidémicas y endémicas como el mal de chagas y el cólera; exportaciones, fomento e intercambio de la investigación científica y técnica; husos horarios; programas de protección a la niñez, la juventud, la tercera edad, la promoción de la mujer, el fomento del pleno empleo, la ayuda a minusválidos, indígenas, emigrantes y demás grupos sociales necesitados de especial protección; organización, régimen y funcionamiento de establecimientos penitenciarios y de reinserción social; control o fomento de entidades privadas benéfico-asistenciales; administración de los servicios sanitarios; la conservación y enriquecimiento del patrimonio cultural e histórico; coordinación con las policías locales en materia de seguridad pública dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano; protección de los ecosistemas, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y vías navegables, pesca, juegos,

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
28

transportes y tráfico, industria y energía los programas de capacitación de personal de la administración pública".

"También -agrega- debe incluir este Código acuerdos y pactos sobre gobierno y administración de los recursos naturales, cláusulas para el crecimiento y producción, fomento del pleno empleo, políticas fiscales, regionalización, hidrocarburos, transferencia de policía al orden local, preservación del medio ambiente y urbanismo. Asimismo sobre simplificación y homogeneidad de trámites en materia procesal civil, comercial, laboral y administrativa, creación de parlamentos regionales interprovinciales, etc.".

En cuanto a "las políticas comunes, éstas serán acordadas por los respectivos poderes ejecutivos provinciales y posteriormente deberán ser aprobadas por las legislaturas provinciales en lo que es materia de su competencia según las Constituciones locales".

Por su parte, el ya citado Roccatagliata (op.cit. págs.438/445) respecto del número de regiones adopta una división integrada por ocho, a saber: 1º) La región metropolitana de Buenos Aires; 2º) La macroregión pampeana; 3º) La región agro-silvo ganadera del Nordeste y del Chaco; 4º) Región del Noroeste argentino; 5º) Región cuyana; 6º) Región de las sierras pampeanas; 7º) Región patagónica y 8º) Región marítima antártica.

Entre ambas propuestas, la de Dromi (7 regiones) y la de Roccatagliatta (8 regiones) optamos por la más amplia y comprensiva de Delachaux (4 regiones), que adopta un criterio más funcional- político, programático e histórico- que geográfico, **tratando de que la solidaridad recomponga lo que fue desequilibrado por políticas dependientes que contribuyeron a la deformación del país.**

No es óbice para ello, que en la actualidad se haya quebrado la armonía entre ciertas subregiones dentro de una misma región. Una política correcta debe tender a recomponer la perdida armonía.

Las grandes y medianas urbes corren el riesgo de ser invadidas por multitudes famélicas que se lanzan a la búsqueda de mendrugos de pan en los tachos de basura, manjares que a los desheredados les parecen opíparos para su hambruna. La

H. CONVENCION N.C. CONSTITUYENTE
FOLIO
28

miseria incrementa el analfabetismo y la criminalidad. Nuestras metrópolis están cercadas por ejércitos de menesterosos que pululan en extensas villas miseria.

La represión se hace cada más difícil, aunque tengamos la ilusión de hacerla más efectiva, centralizándola.

No podemos reiterar la desaprensión de los romanos de la decadencia frente a los bárbaros que sitiaban su ciudad.

Será necesario concitar la solidaridad de toda la región para crear en las subregiones carenciadas los medios de vida necesarios para la subsistencia de toda esa gente, a la que se favorecerá el regreso a su hábitat natural, salvándola del forzado destierro al que está condenada.

Ese resultado no se obtendría mediante un método geográfico que trazara las regiones a través de su uniformidad, porque de ese modo -además de no rescatar y recomponer el valor histórico- elaboraríamos un mapa de regiones opulentas, lindando con regiones miserables. La solución sería tan conflictiva como lo es el drama que hoy se vive en la actual Yugoeslavia.

Mientras más se tarde en encarar el problema, más difícil será resolverlo, porque los erradicados de sus lugares de origen se irán adaptando a sus nuevas condiciones de vida, adquiriendo vicios, prácticas antisociales, costumbres delictuosas y modos de vida lamentables, a cuya agravación contribuye el analfabetismo y la imposibilidad de aprender un oficio.

9º).- <u>División regional que se sugiere.</u>

Siguiendo el criterio trazado en el mapa adjunto por Juan Alvarez, pero tratando de mantener íntegras las fronteras provinciales, en esta transición entre delimitación política y regional, se estima conveniente la creación de cuatro regiones: **1º) La litoral,** integrada por las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, Misiones, Chaco y Formosa; **2º) La central**, que incluiría La Pampa, San Luis, Córdoba, Santiago del Estero y Tucumán; **3º) La serrana o andina,** que abarcaría Neuquén, Mendoza, San Juan, La Rioja, Catamarca, Salta y Jujuy; **4º) La**

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 30

patagónica constituida por Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Se dirá que dentro de cada una de esas regiones subsistirán diferencias. Ya vimos como el sud de Santa Fe, que pertenece a la rica pampa húmeda, se diferencia del norte, que presenta las características de la subregión chaqueña. Y, a medida que avanzamos hacia arriba, Chaco y Formosa nos muestran un panorama de pobreza y subdesarrollo. La subregión mesopotámica, ofrece una visión semejante, cuando observamos a Entre Ríos, Corrientes y Misiones. Y Buenos Aires, con su extenso y fértil territorio, con su litoral fluvial y marítimo, nos ofrece la más notable diferencia con el resto.

Lo propio ocurre si comparamos las fértiles zonas de Río Negro con el resto desértico de la Patagonia y de su propio territorio.

En síntesis y, para abreviar, estas mismas diferencias físicas, económicas y ecológicas se advierten en la región central, entre Córdoba y sus Provincias aledañas y en la andina, respecto de Mendoza y de varios de los estados provinciales que integran la región.

Por eso, la única manera de resolver el problema es trazando regiones de planificación o programación a objeto de promover fines de solidaridad, descentralización, integración reglamentación y concertación asegurando la mayor compatibilidad y coherencia entre los entes provinciales integradores de cada ámbito regional

10ª).- <u>Equilibrio entre Región y Nación.</u>

El constituyente ha de tener especial cuidado, al establecer las potestades de las regiones, en mantener el equilibrio entre éstas y el poder central.

Al respecto Cavallo ("Volver a crecer" ed.1991 pág.81) nos da una fórmula que aparece como muy atinada.

"Los complicados regímenes vigentes de promoción industrial y regional -nos dice- deben sustituirse por un régimen unificado que quede contenido en una ley simple (¿el Código propuesto por Dromi?) y que defina con precisión una regionaliza-

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 31

ción del país e identifique un conjunto de bienes y servicios cuya producción quiera apoyarse especialmente".

"La promoción regional debería hacerse mediante reducciones automáticas de los aportes personales jubilatorios y del impuesto a las ganancias y al patrimonio de los residentes en cada región, **conforme a un coeficiente de reducción creciente, en función de la distancia virtual de cada lugar con la Capital Federal.** De esta forma se conseguirá promover el asentamiento de la población en el interior. El impuesto a la tierra libre de mejoras actuará como importante incentivo adicional para el desarrollo del interior".

"Los bienes y servicios cuya producción desea promoverse especialmente por razones extraeconómicas serán objeto de una amplia y activa discusión política. Independientemente de los juicios de valor que cada uno tenga sobre lo que habría en definitiva que resolver, lo importante es que **lo que se decida promover quede claramente definido** y que **el instrumento de promoción sea el <u>subsidio a la producción</u>** y **no la <u>restricción de la competencia</u> ni el <u>subsidio a la inversión</u>**".

El sistema ideado por el autor respecto de los aportes e impuestos tiene idéntico mecanismo al de la "tarifa parabólica" adoptada para el transporte ferroviario a principios de este siglo, mediante la cual resultaba más barato conducir ciertos frutos exportables desde el interior al puerto que desde el puerto al interior". (Conf.Juan Alvarez op.cit.pág.133)

El autor nos da este cálculo para 1913:

Azúcar de Tucumán a Buenos Aires	$	21,23
Arts.de almacén Bs. Aires a Tucumán	$	40,35
Arts.de tienda de Bs.Aires a Tucumán	$	53,41
Vinos de Mendoza a Bs.Aires	$	35,19
Arts.de almacén y tienda de Bs.Aires a Mendoza	$	68,32

(Tarifa en moneda nacional y por 1000 kilogramos)

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
32

Ahora el Dr.Cavallo nos propone -con la gran autoridad en materia económica que indudablemente tiene- la reducción automática de los aportes jubilatorios e impuestos a las ganancias y al patrimonio en función con la distancia de cada lugar con la Capital Federal, mediante la aplicación de un coeficiente de reducción creciente. **¡Nihil novum sub sole!.**

Además propone un subsidio a la producción y el impuesto a la tierra libre de mejoras..

La circunstancia de que las provincias se unan en regiones servirá para estimular el ingenio y buscar una más íntima coparticipación y solidaridad, e incluso, una mayor legitimación y peso del interior para requerir "los a veces criticados subsidios del tesoro nacional", que "no son limosnas sino reparaciones de efectos negativos de la política nacional" (FRIAS op.y loc.cit). Si bien ello será facultad exclusiva del Congreso, cuando sus autoridades lo estimen necesario o conveniente, tal cual lo establece el art.67 inc.8º de la Constitución que nos rige, no hay duda de que el requerimiento de toda una región hará más exigible y justificable el acto reparatorio.

La regionalización tampoco interferirá en las potestades del Gobierno Nacional en materia de créditos internacionales, conforme al actual art.67 inc.3º C.N..

Todo ello, por supuesto, sin perjuicio de las facultades que actualmente otorga a las provincias el art.107 de la Constitución vigente: potestad de "**celebrar tratados** parciales para fines de administración de justicia, **de intereses económicos** y trabajos de utilidad común, **con conocimiento del Congreso Federal;** y promover su industria, su inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, **la importación de capitales extranjeros** y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines y con recursos propios".

Se advierte una coincidencia normativa entre los arts.67 inc.16 y 107, los cuales establecen atribuciones concurrentes. No existe al respecto dependencia entre la provincia y el poder central.

Obviamente no podrán ejercer los poderes no delegados que se enumeran en el art.108 C.N.

JUAN BERNARDO ITURRASPE
Convencional Constituyente
STA. FE

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
33

En síntesis la regionalización no importará alterar la estructura actual diseñada por los arts.67 in.16, 107 y 108 de la Constitución que nos rige.

11º).-Necesidad de armonizar las Constituciones provinciales.

Las nuevas Constituciones provinciales contienen normas de avanzada sobre esta materia, que promueven un federalismo de integración y concertación e incluso la concreción de acuerdos en el orden internacional. Así lo establece la Constitución catamarqueña en su artículo 6º que contiene 8 incisos. La Constitución de Córdoba ha incorporado una cláusula federal que contiene preceptos semejantes en sus 6 incisos. La de Formosa contempla la cuestión en los 8 incisos de su art.6º., la de Jujuy en los tres incisos de su artículo 3º. La de La Rioja en su artículo 17. Por último la de Misiones contempla el planeamiento regional en su artículo 52.

Las demás Provincias que tienen constituciones más antiguas no contienen iguales previsiones.

Se hace necesario entonces que aquellos Estados que no han previsto en sus Constituciones una cláusula federal, lo hagan a la brevedad posible, del modo más práctico, que es el de habilitar a las Legislaturas para efectuar las reformas.

La habilitación es posible política y jurídicamente. Lo primero, porque la cuestión no es en modo alguno urticante, como el de la reelección y lo segundo, porque como lo hemos demostrado en nuestra ponencia sobre este tema específico, la opinión de Alberdi, de Sagüés, de Ramella y de Bielsa, y el precedente de la Constitución de 1949 resultan definitorios. Por último se trata de un tema expresamente habilitado por el Congreso en el artículo 3º inc.a de la ley 24.309.

Esta es la fundamentación de mi propuesta.

Saludo al Sr.Presidente con mi mayor consideración.

Santa Fe 30 de mayo de 1994.

JUAN BERNARDO ITURRASPE
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
STA FE