

LA REGIÓN CENTRO Y SUS PERSPECTIVAS EN LA REALIDAD ARGENTINA

Por Hugo L. Domingo * y Agustín R. Moscariello**

Introducción

El objeto del presente será el análisis de la problemática regional en general y de la Región Centro en particular.

Si bien tal asunto puede ser abordado desde el punto de vista socioeconómico, el tratamiento de este tema realizado por autores hace que debamos remitirnos a tales trabajos¹, ciñéndonos en el presente artículo a analizar el aspecto jurídico de la cuestión, ubicándolo primeramente en el marco del sistema federal, para luego abocarnos a la Región Centro en especial, insertándola en el espectro del fenómeno regional argentino, analizando su organización administrativa, los problemas que plantea su funcionamiento y algunas soluciones a los mismos.

En tal sentido cabe resaltar la importancia de la Región centro como eje integrador dentro del esquema del federalismo argentino (desde lo económico, jurídico y social), y como un polo de inserción de la sociedad civil en el proceso regional, convirtiéndose en un canal de participación en la vida pública argentina.

Asimismo, debe señalarse, aunque no será tampoco objeto de tratamiento en este trabajo, que dicho proceso forma parte a su vez del fenómeno de la globalización y de una corriente de pensamiento aún en desarrollo tendiente al perfeccionamiento de un modelo de Estado que satisfaga las necesidades de su población, en concurrencia con los cuerpos intermedios.

De tal modo, las instituciones, que como las entidades profesionales o asociaciones empresarias cumplen cometidos, no sólo particulares, sino de bien común, podrán convertirse en vehículo de consolidación de tal modelo estatal.

En esa inteligencia, el presente trabajo pretende ser un incentivo para que, habida cuenta de la importancia del tema que nos ocupa, el mismo sea desarrollado por las generaciones jóvenes en tanto se trata de una problemática que involucra a toda la sociedad como un nuevo modo de participación ciudadana en la gestión de intereses generales.

1. La Región como un nuevo y renovador enfoque del federalismo argentino

El proceso regional se presenta como un paliativo a lo que los autores han llamado “crisis del federalismo”.

En efecto, ante la distorsión provocada por los gobiernos centrales en perjuicio de las autonomías provinciales, fenómeno que comienza en 1880 y se acentúa a partir de 1930, no puede verse sino como un avance positivo la incorporación en el texto constitucional a partir de 1994 de la facultad de las provincias de crear regiones (artículo 124 CN).

*Abogado – Profesor de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario (UCA)

**Abogado

¹ CALZADA, Julio: El desarrollo económico y la Región Centro, Diario La Capital 27 de diciembre de 2004.-

No desdice tal afirmación el hecho, resaltado por algunos autores, de que tal reforma no alteró la dualidad distributiva entre el Estado central y las provincias, ya que es indudable que el regionalismo conforma una herramienta de integración cuyo fin no es sino el fortalecimiento del sistema federal y la obtención de un mayor acercamiento entre la Nación y las provincias.-

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el fenómeno regional viene a representar una nueva instancia entre el gobierno federal y las provincias, que como lo expresa el Dictamen Mayoritario de Comisión Asesora para el estudio de la Reforma Institucional de 1971, tendiente a evitar que “todo lo supra provincial sea nacional”, lo cual al mismo tiempo confirma la idea de un federalismo más participativo y más activo: el llamado “federalismo de concertación”², en virtud del cual se coordinan competencias entre todos los que deben ser protagonistas de la obra común, incluso la sociedad civil, lo que se traduce en la concreción de un federalismo más práctico frente al viejo esquema del federalismo teórico o meramente nominal.-

La importancia de este fenómeno se refleja en el hecho de que, aún antes de la Reforma de 1994, y a pesar de no existir por entonces una cláusula expresa en la Constitución Nacional, ya habían cobrado vida distintas regiones a partir de los Tratados interprovinciales celebrados³, e incluso algunas constituciones provinciales contenían previsiones al respecto⁴.-

2. La Región Centro: importancia socioeconómica y proceso de formación

a) Importancia socioeconómica: Como todos sabemos, las provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos, que componen la Región Centro, tienen un rol fundamental en la economía argentina.-

Para comprobar la verdad de tal aserto basta recordar que el territorio de esas tres provincias ocupa el 13% de la superficie del territorio nacional; en el mismo habitan alrededor de 7,5 millones de personas; la región genera un tercio de las exportaciones argentinas, lo que en 2001 representó 11.473 millones de dólares para el país; el 76% de las firmas destinadas a maquinaria agrícola están radicadas en ella; su producción automotriz representa el 37% del total nacional; de sus tambos sale más de 2/3 de la leche consumida en el mercado interno; sus tierras producen la mayor cantidad de cereales: así,

² Tal expresión ha cobrado carta de ciudadanía en nuestro derecho positivo, a tal punto que algunas Constituciones provinciales han adaptado tal expresión; así la Constitución de la provincia de Córdoba (1987) establece en su artículo 16 inciso 2 que corresponde al Gobierno Provincial “Promover un federalismo de concertación con el Gobierno Federal y entre las provincias...”. Asimismo, puede verse la constitución de Tierra del Fuego (art. 5).-

³ Además del intento plasmado en la ley 16964/66 que creó el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y que por decreto 1907/67 dividió el país en distintas regiones de desarrollo, tenemos que, ya reinstalado el sistema democrático, y con anterioridad a 1994, mediante pactos interprovinciales se crean, por ejemplo, la llamada “Región del Norte Grande” (1987), y la “Región Nuevo Cuyo” (1988). Y con posterioridad al año 1994 y antes de crearse la Región Centro, tenemos el ejemplo de la “Región Patagónica” (1996). Cf. al respecto HERNANDEZ, Antonio María, “El gran desafío de la integración regional”, en La Ley Córdoba, tomo 1999, pág. 659.-

⁴ Así por ejemplo la constitución de las provincias de Catamarca (art. 1º); Córdoba (art. 16 inc. 2); de Formosa (39), de Salta (art. 75), Tierra del Fuego (art. 1), entre otras.-

por caso, en el año 2004 la producción de soja, que llegó a 19 millones de toneladas, representó el 62% del total nacional, y la de trigo, que trepó los 7,5 millones de toneladas, representó el 53,2% del mismo total; concentra alrededor del 43,4% del ganado porcino y el 33% del bovino; en el plano político, la región se ve representada en el Congreso Nacional con 50 diputados y 9 senadores⁵.

Más aún es así si consideramos la incidencia de tales parámetros productivos en el orden global, tanto nacional e internacional, máxime si se tiene en cuenta que nuestro país es el octavo productor mundial de alimentos según la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación), y el séptimo exportador según la OMC (Organización Mundial de Comercio), y que la mayor parte de estos alimentos se cultivan, producen o industrializan en el ámbito geográfico de la Región Centro⁶.

La importancia socioeconómica que reviste la Región Centro justifica los esfuerzos que los gobiernos de las provincias que la integran han realizado en orden a consolidar dicho proceso y darle un marco legal que afiance su efectiva puesta en funcionamiento.

Precisamente, ese marco legal, de base contractual pública, lo conforma los tratados de integración regional suscriptos por las tres provincias, cuyo proceso de formación y características interesa conocer al menos en sus lineamientos generales. Tal será el contenido del próximo apartado.

a) Proceso de formación y lineamientos generales del tratado

a.1.) Creación de la Región Centro: La misma surge del llamado “Tratado de Integración Regional” suscripto por los gobernadores de Córdoba y Santa Fe, en la ciudad de San Francisco, el 15 de agosto de 1998, al cual adhirió la provincia de Entre Ríos el 6 de abril de 1999.

Este Tratado fue complementado por el denominado “Protocolo de Córdoba” del 28 de julio de 2004, que sentó las bases para la plena operatividad del tratado marco.

Cabe destacar que mientras en el primer tramo el proceso revistió un carácter netamente estatal, en el segundo es dable visualizar la posibilidad de participación de las entidades intermedias en el proceso regional, lo cual no hace más que poner de resalto la incidencia que tuvo en ese tiempo intermedio la labor de instituciones, como las Bolsas de Comercio, que mantuvieron viva la llama de la regionalización.

a.2.) Lineamientos generales:

a.2.1) Caracterización: En orden a sus caracteres, primeramente, hay que destacar que la Región Centro, al igual que otros procesos regionales que hemos reseñado, tiene su origen en un tratado interprovincial, lo cual le otorga una naturaleza de tipo “pactista” habida cuenta que su existencia y reglas de funcionamiento nacen de un Pacto o Tratado Fundacional, a partir de lo cual es posible visualizar la influencia de un elemento consuetudinario⁷.

⁵ Cf. sitio web www.regioncentro.gov.ar.

⁶ Ver al respecto CALZADA, Julio, “El sector empresario y la Región Centro”, en Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario, N° 1496, agosto 2005, pág. 42.

⁷ Cabe acotar que la solución contraria a la expuesta, que no compartimos, postula la creación de regiones desde el gobierno federal, sin intervención de las provincias, avasallando las autonomías provinciales. Tal la postura que emerge del proyecto “Menem-Dromi”.

En segundo término, se trata de un ente público estatal dotado de órganos colegiados, pero que, sin embargo, a nuestro entender carece de personalidad jurídica plena, aspecto que no obstante tiene aristas que admite distintos puntos de vista y presenta diversos interrogantes que dejaremos planteados más abajo.-

Además, es un tratado abierto, ya que prevé la posibilidad de que se adhieran otras provincias distintas a las fundacionales, debiendo destacarse, por otra parte, el carácter no permanente de su organización debido a la posibilidad de denuncia del tratado. Precisamente, la incertidumbre que ciertamente genera esta última característica, ha motivado que en un trabajo anterior que más abajo será citado, propusiéramos una solución a tal problema.-

a.2.2.) Organización: La organización administrativa de la Región está contenida en el tratado y protocolo mencionados, de los cuales surge la existencia de una serie de órganos que pasamos a mencionar.-

En primer lugar, como órgano máximo está la Junta de Gobernadores, integrada por los gobernadores signatarios del Tratado y cuya competencia principal radica en tener a su cargo el proceso político de integración, crear otros órganos y dictar reglamentos.

Por debajo de ese órgano, está el Comité Ejecutivo y dentro de él la Mesa Ejecutiva, integrados por funcionarios jerárquicamente dependientes de los gobernadores provinciales, cuya función primordial consiste en ejecutar las políticas regionales formuladas por la Junta de Gobernadores y armonizar las legislaciones provinciales, por ejemplo en materia impositiva y procesal⁸.

No obstante ello, debe remarcarse que el Protocolo permite la posibilidad de que las entidades de la sociedad civil pueden formular dictámenes, opiniones y sugerencias a la Mesa Ejecutiva.-

Además de esos órganos, y teniendo como función principal la de coordinar la integración regional, está la Secretaría Administrativa, y la Comisión Parlamentaria Conjunta, integrada por legisladores de la provincia, la cual tiene carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas⁹.-

4.- Principales cuestiones sobre aspectos funcionales de la Región Centro

En el plano concreto, el funcionamiento de los órganos diseñados en los documentos regionales, dado lo novedoso de la institución, presenta algunos aspectos funcionales que ofrecen más dificultades que otros y merecen, por tanto, ser estudiados con más detenimiento.-

Así, por ejemplo, una cuestión a considerar es la relación de la Región Centro con otras provincias y con el Estado Nacional. Al respecto, cabe interrogarse: ¿puede la misma celebrar tratados con provincias que no integran la Región?; ¿puede integrarse a la Región solamente

⁸ En este sentido, la Federación de Colegios de Abogados de la Región Centro, juntamente con la Comisión Parlamentaria Conjunta, están trabajando actualmente en proyectos tendientes a armonizar las legislaciones procesales de las provincias integrantes de la Región Centro.

⁹ Para ampliar sobre este aspecto puede consultarse el trabajo “La Región Centro: Organización administrativa y otros aspectos jurídicos”, elaborado por el Centro de Estudios de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Rosario, para la Bolsa de Comercio de Rosario y publicado en “Aportes para el desarrollo socio-económico”, n° 1, Rosario, 2005, pp. 37-45 .

una parte de otra provincia?; ¿puede el gobierno federal intervenir la Región?; ¿pueden los habitantes impugnar ante el gobierno nacional alguna cláusula del tratado regional que viole sus derechos?.

Otra cuestión interesante es la relativa a la ejecución de los actos regionales dentro del territorio provincial, temática que se vincula con la eficacia de las decisiones de los órganos integrantes de la Región Centro dentro de las provincias que la integran. Tal aspecto se relaciona a su vez con la responsabilidad que puede asumir la provincia renuente a cumplir una directiva regional.

En lo específica de la organización regional, vemos como una cuestión a dilucidar la relativa a la representación de la Junta de Gobernadores, atento que tal aspecto no ha sido regulado en el Tratado Regional.-

Vinculado con esto último, cabe señalar el desfasaje que implica el hecho de que los gobernadores a nivel regional se dieran por sí mismos, mediante el tratado regionales, mas facultades que las previstas en el orden provincial por sus respectivas. Así, tomando como ejemplo la Comisión Parlamentaria Conjunta, tenemos que mientras los legisladores que la integran, en sus respectivas provincias están facultadas para promover juicio político al gobernador, en el orden regional solo tienen funciones consultivas, y al gobernador ahora integrante de la Junta de Gobernadores únicamente pueden formularle recomendaciones.

En otro orden, falta también una regulación detallada en lo relativo a la existencia de un patrimonio de la Región Centro, pues el Protocolo Adicional de Córdoba, anexo III, art. 3 inc. k), solo encarga la administración del patrimonio a la Secretaria Administrativa, sin determinar el modo de conformación del mismo.-

Por otra parte, está el tema de su naturaleza jurídica, respecto al cual surgen interrogantes tales como: ¿es la Región Centro sujeto de derecho distinto de las provincias que la integran?, en caso de responder negativamente a tal interrogante: ¿qué mecanismo implementar para dotarla de personalidad jurídica y que orden de gobierno estará facultado para ello?; ¿basta al efecto el tratado interprovincial con ratificación legislativa o se necesitará una ley nacional?-

En otro orden, se presenta una cuestión relacionada con la estabilidad de la Región Centro, que incide de modo directo en la perdurabilidad de las políticas que se adopten desde sus órganos, aspecto éste que presenta interrogantes como éste: ¿Qué ocurriría con los proyectos en curso de ejecución si intempestivamente una provincia hace uso de su derecho, reconocido en el tratado, de denunciar el mismo?; si ello aconteciera: ¿existe algún mecanismo para evitarlo?-

Por último, cabe señalar que las cuestiones que hemos dejado planteadas anteriormente en modo alguno intenta agotar el elenco de las mismas, pero creemos que las enumerados son los suficientemente ilustrativas de que la consolidación del proceso regional que se ha iniciado requerirá del esfuerzo compartido por los gobernantes y de los distintos actores sociales, especialmente los exponentes de la llamada sociedad civil, y más específicamente agrupaciones empresarias y universidades.

5.- Algunas propuestas de solución a los interrogantes planteados

Intentaremos a continuación contestar algunos de los interrogantes que hemos dejado planteados en el apartado anterior, sin pretender con ello dejar agotada la discusión de esos

puntos; por el contrario, nuestra propuesta va encaminada a generar un debate serio tendiente a lograr soluciones definitivas en estas cuestiones.-

Así, en lo referente a la posibilidad de que la Región Centro celebre tratados con provincias que no integran la Región, estimamos que la respuesta debe ser negativa porque tal facultad, por mandato constitucional, está reservada a las provincias, y porque aquélla carece de personalidad jurídica plena. Tampoco podría el gobierno federal disponer la intervención de la Región en su conjunto, porque la facultad constitucional está prevista solamente respecto a las provincias (art. 6º Constitución Nacional). En cambio, sí podría darse el caso que la Región se integre solamente con una parte de otra provincia, como así también podría darse el caso de que pase a conformarla una provincia que integra una región distinta ¹⁰.

En orden a los efectos del incumplimiento inmotivado, por parte de una de las provincias firmantes del Tratado, de una decisión de un órgano regional, ello podría acarrear la responsabilidad de la provincia renuente, en el supuesto de causarse algún perjuicio. En cambio, si el incumplimiento es debido a causas ajenas a la voluntad de la provincia, ésta podrá comunicar el conflicto a los órganos interprovincial y pedir la suspensión de la ejecución de la decisión regional.

En cuanto a las cuestiones relativas a representación, patrimonio y estabilidad, pensamos que se ello amerita una modificación del Protocolo Adicional que contemple soluciones a esos aspectos, sobre la base de las siguientes ideas: a) dotar a la Junta de Gobernadores de un Presidente, de desempeño rotativo y renovable anualmente, ello a fin de facilitar la representación de la Región Centro con otros entes públicos y privados, lo que contribuirá asimismo a dar una mayor celeridad al funcionamiento y al sistema de decisiones del órgano máximo de la Región; b) dotarla de un patrimonio único compuesto por un fondo específico formado con la contribución que las provincias prevean en sus partidas presupuestarias, con el objeto de cumplir los fines propuestos en el Tratado Fundacional y en el Protocolo de Córdoba; c) por último, en lo relativo a la estabilidad y perdurabilidad en el tiempo de los actos, proyectos y emprendimientos que encare la Región Centro, se ve como conveniente establecer la obligación de integrar y permanecer en la misma por un lapso de tiempo mínimo y prorrogable surgido del consenso de los gobernadores, que estimamos no podría ser inferior a diez años.-

Por último, en lo que atañe a la naturaleza jurídica de la Región Centro, si bien es un tema que permanecerá abierto al análisis mientras el ordenamiento no lo regule expresamente, y sin que esto implique volver a la ya abandonada teoría de la doble personalidad del Estado, podemos anticipar nuestra opinión en el sentido de que la misma carece de personalidad jurídica plena.-

Ello así porque si bien el hecho de que se lo haya dotado de órganos implica que tenga una personalidad jurídica de derecho público, con capacidad o competencia o competencia de derecho público, no tiene, hasta se modifique el ordenamiento capacidad de derecho privado, ya que no tiene capacidad para comprar, vender, estar en juicio, aceptar donaciones, ser titular dominial de bienes.

Sin embargo, es evidente que esta situación de personalidad incompleta no puede perdurar para siempre. La cuestión estriba, y lo dejamos como un interrogante abierto, en ver

¹⁰ Cf. GORDILLO, Agustín, "La Región Argentina a partir de la constitución de 1994", en "Después de la reforma del Estado", Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1998, pág. X-24.

si es la Nación o la Provincia la que tiene competencia para otorgar la potestad de actuar en el derecho privado ¹¹

6.- Epílogo

Sin perjuicio de que los interrogantes planteados merecen soluciones particulares, algunas de las cuales hemos esbozado en el apartado precedente, en forma general y a modo de conclusión, expondremos las sugerencias que hemos plasmado en el trabajo realizado por el Centro de Estudios de Derecho Administrativo que más arriba fuera citado ¹², relacionadas con una reforma a la constitución de la Provincia de Santa Fe, como un medio de contribuir a solucionar aquellos interrogantes.-

Tales reformas consistirían en lo siguiente:

“a) Que la provincia asuma expresamente el deber de promover un federalismo de concertación con el Gobierno Federal y entre las provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión intergubernamentales e interjurisdiccionales.

b) Que se agregue como competencia del Gobernador la de celebrar convenios y tratados de Integración Regional en materia económica, social, cultural y educacional, con aprobación de la Legislatura y conocimiento del Gobierno Nacional; y la de promover convenios regionales intermunicipales.

c) Que, asimismo, se agregue, como competencia del Poder Legislativo, la potestad de dictar planes generales de interés regional que sean compatibles con la política exterior del Gobierno Federal.

En tal sentido, nos parece sumamente importante, siguiendo los lineamientos del artículo 75 inciso 24 de la Constitución Nacional y lo dispuesto por la constitución de la provincia de Chubut, se prevea expresamente como competencia de la Legislatura la aprobación de la delegación de atribuciones legislativas o jurisdiccionales en organismos supraprovinciales y con una mayoría calificada y más exigente que la ordinaria.

d) Que se agregue como facultad propia de los Municipios la de celebrar convenios intermunicipales, con conocimiento de la Legislatura Provincial.

e) Que se agregue, a modo de declaración, la vocación de inserción en la Región Centro”.-

¹¹ Al respecto cabe destacar que, si bien vinculado a un organismo supranacional como el MERCOSUR, en ese caso fue necesario que mediante una ley nacional, la N° 24560, se otorgara expresamente al mismo facultades para realizar actos tales como contratar, adquirir, enajenar bienes muebles e inmuebles, comparecer en juicio, conservar fondos y hacer transferencias, como asimismo personalidad jurídica de carácter internacional.-

¹² Cf. “Región Centro...” cit., pág 67.-

