



CUADERNOS DE TERRITORIO 18 | ISSN 1850-2520

La región en el Federalismo Argentino

Fernando Javier Rinaldi



16

Instituto de Geografía "Romualdo Ardissonne"



FILO:UBA
Facultad de Filosofía y Letras

La región en el Federalismo Argentino

Fernando Javier Rinaldi

CUADERNOS DE TERRITORIO 18 | ISSN 1850-2520

La región en el Federalismo Argentino

Fernando Javier Rinaldi

*A Marcela,
Ignacio,
Lorenzo
y los inmigrantes.*

IG : Instituto de Geografía “Romualdo Ardissonne”



FILO:UBA
Facultad de Filosofía y Letras

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Decana Graciela Morgade	Secretaria Hacienda Marcela Lamelza	Consejo Editor Virginia Manzano, Flora Hilert; Carlos Topuzian, María Marta García Negroni
Vicedecano Américo Cristófalo	Subsecretaria de Bibliotecas María Rosa Mostaccio	Fernando Rodríguez, Gustavo Daujotas; Hernán Inverso, Raúl Illescas
Secretaria Académica Sofía Thisted	Subsecretario de Publicaciones Matías Cordo	Matías Verdecchia, Jimena Pautasso; Grisel Azcuy, Silvia Gattafoni
Secretaria de Extensión Ivanna Petz	Subsecretario de Transferencia y Desarrollo Alejandro Valitutti	Rosa Gómez, Rosa Graciela Palmas; Sergio Castelo, Ayelén Suárez
Secretario de Posgrado Alberto Damiani	Subsecretaria de Cooperación Internacional Silvana Campanini	
Secretaria de Investigación Marcelo Campagno	Dirección de Imprenta Rosa Gómez	
Secretario General Jorge Gugliotta		

Cuadernos de territorio N° 18, 2018.

Imagen de tapa: Rapkin, J. (1851). *The Illustrated Atlas and Modern History of the World*. Londres: The London Printing and Publishing Company.

Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras

Serie de revistas especializadas

Colección Cuaderno de territorio

ISSN 1850-2520

INSTITUTO DE GEOGRAFÍA "ROMUALDO ARDISSONE"

Director: Jorge Blanco

Comité de Publicaciones del Instituto de Geografía "Romualdo Ardissonne"

Carlos Reboratti

Diego Ríos

Hortensia Castro

Mariana Arzeno

Pablo Ciccolella

Raquel Gurevich

Silvina Fabri

© Facultad de Filosofía y Letras (UBA)

Subsecretaría de Publicaciones

Puan 480 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - República Argentina

Tel.: 5287-2600 - info.publicaciones@filo.uba.ar

<http://publicaciones.filo.uba.ar>

Índice

- 7 **Introducción**
- 17 **Capítulo I. Regiones, Regionalismos y Desarrollo Regional**
 - 19 Región y Política
 - 22 La Planificación Regional
 - 27 La planificación regional como herramienta de transformación socio-geográfica en América Latina
 - 33 El Desarrollo Regional en el contexto de globalización y crisis del Estado nación
 - 39 El abordaje de la cuestión regional en el proceso de integración europea
 - 41 La región en su diversidad
- 43 **Capítulo II. La Cuestión Regional Argentina**
 - 45 Las regiones de la Argentina como relato de la unidad nacional
 - 49 Las Provincias y la Planificación Regional para el Desarrollo Económico

- 65 **Capítulo III.** La Cuestión Regional en los Proyectos de Reforma de la Constitución Nacional (1986-1994)
- 65 Las regiones en el proyecto de reforma constitucional del Consejo para la Consolidación de la Democracia (1985-1987)
 - 69 Una nueva Constitución para un nuevo Estado. La reforma del Estado nacional y los Estados provinciales durante la Presidencia de Carlos Menem (1989-1999)
 - 76 El camino hacia la Reforma Constitucional
- 81 **Capítulo IV.** La Región en la Convención Constituyente de 1994
- 95 **Capítulo V.** Los Procesos de Regionalización con Posterioridad a la Reforma de la Constitución
- 98 El proyecto de regionalización de Dromi y Menem en el contexto de la crisis de los Estados provinciales
 - 115 Las regiones producidas por acuerdos interprovinciales basados en el artículo 124 de la Constitución Nacional
- 129 **Conclusión.** Las Regiones en el Federalismo Argentino
- 139 **Bibliografía**
- 152 Documentos y fuentes

Introducción

La reforma de la Constitución Nacional (CN) Argentina de 1994 incorporó un número importante de innovaciones institucionales entre las que se destacan la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, el Consejo de la Magistratura, el rango constitucional dado a los tratados internacionales sobre derechos humanos, la obligatoriedad de promulgar una ley de coparticipación de recursos nacionales y la eliminación del colegio electoral. En materia de organización federal la incorporación más relevante es la del art. 124 que, además de abordar otras cuestiones altamente significativas para las provincias argentinas, autoriza a los Estados provinciales a “crear regiones para el desarrollo económico-social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”.

La regionalización prevista por la CN habilita a los Estados provinciales a firmar tratados entre sí con el fin de crear entes de coordinación interprovincial denominados “regiones”. Los principales objetivos de estos entes, como veremos a lo largo de este trabajo, se orientan a mejorar la ejecución de políticas públicas nacionales y provinciales, lograr una administración más eficaz de los recursos económicos de los Estados provinciales y favorecer el desarrollo económico y social de cada región.

Durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999) y en el marco de una larga serie de crisis financieras y políticas que sufrieron las provincias argentinas, el Ejecutivo Nacional impulsó sin éxito una ley que definía con mayor precisión los alcances de la regionalización prevista en el art. 124 de la CN en cuanto a las provincias que las formarían así como en lo relativo a las facultades político-económicas de las regiones a formarse.

A pesar de los esfuerzos del Ejecutivo Nacional durante el gobierno menemista por regionalizar el país como parte del programa de reforma del Estado en curso, el proceso de regionalización de acuerdo al artículo 124 de la CN ha sido protagonizado de manera exclusiva por los gobiernos provinciales. En la actualidad existen dos regiones acordadas por las provincias integrantes, la Región Centro¹ y la Región Patagónica,² mientras que la Región del Norte Grande³ aguarda aún la ratificación de tres legislaturas provinciales.

No parece fortuito que se haya optado por denominar “región” a los entes compuestos por varias provincias habilitados por medio del art. 124 de la CN. Este término contiene un importante repertorio de significaciones que, como intentaremos señalar en este trabajo, se relaciona con el objetivo buscado por los constituyentes de producir algún tipo de replanteo de las relaciones políticas y económicas entre las provincias y el Estado nacional a partir de un nuevo diseño de la organización interna del territorio argentino.

¹ Esta región está integrada por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.

² La Pampa, Neuquén, Chubut, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

³ Catamarca, Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Chaco, Corrientes y Misiones. Las provincias de Mendoza, San Juan, La Rioja y San Luis, si bien han desarrollado numerosos acuerdos entre ellas, no han adoptado este instituto al igual que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires.

Para la geografía, el concepto de región ha sido una de las cuestiones de mayor persistencia en el debate epistemológico de la disciplina. Desde Vidal de la Blache, pasando por la revolución cuantitativa y el abanico de propuestas de corte humanístico social tanto estructuralistas o marxistas, la región y lo regional han sido uno de los principales ejes del discurso geográfico. Sin embargo esta legitimidad en el uso del término parece arrastrar consigo “una larga herencia de indefiniciones teóricas y vaguedades semánticas que han sido objeto de extendidas discusiones en el campo de la geografía académica” (Quintero, 1995: 69).

La discusión conceptual sobre qué es región en geografía y en los estudios sociales, si bien está relacionada de alguna manera con nuestro objeto de estudio, impacta de una manera lateral en las cuestiones centrales de este trabajo. Nuestro abordaje de lo regional estará relacionado principalmente con los distintos modos de gestionar relaciones de poder entre actores sociales definidos geográficamente (Coraggio, 1978) y con los intentos específicos de construir y deconstruir territorios determinados, puesto que el “territorio continúa siendo una fuerza alrededor de la cual la organización política puede ser estructurada de manera significativa”⁴ (Padisson, 1983: 19; *trad. propia*). En ese sentido la región y lo regional constituyen, además del ámbito geográfico concreto, la referencia y la apelación desde donde determinados actores políticos y económicos se instituyen y desarrollan sus estrategias políticas.

A partir de la segunda posguerra podemos reconocer una serie de estudios, principalmente de corte económico, cuyo objeto común es la descripción y el análisis de las diferencias entre áreas geográficas

⁴ “Territory continues to be a force around which political organization can be meaningfully structured” (Padisson, 1983: 19).

en lo socio-económico, productivo, poblacional, de infraestructura, físico, etc. La llamada ciencia regional de Walter Isard, la teoría de los polos de crecimiento de François Perroux y Jacques Boudeville, o las distintas corrientes vinculadas a las teorías estructuralistas del desarrollo son solo algunos ejemplos de estos estudios. El punto de encuentro teórico de estas corrientes reside en el supuesto de que la distribución geográfica de los distintos factores económicos (demográficos, naturales, de infraestructura) y sus distintas formas de circulación son cuestiones clave en el desarrollo económico de una región determinada y, en su conjunto, definen el desarrollo económico de un país.

Como veremos, muchas de estas corrientes fueron la base teórica de importantes intervenciones estatales durante el apogeo del Estado de bienestar de raíz keynesiana entre los años cincuenta y ochenta del siglo pasado. Conocidas en muchos casos como programas de planificación regional, el objetivo de estas intervenciones era disminuir las disparidades entre áreas geográficas, promoviendo el desarrollo económico a partir de la relocalización de los distintos factores de producción, el desarrollo de incentivos económicos o fiscales y la inversión en infraestructura, entre otros instrumentos de política económica.

En torno a la década de los noventa del siglo pasado y con la crisis de los mecanismos tradicionales del Estado de bienestar keynesiano, surge una revisión de los supuestos teóricos de la planificación regional en parte como consecuencia del consenso generalizado sobre el poco impacto real que los distintos planes obtuvieron a la hora de resolver la cuestión de la desigualdad regional. Para esta crítica, la problemática regional debería concentrarse esencialmente en cómo desarrollar las potencialidades económicas endógenas de las distintas áreas geográficas frente a la reestructuración de la economía mundial

producto del denominado proceso de globalización, más que en la “en la resolución de problemas abstractos como la existencia de disparidades sociales entre regiones” (Uribe Echeverría, 1990: 28).

En cierto modo, la crisis de los modelos de planificación regional se encuentra inscrita dentro de un proceso de debilitamiento de la cohesión interna de los Estados nacionales, una mayor profundización de las diferencias y asimetrías dentro de los espacios nacionales y “la transformación de los territorios nacionales en espacios nacionales de la economía internacional” (Santos, 1993: 71). Estas fracturas dentro de los espacios nacionales producto del proceso de globalización explican, en alguna medida, el protagonismo cada vez mayor de los espacios regionales subnacionales en la economía global y en los distintos procesos de integración supranacional.

Como veremos, lo regional parece poder contener elementos vinculados a la construcción de la cohesión interna de los Estados nacionales, como lo fueron las políticas de planificación regional, y al mismo tiempo constituir la referencia desde donde distintos actores de base regional se posicionan frente a los problemas, desafíos y oportunidades de la globalización. En ambos casos la apelación sobre lo regional parece sugerir la necesidad de reformular la organización territorial como forma de replantear las relaciones políticas y sociales tanto entre actores específicos como entre el Estado central y los Estados subnacionales.

El amplio repertorio de significados contenidos dentro de lo regional que enumeramos en esta introducción puede ser encontrado también en Argentina con sus propias particularidades. La temática regional en nuestro país tiene como característica distintiva la capacidad de articular un relato sobre la unidad en la diversidad geográfica del territorio argentino. Probablemente el más difundido discurso sobre

lo regional en Argentina se encuentre en la enseñanza de la geografía en el ámbito escolar. Allí, la presentación del país dividido en regiones geográficas ha sido un importante dispositivo pedagógico para interpretar, representar y demostrar bajo un sesgo científico y académico la unidad Argentina contenida en la multiplicidad de climas, morfologías y factores históricos y sociales.

Otra variante del discurso regional en Argentina ha sido el de las economías regionales. Bajo esta denominación se suelen englobar a los distintos circuitos económicos, principalmente agrícolas y ganaderos, que tienen muy poca vinculación con el área pampeana. Ejemplos de economías regionales son el azúcar en Tucumán, la manzana en Río Negro o el olivo en el norte de Cuyo. En muchos casos, estas producciones tienen importantes protecciones aduaneras o altas cuotas de subsidios estatales y constituyen la actividad articuladora que define el perfil de la economía local. Dada su naturaleza particular y su fuerte relación con la política fiscal nacional, estas actividades suelen ser muy sensibles a las distintas coyunturas políticas y económicas del país y producen fuertes movilizaciones de actores sociales de base local (Cao, 2001).

De cualquier forma, a efectos de este trabajo, interesa concentrarse en lo regional como discurso de intervención estatal en los espacios geográficos concretos. En la Argentina, entre las décadas del cuarenta y del ochenta del siglo XX han existido varias iniciativas públicas de planificación regional cuyo objetivo era constituir regiones para mejorar la coordinación de políticas públicas tanto entre provincias entre sí como entre las provincias y el Estado nacional. Por lo general, las regiones contenidas en estos planes, si bien reconocían la importancia política de las provincias en el federalismo argentino, propiciaban diseños geográficos que, como en el caso de las regiones naturales, no respetaban necesariamente los límites provinciales.

La idea de producir algún tipo de reagrupamiento territorial de las provincias que establezca un nuevo nivel regional más eficaz que la histórica división en provincias ha sido una cuestión de relativa perennidad en el federalismo argentino. Pareciera ser que ha existido y existe en muchos actores políticos y sociales cierto malestar con la forma territorial que tomó la organización federal del país. La adopción de una dimensión o nivel regional dentro de la organización territorial del país que de alguna forma “sincronice” con sus necesidades económicas y sociales ha sido un intento recurrente de solución a las importantes disparidades sociales, económicas, políticas y regionales del país.

La reactualización de la temática regional como instrumento de políticas públicas durante la reforma de la constitución de 1994 parece estar vinculada al proceso de reforma del Estado que caracterizó a los dos gobiernos de Carlos Menem y a la larga serie de crisis financieras y políticas que sufrieron la mayoría de las provincias argentinas durante los años noventa (Escandell, 1999). Independientemente del debate sobre si resulta necesario o no la implementación de un nivel de gobierno o administración distinto del de las provincias en el federalismo argentino para mejorar la coordinación de las políticas públicas, un hecho resulta significativo: mientras que las políticas regionales impulsadas desde el Estado central en el caso argentino nunca llegaron a decantar en políticas públicas concretas y a superar en el tiempo al gobierno o instituto que las promovía, las regiones producidas por voluntad exclusiva de los gobiernos provinciales a partir del art. 124. han demostrado tener mayor continuidad temporal y cierta capacidad de impacto en cuestiones concretas de las agendas gubernamentales de las provincias con acuerdos regionales.

Cómo veremos, y más allá de la heterogeneidad político institucional de los procesos de regionalización actualmente en curso en la

Argentina, la permanencia de esta cuestión en las agendas públicas de las provincias parece ser un indicador de algún grado de relevancia asignada al proceso de regionalización. Ensayar algunas hipótesis sobre el conjunto de incentivos y expectativas que sostiene el proceso de regionalización será el objetivo central de este trabajo, ya que pueden constituirse en un elemento relevante a la hora de comprender la dinámica de las relaciones político-institucionales entre los gobiernos de las provincias argentinas.

En esa dirección, la relevancia del estudio del proceso de regionalización abierto por el art. 124 de la CN y la nueva política regional que de ella deviene, puede ser útil para considerar distintos aspectos del federalismo argentino en tanto forma de Estado y régimen político (Escolar, 2009). En este sentido, este trabajo se inscribe dentro de una corriente de estudios (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007) que describe y analiza el proceso de reconfiguración del federalismo argentino iniciado durante la década del noventa del siglo pasado. El eje principal de esta corriente es el análisis de las nuevas formas de coordinación entre las arenas políticas y gubernamentales de nivel nacional y subnacional, cuya principal consecuencia es un aumento del impacto de la política y las instituciones locales sobre el nivel nacional.

Este trabajo consta de cinco capítulos y una conclusión. En el primer capítulo intentaremos describir y analizar los principales antecedentes políticos, geográficos, económicos, académicos e institucionales contenidos en el término región. En el segundo capítulo analizaremos la forma específica que asumió la cuestión regional en Argentina, tanto en el discurso escolar como en los programas de planificación territorial. En el tercer y cuarto capítulo analizaremos el modo en que la cuestión regional Argentina se insertó en los proyectos de reforma constitucional como forma de replantear las relaciones entre las

provincias y el Estado nacional y trataremos de señalar los principales elementos contenidos en la temática regional en el debate producido durante la Convención Constituyente de 1994. En el capítulo cinco analizaremos el proyecto de regionalización que impulsó, sin éxito, el presidente Menem y estableceremos continuidades y rupturas con los procesos de integración regional producidos por las provincias. A modo de conclusión intentaremos definir si la creación de regiones implica una reformulación sustantiva del funcionamiento del federalismo argentino y ofrecer algunas hipótesis sobre los incentivos que llevaron a los gobiernos provinciales a iniciar procesos de integración regional de acuerdo al art. 124 de la CN.

Capítulo I

Regiones, Regionalismos y Desarrollo Regional

El término región deriva de la palabra latina *regione*, que designaba en el Imperio Romano a las áreas que estaban subordinadas a las reglas generales de Roma. Como indica da Costa Gómez (1995: 3),

algunos filósofos interpretan la emergencia de este concepto en un momento en que por primera vez surge la relación entre la centralización del poder en un espacio local y la extensión de este poder sobre un área de gran diversidad cultural, social y espacial.

Su uso, tanto en la lengua cotidiana como en trabajos periodísticos y académicos, suele remitir a la extensión y/o dominio de un fenómeno singular que define un área geográfica sin importar la escala o el tamaño (ej.: la región más rica, la región turística, la región de los vinos, la región del Pacífico).

Es habitual que se utilice el término región para denominar genéricamente a los espacios subnacionales que contienen alguna singularidad política, económica o cultural que los distinguen de otros. También suele ser usado para referirse a procesos de integración entre

varios países de un área determinada⁵ a nivel político y económico. El término región no suele referir a la totalidad de un Estado nación; aunque muchas regiones puedan convivir en un mismo Estado, y a la vez un Estado cualquiera pueda ser parte de una o más regiones. En gran medida debido a que la región y lo regional son muy usados para denominar espacios y procesos de múltiples escalas, tanto en geografía como en otras disciplinas académicas, este uso les ha valido una fuerte impronta polisémica que parece haber dificultado su desarrollo conceptual (Capel, 1981, Quintero, 1995).

La elección del término región como denominación de los entes interjurisdiccionales contenidos en el art. 124 de la CN y en los distintos proyectos de planificación para el desarrollo económico argentino no parece haber sido fortuita ni casual, sino que contiene numerosos significados que acompañan al término desde mediados del siglo XX. El objetivo de este primer capítulo es identificar los principales elementos de lo regional presentes en los discursos académicos y políticos que de distintas maneras incidieron en la concepción sobre lo regional en el debate argentino. Para ello haremos un repaso de las principales temáticas teóricas y políticas involucradas en lo que genéricamente podemos denominar como *cuestión regional*.

Primero abordaremos brevemente la dimensión política de cualquier cuestión regional, intentando señalar en un nivel teórico, los principales elementos contenidos en la movilización política de actores a partir de algún tipo de identidad regional. En segundo término nos enfocaremos en la problemática de la planificación regional, muy

⁵“El concepto de región [...] apela a segmentos del territorio como locus, sean estos subnacionales o supernacionales, y no a las relaciones de las cuales son ámbito, o a los agentes en ellos localizados, o a los flujos cuyos senderos incluye, o a los elementos naturales que contiene. La región no existe más allá e independientemente de las relaciones y elementos de los cuales es región, pero tampoco se confunde con ellos” (Coraggio, 1987: 72).

difundida entre las décadas del cincuenta y ochenta del siglo XX, y las críticas que recibió este modelo, en parte derivadas del avance del proceso de mundialización o globalización (Santos, 1993; Stiglitz, 2002). Finalmente revisaremos los discursos sobre lo regional en el contexto de crisis del Estado nacional y de los procesos de integración política y económica de los Estados nacionales que caracterizaron la década del noventa del siglo XX.

Región y Política

La apelación a lo regional como dimensión política siempre se encuentra asociada a la activación de actores o movimientos políticos y sociales determinados geográficamente (Jones y Mac Leod, 2005:9, Paassi, 2002: 804) y suele tener como trasfondo los conflictos que se generan en torno al establecimiento de relaciones de poder tanto en lo político como en lo económico entre actores sociales definidos dentro de espacios regionales específicos. Por lo general la movilización de estos actores implica instituir ciertos intereses políticos, económicos o culturales de grupos como los intereses y demandas de todos los habitantes de una región determinada, apelando a la unidad del colectivo social regional como forma de difuminar la hegemonía del grupo dominante en esa región o territorio (Keating, 2003: 34).

En este sentido, Coraggio (1978) señala que la movilización política regional nunca es una cuestión estrictamente ideológica, sino que siempre existe alguna base material concreta que la define como la disputa por el control de un territorio o de un recurso dentro de un espacio geográfico. De cualquier forma, toda movilización regional termina constituyéndose para el autor en una cuestión de Estado, que exige una resolución política porque su reproducción socava la hegemonía del bloque en el poder.

La historia de nuestras formaciones sociales en algo más de un siglo muestra que, en ocasiones, los conflictos entre fracciones de la burguesía han tomado la forma aparente de ‘conflictos entre regiones’, y que esto ha sido procesado por el Estado, tanto en lo que hace al sistema político y los mecanismos de regulación de estas contradicciones como en lo que hace al discurso ideológico, que invariablemente presenta estos conflictos como enfrentando sociedades locales entre sí o con respecto al Estado nacional. Las relaciones inter-facciones de las clases dominantes parecen así una base apropiada para la generación de una Cuestión Regional (Coraggio, 1987:132-134).

De cualquier forma, la existencia de algún tipo de movilización política de actores con base regional no constituye una ideología regional por sí misma. Existen distintos elementos políticos e ideológicos vinculados a la movilización regional que determinan las formas en que esta cuestión se desarrolla, en parte por la base material objetiva que pueda contener y en parte por la especificidad histórica, económica o cultural de los distintos actores definidos regionalmente. En este sentido Keating (2003:259-260) estableció seis tipos básicos de movilización política regional:

- » *Conservador*: Vinculado a la resistencia de distintos actores regionales, principalmente de las elites, en la defensa de sus intereses frente a los procesos de modernización económica y política promovidos por la acción secular del Estado.
- » *Burgués*: Al contrario del tipo conservador, la movilización regional procura impulsar el desarrollo o instalación de instituciones estatales que favorezcan principalmente el desarrollo económico.
- » *Progresista*: Asociado a las ideas de democratización del poder, descentralización, preservación del medio ambiente, y a la denuncia y resistencia al proceso de globalización y sus impactos geográficamente diferenciados. En el caso del tercer mundo se puede asociar también a la llamada cuestión del colonialismo interno.

- » *Plan o Modernizador*: Referido a las intervenciones e impulsos para el desarrollo y transformación económica en la región a partir de procesos de planificación.
- » *Populista*: Vinculado a movimientos políticos de derecha, por lo general originados en áreas de alto desarrollo económico dentro del Estado nación. Su objetivo es enfrentar y denunciar al Estado central como un obstáculo al crecimiento de estas regiones y del país al expropiar a las regiones ricas para subsidiar a las regiones pobres y deficitarias.
- » *Nacionalista separatista*: En este tipo de regionalismo el objetivo es la separación de la región del Estado que integra para lograr la formación de un nuevo Estado nación.

A partir de esta clasificación podemos establecer al menos tres clases de demandas básicas contenidas en cualquier programa político regional: a) la demanda federativa, donde la región se reivindica como fundadora de una entidad mayor y como tal reclama, además de la preservación de sus prerrogativas económicas y políticas, mayores grados de autonomía respecto del Estado central; b) la demanda de tipo histórico-cultural, donde lo que se reclama es el reconocimiento y preservación de cierta identidad social, cultural o lingüística que distingue el espacio regional del resto del espacio nacional; y c) la demanda de igualación o de desarrollo, donde el reclamo es por instrumentos, planes o intervenciones que tiendan a disminuir o atenuar las desigualdades entre las regiones más ricas y las más pobres (Agnew, 1999; Keating, 1996 y 2003). Estas demandas nos son excluyentes entre sí, puesto que siempre hay elementos comunes entre ellas.

La dimensión política de cualquier cuestión regional debe ser diferenciada conceptualmente de lo que definimos como territorio. Muchos estudiosos de lo social suelen no detenerse en esta diferencia

y denominan regiones a áreas que no son necesariamente territorios y utilizan el concepto territorio para denominar espacios geográficos que bien podrían denominarse regiones (Quintero, 1995).

Lo territorial implica una particular forma de ejercicio del poder a través del control y delimitación de áreas, mientras que el territorio es el área específicamente delimitada donde se ejerce esta relación. Para Sack (1986) la territorialidad contiene tres facetas que la definen: 1) alguna forma de clasificación por área; 2) una forma de comunicación (marca, señal o límite); y 3) el intento de reforzar el control sobre el acceso a un área o a cosas dentro de esa área, o a cosas fuera del área a través de la retención de las que están adentro. La condición para que una región, en tanto espacio geográfico delimitado; se convierta en un territorio es que sus límites sean utilizados por alguna autoridad para moldear, influenciar o controlar actividades sociales, políticas o económicas (Sack, 1986).

En ese sentido, todo intento de partición del espacio geográfico para producir algún tipo de intervención por parte de cualquier actor puede ser considerado como un intento de construir, constituir o señalar alguna forma de territorialidad sobre ese espacio geográfico (Sack, 1986; Quintero, 1995; 2002). Como veremos en las siguientes secciones, la referencia a lo regional no siempre implicó la creación de ámbitos geográficos que fueran territorios en sentido estricto sino que las regiones señalaban ámbitos delimitados donde se esperaba el desarrollo de determinados procesos económicos, sociales o productivos.

La Planificación Regional

La preocupación por la planificación y el ordenamiento del espacio geográfico ha sido una cuestión compartida por muchas disciplinas

académicas. Durante la denominada edad de oro del Estado de bienestar, especialmente luego de la segunda posguerra y hasta principios de la década de los ochenta, se produce el auge de los programas de planificación regional. Estos programas estaban esencialmente ligados al objetivo fijado por muchos Estados de lograr que el desarrollo económico y social dentro de los espacios nacionales fuera un proceso equilibrado en lo geográfico y demográfico y redujera las diferencias económicas sociales entre los distintos espacios regionales del país.

Este objetivo de desarrollo y distribución armónica de todos los factores económicos contenía un indudable imperativo político, puesto que por un lado se buscaba la modernización económica y social de las áreas más postergadas o periféricas; y por otro generar un similar nivel de ingresos y de acceso a servicios básicos entre los ciudadanos de las distintas regiones de cada país como forma de ampliación de la democracia y la ciudadanía (Keating, 1996: 22-23; Rokkan, 1970).

Agnew señala que:

Las diferencias económicas y políticas entre las regiones han sido pensadas principalmente como el resultado de procesos de desarrollo desigual. Algunas explicaciones consideran que la diferencia regional surge debido a la diferencia de cantidad y calidad de mano de obra, tierra y recursos naturales o ventajas comparativas. Para otros, una región (centro) fue vista como un área con ciertas ventajas iniciales sobre otras regiones (periferia) y esto es reproducido históricamente por el poder político y de mercado ejercido por la región central. (Agnew, 2000:102; *trad. propia*)⁶

⁶ “The major way in which economic and political differences between regions had been thought of was as outcomes of processes of uneven development. In some accounts regional differences arose because of differences in factor endowments or comparative advantage. In others, one region (a core) was seen as having initial advantages over other regions

Durante este período, en muchos países de Occidente se generaron oficinas de planificación regional⁷ o estrategias de desarrollo económico regionales⁸ influidas por distintas corrientes del pensamiento económico y por la experiencia de planificación en la recuperación europea producto del Plan Marshall (1947-1952) durante la segunda posguerra. En 1960 con la creación del Departamento de Ciencia Regional de la Universidad de Pennsylvania, bajo la dirección de Walter Isard, se institucionalizó la temática regional en los círculos académicos al influjo del enfoque regional neopositivista y estructuralista, de las corrientes neoclásicas en economía y de los trabajos de algunos geógrafos alemanes como Christaller, Losch, Von Thunen o Weber y franceses como Perroux, Boudeville o Ponsard (Jiménez, 2001; Quintero, 1995).

Si bien en los ámbitos de la planificación regional coincidieron numerosos discursos y objetivos, muchos de ellos inclusive contradictorios (Quintero, 1995; Lira Cossio, 2003; Jiménez, 2001); el supuesto subyacente de todas estas corrientes era

la existencia de una dinámica objetiva de especialización diferencial de los procesos sociales [lo] que permite plantear la posibilidad de la planificación territorial como discurso y como modalidad de intervención estatal que deliberadamente tiene por objeto incidir en las configuraciones resultantes de dichos procesos. (Quintero, 1995: 69-70)

(peripheries) that were then reproduced historically by the political dominance or market power exerted by the core-region.”

⁷ Si bien el modelo socialista soviético vigente hasta finales de la década de los ochenta estaba basado en la planificación de toda la economía, nos enfocaremos en los procesos de planificación regional de los países capitalistas.

⁸ La *Tennessee Valley Authority* (1933) es quizás el antecedente más reconocido de creación de agencias vinculadas al desarrollo de áreas geográficas. La planificación regional también está asociada a la planificación y gobierno de las grandes metrópolis; pero aquí nos centramos exclusivamente en la problemática de las asimetrías entre regiones geográficas como problemática más general.

La Teoría de los Polos de Crecimiento, muy difundida a mediados de los años cincuenta, cuyos principales referentes son François Perroux y Jacques Boudeville; fue una de las más importantes fuente teóricas de la cuestión regional como modo de intervención en el territorio durante este período. La tesis principal de la Teoría de los Polos de Crecimiento reside en que la aglomeración de industrias, infraestructuras y proyectos innovadores en una localización específica generan procesos económicos, sociales y demográficos de carácter acumulativo con un efecto derrame sobre su *hinterland* (Jiménez, 2001; Cuervo González, 2002).

Para esta teoría, es posible generar el despegue económico de las regiones menos desarrolladas del espacio nacional a partir de la localización planificada de plantas industriales, escuelas, caminos, diques, etc. La conformación de estos polos tendería a resolver las desigualdades regionales, produciendo una retroalimentación económica que amplificaría el efecto buscado reorientando, ahora estructuralmente, las tendencias de localización de las actividades económicas (Coraggio, 1978: 13) hacia las regiones que se busca desarrollar.

En el Cuadro 1 presentamos un esquema de los que podríamos denominar el círculo virtuoso de las políticas de planificación regional en sus distintas versiones. Lo que resulta común en los programas de planificación es su “estirpe keynesiana” (Jiménez, 2001:16), ya que suponen que los mecanismos de mercado son insuficientes e ineficaces a la hora de lograr que el desarrollo económico sea geográficamente equitativo, por lo que resulta imprescindible algún nivel de intervención o planificación estatal.

Así como a partir de ajustes en la tasa de interés, de acuerdo a la teoría keynesiana, se podría lograr que la economía nacional tienda al pleno empleo mediante el aumento de la inversión, se esperaba que a partir

de la localización planificada de industrias, infraestructura y servicios, el sistema económico nacional tendiera a la igualdad entre regiones, a partir del cambio de las tendencias en la localización de la inversión pública y privada. Los instrumentos clásicos de estas políticas fueron: (i) la creación de parques industriales; (ii) los programas de desarrollo rural; (iii) la creación de comités de cuencas; (iv) la creación de corporaciones de desarrollo regional; y (v) la regionalización interna de los países a partir de caracterizaciones de distinto tipo, entre otros.

Si bien en algunos casos se plantearon objetivos e infraestructuras desmedidas o sobrevaloradas en cuanto a su impacto regional, uno de los problemas conceptuales que subyacían a los dispositivos de la planificación regional está vinculado a una suerte de homologación de la problemática de la desigualdad regional con la de la distribución del ingreso interpersonal (Keating, 1996). Esto implicaba suponer que para generar una distribución del ingreso más equitativa entre los ciudadanos, la condición necesaria era producir primero una redistribución más justa de los ingresos y de los factores entre las regiones. Barkin (1976) menciona que los programas de desarrollo regional, aunque tengan éxito, no necesariamente facilitan o permiten una redistribución del ingreso entre los ciudadanos:

A menos que se tomen medidas para proporcionar recursos financieros a quienes no los tienen, con limitaciones efectivas para excluir a las elites locales, los programas de inversión regional tan sólo proporcionarán a los ricos oportunidades posteriores para ampliar el alcance de sus actividades. (citado en Lira Cossio, 2003: 17)

Más allá de lo relevante de estos presupuestos o de los resultados concretos, existió en Latinoamérica un especial interés por desarrollar herramientas de planificación regional durante finales de los años cincuenta y ochenta del siglo pasado, como veremos en la próxima

sección. Este interés estuvo vinculado con la necesidad de promover el desarrollo económico de los países del área como forma de superar el subdesarrollo y la dependencia económica.

Cuadro 1. El círculo virtuoso de las políticas de planificación regional



La planificación regional como herramienta de transformación socio-geográfica en América Latina

En el ámbito de la planificación regional Latinoamericana confluyeron distintas corrientes teóricas entre las que destacamos las teorías estructuralistas del desarrollo y la teoría de la dependencia,⁹ muy difundida

⁹ La teoría de la dependencia plantea que la producción y riqueza de los países periféricos

desde la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) entre los años cincuenta y setenta del siglo pasado. También se destacan los distintos enfoques estructuralistas que enfatizan el antagonismo centro-periferia, la teoría de los Polos de Desarrollo, y las teorías de las fases del desarrollo económico de raíz rowstoniana.¹⁰

En los ámbitos políticos y académicos latinoamericanos existía la impresión de que una de las principales consecuencias negativas del subdesarrollo económico consistía en la estructuración de una geografía nacional profundamente diferenciada y desigual, con ciudades macrocefálicas y hegemónicas, junto a regiones internas expoliadas y empobrecidas por estos centros¹¹ (Boisier, y Silva, 1990; de Mattos, 1990; Coraggio, 1978; 1982).

La cuestión regional se refiere al desarrollo territorial desigual de las fuerzas productivas, a las condiciones diferenciales de vida y de participación social de sectores sociales y de grupos étnicos localizados.

está condicionada por el desarrollo y las condiciones coyunturales de los países centrales. El modelo cuestiona la idea de que el comercio internacional genere beneficios compartidos entre los distintos países a partir de su especialización productiva, afirmando que sólo las economías de los países centrales son beneficiadas porque ellas comercian con productos de mayor valor agregado. El principal referente de esta teoría fue el economista argentino Raúl Prebisch.

¹⁰ Walt Rostow fue un importante historiador económico, que además fue asesor de los presidentes norteamericanos Kennedy y Johnson. El libro más divulgado y del cual se desprende el grueso de sus ideas sobre el desarrollo económico se llamó "The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto" y fue publicado en 1960. Su teoría sobre el desarrollo económico planteaba la existencia de cinco fases consecutivas dentro de un proceso de desarrollo económico y modernización social. Estas eran (1) la sociedad tradicional; (2) alguna precondition para el inicio del despegue económico; (3) el proceso de despegue; (4) la transición; y (5) una sociedad con altos consumos masivos. Rostow sostenía que los Estados Unidos de Norteamérica debía estimular el desarrollo económico en los países subdesarrollados como forma de contención del avance del comunismo. Esta teoría ha sido muy criticada puesto que concebía que la única forma de desarrollo económico era la ejemplificada por las sociedades capitalistas europeas y norteamericanas.

¹¹ Para una historia social de la planificación regional en América Latina se puede consultar a Boisier (1994).

Es, por tanto, una cuestión social, referida a la situación de grandes masas de los pueblos latinoamericanos, a las posibilidades de desarrollo de nuestras sociedades y muy en especial a la cuestión nacional misma. (Coraggio, 1978:150)

La salida del subdesarrollo y la modernización económica y social de los países latinoamericanos era asumido “como un proceso que debía replicar el sendero histórico de desarrollo seguido por los países industrializados y los cambios estructurales serían los mecanismos para eliminar los escollos del camino”. (Boisier 1994: 7)

En este marco, la planificación regional en el ámbito latinoamericano se legitima como herramienta de intervención estatal a partir de la Conferencia de Punta del Este en 1961 y de la formación de la Alianza para el Progreso¹² (Boisier, 1994: 3). Para estos años se crean en Latinoamérica numerosas agencias estatales de planificación, entre las que destacamos la brasileña SUDENE (Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste) y en Argentina el Consejo Federal de Inversiones (CFI). La CEPAL y específicamente su Instituto de Planificación Económica y Social (ILPES) fueron las instituciones multilaterales más importantes en la promoción de la planificación regional en los países latinoamericanos. En el cuadro 2 presentamos los distintos cambios en el enfoque de la planificación regional que ha impulsado el ILPES entre los años sesenta y ochenta.

Las regiones establecidas en los programas de planificación solían compartir el hecho de ser particiones del territorio nacional no yuxtapuestas y definidas por algún conjunto de variables que permitiera dar cuenta

¹² La Alianza para el Progreso fue una iniciativa del presidente norteamericano John Kennedy que tenía como objetivo desarrollar un programa de ayuda económica para el desarrollo y modernización de América Latina, muy influido por la experiencia del Plan Marshall en Europa y las ideas sobre el desarrollo económico de Walt Rostow (Ver nota 8).

de la desigualdad interregional; “lo usual es sacrificar rigor en el análisis de la distribución espacial de cada variable, centrándose en cambio en lograr una caracterización de la posición relativa de cada *ente-región* para las distintas variables” (Coraggio, 1978: 2; énfasis en el original).

De esta forma, una región –para los efectos de la planificación del desarrollo regional– es cualquier territorio continuo en el que resulta factible una práctica de planificación multisectorial que representa un vector horizontal en el caso que sea posible reconocer –con una ponderación variable en cada caso– componentes de planificación económica, técnica, social, política, espacial, ambiental, etc. (Boisier y Silva, 1990: 416)

En muchos casos las regiones creadas por los programas de planificación latinoamericanos no eran coincidentes con las unidades territoriales existentes y por lo general carecían de algún tipo de *status* jurídico que les confiera niveles de autonomía política sobre otras unidades territoriales existentes. Con estas particiones geográficas se buscaba más bien indicar, agrupar y diferenciar las localizaciones de las actividades económicas relevantes a los objetivos de la planificación a efectos de implementar las políticas específicas de estos programas, antes que producir algún tipo de reforma político territorial.

La práctica de la planificación regional en Latinoamérica, parecía tener como imperativo la necesidad de instaurar un nuevo orden geográfico que, a partir de una posición estratégica y de una gran eficacia técnica, superara el subdesarrollo, equilibrara las desigualdades regionales y fortaleciera la democracia (Quintero, 1995: 68). Este enfoque hacía de la planificación regional, antes que una herramienta técnica, una suerte de metáfora del cambio social: “La planificación social con objetivos progresistas es, intrínsecamente, progresista y contestataria dentro de un sistema que pretende reproducir la dependencia externa y el privilegio de las minorías en su interior” (Coraggio, 1982: 25).

Cuadro 2. Enfoques sobre lo regional en el ILPES entre las décadas 1960 y de 1980

<i>Inicio de la Década del 60</i> Eje LOCALIZACIÓN	<i>Década del 60 y 70</i> Eje DEPENDENCIA Y DESARROLLO	<i>Década del 80</i> Eje DESCENTRALIZACIÓN
» Análisis de los costos de transporte en la producción, distribución y consumo. » Desarrollo de propuestas sobre localización de inversiones.	» Impacto territorial de los procesos de crecimiento (concentraciones metropolitanas y desigualdades regionales). » Concepción del sistema mundial compuesto por centros y periferias de la CEPAL.	» Problemática de la reproducción del capital en términos regionales. » Propuestas que privilegian la autonomía de las administraciones locales territoriales para aprovechar los nuevos contextos internacionales o para reducir o revertir sus impactos negativos.

Fuente: Lira (2003) y www.eclac.org/Ilpes-Esp/indice.htm

Las principales temáticas que abordaron los programas de planificación para el desarrollo regional en Latinoamérica fueron: (a) políticas para la descentralización de la toma de decisiones y de los centros administrativos; (b) políticas para áreas deprimidas o de escaso desarrollo; (c) políticas de colonización de nuevas áreas de recursos naturales o de desarrollo de cultivos específicos; (d) políticas de desarrollo de áreas limítrofes; (e) planificación de las grandes áreas metropolitanas; y (f) creación de nuevos polos de crecimiento o de corporaciones para el desarrollo (Coraggio 1978; Boisier 1994; Lira Cossio, 1995).

El principio de la década del noventa del siglo XX marca el fin del auge de las políticas de planificación regional en el ámbito latinoamericano. Manzanal (1999: 2) enumera las principales causas de la declinación de estos mecanismos entre los que se destacan:

(a) la agudización de la concentración del capital, que conforma y legitima el accionar regulador de los conglomerados de capital nacional y extranjero, debilitando, conjuntamente, a los Estados nacionales, provinciales y municipales; (b) el surgimiento de áreas de integración fronteriza, dónde también grandes empresas y conglomerados ejercen el control; (c) la difusión del funcionamiento en redes (en sus variadas formas, intra e intersectoriales, de telecomunicaciones, tecnológicas, científicas, financieras, comerciales, empresarias, de consumidores, de comunidades, de gobiernos locales, etc.) que al superponerse sobre la realidad regional preexistente, la desdibujan, contribuyendo a (c1) la desaparición de muchas de las características que diferenciaban a unas regiones respecto a otras, y (c2) afectando la eficiencia de acciones particularizadas (que sucede cuando las políticas compensatorias y/o diferenciadas adquieren un grado de difusión de sus medidas casi universal e instantáneo no sólo a través de todo el territorio nacional sino también más allá de las fronteras del mismo).

De cualquier forma, y más allá de las transformaciones económicas que tienen su inicio en la década del noventa del siglo pasado, el balance sobre las políticas de planificación regional en América Latina no ha sido considerado positivo por muchos especialistas, y sus aportes para el objetivo de lograr mayor equidad social y regional parecen haber sido relativamente marginales (Uribe Echeverría, 1990; Boisier, 1994).

A la discutida cuestión sobre la eficacia de la planificación regional para hacer más justa la distribución del ingreso entre las personas independientemente de su localización se agrega, en el caso latinoamericano, la existencia de excesivos formalismos, tanto en las formas organizativas como en las maneras de encarar el diseño de las regiones a desarrollar; un confianza casi excluyente en la acción estatal; y diseños e implementaciones de programas dirigidos solo

desde el centro a la periferia y de arriba hacia abajo; entre otras cuestiones (Boisier, 1994; Quintero, 1995; Uribe Echeverría, 1990).

Según Uribe Echeverría (1990: 44):

fue demasiado ambicioso pretender desarrollar simultáneamente un sistema de niveles múltiples de planeación que cubriese todo el espacio nacional. Al mismo tiempo ello fue demasiado rígido para adecuar la dirección de los esfuerzos y la institucionalidad regional a las características de los problemas regionales y de las políticas que se deseaban aplicar.

La declinación de la planificación regional tanto en América Latina como en el resto del mundo no implicó la desaparición de la cuestión del desarrollo regional sino que, por el contrario, a finales de los años ochenta y principios de los noventa surgirán muchas corrientes de pensamiento regional que, al calor de la crítica sobre los mecanismos de planificación, reactualizarán la cuestión regional haciendo eje en la emergente problemática de la globalización.

El Desarrollo Regional en el contexto de globalización y crisis del Estado nación

El Estado nación y su geografía territorial han sufrido importantes transformaciones desde el final de los años ochenta y el inicio de los noventa, producto de lo que muchos autores denominan el proceso de globalización. Las principales características de este proceso son: (a) la apertura y liberalización de los mercados económicos nacionales (principalmente los financieros); (b) la profundización del libre comercio; (c) la revaloración de las instituciones internacionales como la ONU junto a la internacionalización de los Derechos Humanos; (d) la crisis de los mecanismos del Estado de bienestar y del modelo

fordista; y por último (e) la constitución de nuevos bloques regionales (Unión Europea, MERCOSUR, NAFTA, etc.) para conseguir mejores escalas geoeconómicas para el comercio, junto al surgimiento de nuevos Estados nacionales producto principalmente del desmembramiento de la Unión Soviética y los Estados del área socialista (Habermas, 1998; Wallerstein, 1998; Stiglitz, 2002).

En el espacio subnacional, la diferenciación espacial ya existente parece profundizarse por el desigual impacto geográfico de las nuevas lógicas globales con la consecuente desarticulación del espacio territorial del Estado nación en regiones que “ganan y regiones que pierden” (Benko y Lipietz, 1994). Este impacto diferenciado reactualizó el interés por lo regional y los mecanismos de intervención en el territorio, ya no en función de la puesta en práctica de programas nacionales para disminuir las desigualdades entre regiones sino orientado a estudiar y potenciar las modalidades de inserción de cada una de las regiones en el nuevo contexto internacional (Uribe Echeverría, 1990: 28).

El nuevo eje de la problemática regional intentará comprender los impactos geográficamente diferenciados del proceso de globalización (Jiménez, 2001; Uribe Echeverría, 1990). Para muchos estudiosos, algunos elementos relacionados con el ámbito regional aparecen como un factor relevante en el éxito económico que obtuvieron algunos espacios geográficos particulares dentro de las formas de organización de la producción denominadas “posfordistas”. Las principales características de estas nuevas formas de organización son una gran flexibilidad productiva y una fuerte apuesta a la innovación¹³

¹³ “There is growing evidence of a bond between regional social structure and economic growth. A theoretically sophisticated literature developed in Italy suggests that regional development requires a set of social conditions relating to the nature of both local and state involvement in regional economies. Entrepreneurship never just happens; it requires social stimulation and validation” (Agnew, 2000: 104).

(Agnew, 2000; Boisier y Silva, 1990; Jiménez, 2001). Estas regiones “ganadoras” se caracterizan por producir bienes exportables (tanto manufacturas como servicios) y parecen haber desarrollado una atmósfera de innovación, coordinación, competencia y colaboración que les permite adaptarse rápidamente a los cambios del sistema económico global (Benko y Lipietz, 1992).

La necesidad de generar mecanismos concertados entre el sector público y el privado para fortalecer la competitividad global de las diversas regiones y atenuar los efectos negativos del proceso de globalización se constituyó en el nuevo eje de la cuestión regional en el ámbito latinoamericano (ILPES, 2000). Gran parte de las estrategias de intervención públicas y privadas sobre lo regional comenzarán, entonces, a incorporar la necesidad de valorar y desarrollar la capacidad endógena y de atracción de inversiones de cada una de las regiones en su relación con los mercados externos (Boisier, 1994, ILPES, 2000).

Boisier (1990) sostiene que las capacidades endógenas de cada región deben ser consideradas en tres planos: (a) el plano político que incluye los niveles de descentralización; (b) el económico donde lo relevante es la retención local del excedente y su reinversión; y (c) el científico/tecnológico y cultural.

Desde el punto de vista teórico, la investigación centra el análisis precisamente en la relación de endogeneidad y la propiedad del capital, así como en el papel de un actor básico del desarrollo regional: el *empresario regional*¹⁴ en su escenario propio, la *empresa regional*. (Boisier y Silva, 1990:414, énfasis en el original)

¹⁴ “El empresario regional es pues un empresario que posee un logro-*n* caracterizado entre otros elementos por su identidad territorial [...] el *ethos* del empresario regional incluye un componente distinto de racionalidad económica pura que es el de asociar su conducta empresarial al desarrollo o progreso de la región [...] otra característica notoria es su

El Estado nacional deberá dejar de ser el responsable excluyente de la coordinación e implementación de los programas regionales, para dar paso a un mayor protagonismo de los Estados locales, la sociedad civil y el sector privado.

Sin embargo, las argumentaciones sobre el desarrollo endógeno parecen poner demasiada confianza en el despertar de las potencialidades locales a partir de la ruptura de los encorsetamientos del modelo anterior de planificación regional y su fuerte dirigismo centralizado, y menosprecian los condicionantes propios de la escena regional (Escolar y Escandell, 1998: 2):

El nuevo debate regional hunde sus raíces en tradiciones teóricas cuyo origen se encuentra invariablemente ligado al desarrollo de subdisciplinas de corte económico; aún si la geografía económica, la economía espacial o la ciencia regional incluyen por lo general en sus discursos explicativos perspectivas de análisis que les son teóricamente ajenas, el énfasis en la determinación económica de los procesos regionales da por supuesto que sus dimensiones sociales y culturales acompañan o en el mejor de los casos contribuyen a particularizar con mayor detalle los hechos estudiados, mientras tiende paralelamente a aceptarse que la dimensión política es un escenario pasivo y moldeable *à la carte*

Parecería difícil encontrar en el marco de la globalización procesos de acumulación estrictamente regionales puesto que una de las principales características de este proceso parece ser una fuerte desterritorialización del capital (Stiglitz, 2003; Santos, 1993). Por otro lado, el

transitoriedad temporal. Es decir es empresario regional hasta el momento en que la propia expansión funcional y territorial logra la prevalencia absoluta de la racionalidad económica y la desaparición del logro-n" (Boisier y Silva, 1990: 420-421). Para algunos autores, suponer o esperar la existencia de empresas o empresarios que consideren lo regional por fuera de la ganancia no tiene realismo (de Mattos, 1990: 228-233).

fortalecimiento de los actores económicos locales en el contexto de implementación de políticas neoliberales parecería al menos paradójico ya que muchos de ellos resultan ser los principales afectados por estas políticas (Manzanal, 1999).

El avance de los procesos vinculados a la globalización señala también el comienzo de la crisis externa e interna del Estado nación y de su rol como actor excluyente del sistema internacional (Habermas, 1998; Santos, 1993; Zubelzú, 2008). Kenichi Ohmae (1995) ha utilizado el concepto de *Estado Región* para definir a las nuevas áreas político-económicas y naturales producto de la globalización económica, cuyos límites no se corresponden con los de los Estados nacionales sino que comprenden la integración de varias regiones independientemente de los límites de los Estados nacionales. Estas áreas son espacios de gran homogeneidad económica que, a diferencia del resto de las áreas del país que las contiene, poseen altos niveles de crecimiento económico y logran vincularse con la economía mundial por fuera del *corset* del Estado nación. El auge de estas regiones¹⁵ se explica para el autor en el hecho de que el Estado nación ha demostrado ser cada vez menos eficaz en responder a los cambios de la economía mundial, convirtiéndose en un obstáculo para las unidades mejor preparadas, que con su crecimiento económico terminan sosteniendo y subsidiando a las regiones que no logran desarrollarse.

En la visión de Ohmae (1995), gran parte de la responsabilidad por el *encorsetamiento* que produce el Estado nacional sobre las regiones más dinámicas la tiene el sistema político nacional. Los políticos de las regiones menos desarrolladas suelen convertirse en “mercaderes

¹⁵ Ejemplos de estos estados-regiones serían para el autor los formados por Singapur, Johore (Malasia) y las islas Riau (Indonesia), así como las redes de pequeñas y medianas empresas del norte italiano. En muchos de estos espacios se registra la aparición de movimientos políticos que reclaman mayor autonomía del Estado central como en el caso de la Liga del Norte italiana.

de prebendas” (Ohmae, 1995: 71) del poder central, lo que aumenta el gasto público, interfiere con el desarrollo de las fuerzas de mercado y obstaculiza el desarrollo de las regiones más exitosas.

Independientemente de los argumentos planteados por Ohmae, la necesidad de los espacios subnacionales de insertarse en los mercados internacionales (Agnew, 2001; Keating, 1996) ha convertido a muchas regiones en actores híbridos dentro del sistema internacional, más allá de que los Estados nacionales sigan siendo los actores centrales y quienes ratifican o deniegan las acciones “paradiplomáticas”¹⁶ de las regiones en el plano global (Hocking, 1995: 93-98). En esa dirección se registra una cada vez mayor cooperación política y económica entre provincias y regiones de distintos países, que no se limita a procesos de colaboración en áreas fronterizas, sino que incluye cuestiones que abarcan desde acuerdos comerciales hasta programas de asistencia y transferencia de tecnologías (Salviolo, 2008).

En ese sentido, parecería ser que las nuevas temáticas sobre lo regional están fuertemente vinculadas a la crisis del Estado nación producto de los procesos de mundialización de la economía. Lo regional deja de ser una de las formas de abordar cuestiones vinculadas a la integración económica, social y geográfica de los países bajo la vigencia del Estado de Bienestar, y se convierte en una demanda de diferenciación y autonomización política y económica de los actores regionales respecto de los Estados nacionales como forma de aumentar la competitividad regional y enfrentar el escenario mundial regido por los procesos de globalización e integración económica.

¹⁶ El término “paradiplomacia” se utiliza para referir a las relaciones de los gobiernos no centrales o subnacionales con centros culturales, comerciales e industriales de otros Estados, incluyendo los Estados extranjeros; y se especializa en cuestiones específicas y puntuales más que en la representación diplomática del Estado en su conjunto. El término “protodiplomacy” suele referirse a las actividades en el ámbito internacional de los gobiernos regionales que contienen un mensaje separatista o independentista (Zubelzú, 2008:33).

El abordaje de la cuestión regional en el proceso de integración europea

El impacto local de los distintos procesos de integración en áreas económicas de libre comercio protagonizadas por numerosos países del mundo, como la Unión Europea, el ASEAN, el NAFTA o el Mercosur, fue otro de los temas que reactualizaron la problemática regional durante la década del noventa del siglo XX. El caso de la Unión Europea es quizás el más relevante, no solo por ser una referencia permanente en el debate argentino, sino porque la temática regional tiene una gran relevancia en la arquitectura de su integración.

El Tratado de Maastricht (1992) establece como norma para el gobierno de las partes integrantes el principio de subsidiariedad, el cual regulará todas las instituciones de la comunidad. El principio de subsidiariedad tiene por objeto garantizar una toma de decisión lo más cerca posible del ciudadano (Artículo 3 B del Tratado de la Comunidad Europea):

los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

Este tratado creó como espacio institucional el Comité de las Regiones, que debe ser consultado obligatoriamente en cuestiones vinculadas a: cohesión económica y social; redes de transporte, energía y telecomunicaciones transeuropeas; salud; educación y juventud; cultura; empleo; política social; medio ambiente; y formación profesional.

El Comité de Asuntos Regionales del Consejo de Europa (CEMRE)¹⁷ en su acta de creación define a la región como la unidad territorial más extensa al interior de cada nación situada inmediatamente en el ámbito inferior del gobierno central, dotada o no de personalidad jurídica. En este sentido lo regional en el marco del proceso europeo, además de estar muy relacionado a la llamada agenda social del proceso de integración, constituye la principal referencia de los procesos de descentralización y de puesta en marcha del principio de subsidiariedad. A su vez, existe un reclamo cada vez mayor por parte de los entes regionales y locales de formar parte del proceso de gobierno y de definición de políticas de la Unión, para fomentar una cultura de gobierno con múltiples niveles de decisión y ejecución (Unión Europea, 2009).

Si bien lo regional en el proceso de la Unión Europea no es una categoría uniforme en cada país miembro, tanto en lo referido a las atribuciones político jurídicas como al tamaño y distribución de las mismas, resulta una apelación eficaz para denominar la gran diversidad de espacios subnacionales de los países miembros, y es una fuerte referencia en los procesos de democratización de los mecanismos de gobierno de la Unión.

¹⁷ La creación del Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER) en 1974 (vigente en la actualidad) fue, junto con otros fondos específicos, la principal herramienta de intervención regional en el marco del proceso de integración europeo y un antecedente directo del CEMRE. Su principal objetivo consiste en reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo económico y social de las diversas regiones y contribuir “al desarrollo armonioso, equilibrado y duradero de las actividades económicas, a un alto grado de competitividad, a un nivel elevado de empleo y de protección del medio ambiente, así como a la igualdad entre los hombres y las mujeres” (Documento de creación del FEDER, 1974).

La región en su diversidad

Como hemos visto, el término región tiene la propiedad de poder contener múltiples significados y referencias en el debate académico y político: de la planificación centralizada para el desarrollo durante el Estado de bienestar, a las teorías del desarrollo endógeno propias del giro neoliberal de la década del noventa del siglo XX, del fortalecimiento de la integridad y unidad del Estado nación a la emergencia de nuevos espacios regionales económicos o políticos integrados mas allá de las fronteras nacionales, lo regional parece ser un término efectivo para dar cuenta de procesos sociales, políticos o económicos de gran diferenciación geográfica.

En algunos casos permite denominar áreas que sin concordar manera exacta con los territorios políticos establecidos, contienen alguna particularidad económica o social. En otros casos, puede ser utilizado para denominar a conjuntos mayores de territorios tanto nacionales como subnacionales que se ven atravesados por alguna dinámica económica, social o política común. El término región, además de los muchos significados que contiene, puede ser aplicado en distintas escalas geográficas y políticas.

Probablemente sean estas cualidades polisémicas, polivalentes y multiescalares que contiene lo regional en tanto cuestión y término para dar cuenta de grandes variedades de procesos sociales, políticos o económicos dentro de un espacio geográfico lo que ha favorecido su uso en los estudios académicos y en el discurso político. Como veremos, durante las discusiones sobre lo regional en la Convención Constituyente de 1994, el término región podía denotar tanto cuestiones referidas a procesos de planificación del desarrollo, y al equilibrio geográfico en la distribución de los factores económicos y sociales, como a nuevos espacios de democratización y descentralización política o a los desafíos planteados por los procesos de integración supranacional como el Mercosur.

En este primer capítulo nos hemos propuesto presentar de manera crítica, los principales elementos del debate regional en un nivel general. En el próximo capítulo analizaremos el impacto de este debate en el contexto específicamente argentino.

Capítulo II

La Cuestión Regional Argentina

Al menos cuatro temas parecen sobresalir dentro del repertorio de significaciones atribuido a lo regional en Argentina: (a) la región es una de las claves para interpretar y describir la unidad/diversidad del territorio argentino; (b) es una forma de denominar de manera general la problemática entre el centro y la periferia del país y sus elites políticas y económicas; (c) como adjetivo ha rotulado a muchas actividades económicas, especialmente agrícolas y ganaderas, que se desarrollan por fuera del núcleo pampeano; y por último (d) el término región ha sido utilizado para denominar cualquier clase de entes estatales que contienen a una o varias provincias en los distintos planes de desarrollo regional entre los años cuarenta y ochenta del siglo XX.

En este capítulo repasaremos las principales temáticas regionales que constituyen, según nuestra hipótesis, las fuentes más directas que moldearon el debate regional en la Argentina. Abordaremos lo regional como forma de presentar la unidad en la diversidad del territorio argentino desde finales del siglo XIX hasta mediados del XX, principalmente en el discurso escolar, para luego analizar distintos proyectos de planificación regional originados en ámbitos públicos que contenían propuestas de reorganización del territorio argentino.

Las regiones de la Argentina como relato de la unidad nacional

Entre mediados del siglo XIX y del siglo XX, se desarrollaron en Argentina una serie de estudios, ensayos y polémicas de distintos signos político ideológicos que conforman lo que muchos autores han denominado “literatura de interpretación nacional” (Gorelik, 2001). Los autores más destacados de esta corriente son Domingo Sarmiento, Ezequiel Martínez Estrada, Bernardo Canal Feijóo, Arturo Jauretche, Alejandro Bunge, Victoria Ocampo e inclusive algunos autores extranjeros como José Ortega y Gasset, el conde Keyserling, y Waldo Frank. Una de las características que destaca a este conjunto literario, además de una fuerte inquietud sobre el sentido y significado de la nacionalidad argentina, es la forma en la que se asocia la configuración del territorio argentino al origen de distintas problemáticas sociales, políticas y económicas del país. Lo común en estos autores es la descripción de cierto malestar con las características geográficas del territorio argentino enunciada a partir de un repertorio de imágenes espaciales que abarcan desde la gran extensión del país y la idea de la pampa como desierto hasta la macrocefalia porteña.

El primer ejemplo de esta literatura y por cierto el más destacado es el *Facundo* de Sarmiento. El desierto, las pampas, las grandes extensiones y una geografía fragmentada fueron interpretadas como una “ausencia de naturaleza y ausencia de pasado para designar el carácter definitorio de la extensión pampeana; ausencia de cultura, ausencia de huellas en las que anclar la nueva civilización que se consideraba necesaria en un país moderno” (Gorelik, 2001: 3). En el primer párrafo del primer capítulo del *Facundo*, titulado “Aspecto Físico de la República Argentina; Caracteres, Hábitos e Ideas que Engendra”, se puede leer que

el mal que aqueja a la República Argentina es su extensión: el desierto la rodea por todas partes y se le insinúa en las entrañas; la soledad, el despoblado sin una habitación humana, son, por lo general, los límites incuestionables entre unas y otras provincias. (Sarmiento, 1845: 39)

La geografía del país, y su consiguiente determinación sobre la geografía humana, parecía ser responsable de una suerte de imposibilidad argentina, constituyéndose como uno de los principales problemas que debían enfrentar quienes se propusieran la transformación y modernización del país.

En simultáneo con este conjunto literario, existieron otros textos sobre la Argentina, de sesgo más científico-académico, que al contrario de la ensayística de interpretación argentina afirmaban la nacionalidad a partir de la descripción detallada de la diversidad geográfica, climática, geológica y humana contenida dentro del territorio del Estado argentino. El país del desierto, de la inmensidad y la barbarie se veía contrarrestado de alguna forma en estos relatos donde la diversidad de las distintas regiones Argentina se presentaba como un hecho orgánico, singular y destacable desde el estudio académico.

En muchos de estos trabajos puede observarse principalmente la influencia de la geografía regional¹⁸ que se estaba desarrollando en Europa para finales del siglo XIX y principios del XX. En ella, la región es el concepto clave para denominar la diferenciación espacial a partir de la clasificación del territorio en regiones que componen un país. Las regiones definidas de esta forma son fruto de la observación de los diferentes géneros de vida que se constituyen en la larga y única

¹⁸ Las distintas cuestiones epistemológicas vinculadas a estos estudios, como las distintas modalidades de regionalización implicadas en los mismos no serán motivo de análisis en este trabajo. Importantes referencias pueden encontrarse en Benedetti (2008), Quintero (2000 y 2002) y Souto (1996).

relación del hombre como “discípulo” del suelo y que se consideraban como “individuos que se agregan como células vivas en un organismo (con personalidad geográfica) que es la patria” (Capel, 1981: 295; paréntesis en el original).

Los primeros estudios que contienen una clasificación en regiones de la Argentina fueron realizados por académicos extranjeros contratados por distintos organismos gubernamentales del país. Estos trabajos estaban vinculados de manera directa al proceso de modernización, centralización y consolidación territorial interna y externa del Estado argentino. Además sirvieron como el puntapié inicial del desarrollo del campo académico de la geografía y otras disciplinas vinculadas a los estudios de la tierra a finales del siglo XIX y principios del XX como la geología y las ciencias naturales. Los trabajos más destacables de este conjunto son los de Enrique Delachaux (1908), Pierre Denis (1920) y Franz Kühn (1922).

Si bien en estos textos no se niega la existencia de importantes “factores geográficos contrarios a la unidad nacional, como la distancia en el inmenso territorio y los gérmenes del regionalismo propio de un territorio complejo” (Daus,¹⁹ 1957: 8); el estudio regional de la Argentina demuestra que la diversidad de factores regionales no es causa de desunión sino muy por el contrario es un elemento dinámico de unidad en contra de lo que describían la mayoría de los ensayos de interpretación nacional antes mencionados (Daus, 1957).

El ámbito escolar ha sido el lugar institucional donde tuvo mayor difusión e impacto esta visión de la Argentina integrada por una diversidad de regiones que constituyen su unidad. La aparición de esta

¹⁹ Federico Daus (1901-1988) fue un destacado geógrafo argentino y su labor intelectual tuvo una trascendental influencia en la incorporación de la geografía regional en la currícula escolar.

temática en los programas escolares se ubica en 1926 y se mantiene, aunque con variaciones, hasta bien entrada la década del ochenta del siglo XX (Quintero, 2002). La descripción de las regiones geográficas de la Argentina fue un importante instrumento pedagógico que permitió enmarcar en una misma visión de conjunto las diferencias ambientales, demográficas, económicas e históricas del país provocando “una ilusión de inferencia inductiva cuyo resultado pretende ser la unidad nacional argentina” (Quintero, 2000: 15).

La cantidad de regiones descritas en las currículas escolares ha variado entre seis u ocho dependiendo de los distintos autores (Benedetti, 2008). Las regiones más difundidas son: Llanura Pampeana, Llanura Chaqueña, Mesopotamia, Sierras Pampeanas, Noroeste, Cuyo y Patagonia. Estas regiones son unidades geográficas que suelen ser definidas por aspectos naturales (clima, morfología y vegetación) y humanos (actividades económicas, demografía, infraestructura y cultura).²⁰

Las regiones geográficas enseñadas en la escuela mostraban al territorio argentino como un espacio geográfico en donde la organización política integrada por veinticuatro provincias y la ciudad de Buenos Aires convive con una forma orgánica del país, compuesta por las distintas regiones geográficas. Estas regiones, pese a no encajar en los límites territoriales de las provincias, forman un “mosaico regional” (Quintero, 2002) que se recorta en los límites del país y le da imagen

²⁰ “Enmarcados en la fisiografía anglosajona y alemana, los fundamentos de esta concepción regional pueden resumirse así: (a) las “regiones naturales” son el resultado de la combinación de factores geológicos y climáticos, y su detección se deriva estrictamente de las ciencias naturales; (b) la aplicación de esta noción al estudio de la geografía de un territorio estatal tiene como resultado la subdivisión del territorio en unidades naturales, que nada tienen que ver con los límites político-administrativos y que no reconocen conexiones causales directas con los aspectos de la geografía humana; (c) la regionalización debe alcanzar la precisión de un mosaico de unidades con límites precisos que cubran la totalidad del territorio estatal” (Quintero, 2002).

y sentido de unidad a la diversidad geográfica argentina. Como veremos en la siguiente sección, la idea de que el espacio geográfico en la Argentina contiene una división política en provincias y una división orgánica en regiones, fue de alguna forma el paradigma desde donde se pensaron muchos de los distintos programas e iniciativas de planificación regional en el país.

Las Provincias y la Planificación Regional para el Desarrollo Económico

La necesidad de establecer un orden territorial de la Argentina que armonice la organización política del país y sus provincias a la realidad orgánica de las regiones geográficas²¹ que lo conforman ha sido una preocupación permanente para muchos académicos, planificadores y políticos a lo largo del siglo (Canal Feijóo, 1948; Risco Fernández, 1991: 170; Quintero 1996). A principios del siglo XX Joaquín V. González, en una intervención como diputado por La Rioja a propósito del censo nacional, establecía algunos elementos relevantes sobre esta preocupación:

En nuestra organización nacional existen dos factores: la provincia y la región. Todo 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. [...] Si pudiéramos

²¹ También “la comida, la música, las danzas y las expresiones artísticas suelen adjetivarse como regionales, donde lo regional, se asocia con ‘lo típico’, lo artesanal, las supersticiones, las creencias tradicionalistas y, en una visión romántica, a grupos sociales originarios de las tierras en las que viven (en oposición al cosmopolitismo de Buenos Aires)” Benedetti, (2008).

mentalmente formar dos mapas, uno geográfico-político y otro geográfico-regional y los superpusiéramos, veríamos las diferencias, los sobrantes, como las faltas que hubiese de territorio para integrar o disminuir las entidades de uno y otro orden. En esta superposición de mapas imaginativos debe ver el legislador la diferencia entre el pensamiento político puramente convencional y el pensamiento científico del Gobierno (H.C.D.N. 23 de agosto de 1913, intervención a propósito de la conveniencia de la realización del tercer censo nacional).

Para González, en el país conviven dos realidades simultáneas y superpuestas, el país convencional dividido en provincias y el país real basado en las regiones. En los trabajos del historiador Álvarez (1914) sobre el origen de las guerras civiles en Argentina podemos encontrar una visión similar sobre la geografía argentina. Basándose en la regionalización realizada por Delachaux²² en 1908, el autor señala que la nación había sido construida “mediante la agrupación política de cuatro grandes regiones físicas susceptibles de influir en la vida económica” sin que exista algún correlato entre los límites provinciales y los límites de estas regiones (Álvarez, 1914: 29-31). Según Álvarez hasta el momento de intensificarse la agricultura:

Las regiones argentinas no habrían marcado sobre los hombres diferencias tan hondas como las que marcaba el suelo [...] La principal diferencia de intereses consistió en que los productos de tierra dentro, careciendo de amplios mercados locales, no podían costear el flete necesario para llegar al litoral y competir allí con los artículos extranjeros. (Álvarez, 1914: 31-32)

²² Enrique A. S. Delachaux fue una importante figura de los inicios de la geografía académica argentina. Suizo de nacimiento, adoptó la ciudadanía Argentina en 1888. Colaboró con el Perito Francisco Moreno en la comisión que demarcó los límites entre la Argentina y Chile. Fue jefe de la sección cartografía del Instituto Geográfico Militar y docente en la cátedra de Geografía Física de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en 1904. En 1906 el Dr. Joaquín V. González lo convocó para desempeñar el cargo de director de la Escuela de Geografía y Dibujo de la Universidad de La Plata (Souto, 1996: 31-32).

Para algunos autores, la emergencia de las provincias como sostén de la organización territorial del país luego del desmembramiento del virreinato español fue interpretada como la aparición de un orden territorial guiado solo por la puja de intereses políticos y económicos entre las elites de Buenos Aires y las del interior; alejado de los imperativos de la naturaleza geográfica del país (Álvarez, 1914; Canal Feijóo, 1948; Risco Fernández, 1991). Por ejemplo, pensadores como Canal Feijóo identificaban esta cuestión como un problema en la “cultura política, entendiendo por tal la falta de una ‘visión orgánica y estructural’ exhibida en la ‘miopía provinciana’ tanto como en el ‘abstraccionismo centralista y providencial’ de Buenos Aires” (Auat, 2006: 8).

En esta clave, debido a esta falta de visión orgánica y estructural del país, el desarrollo económico argentino a lo largo de su historia ha sido poco armónico y de fuertes desigualdades internas en lo político, en lo económico y en lo demográfico. La principal consecuencia de esta ausencia de sentido orgánico ha sido que el centro económico de la Argentina (Buenos Aires y su zona de influencia, junto a Córdoba y Santa Fe) logró relacionarse de manera exitosa y excluyente con la economía mundial en el contexto de las distintas etapas del desarrollo del capitalismo y de la división internacional del trabajo desde el inicio de la organización nacional en el siglo XIX hasta la actualidad (Cao y Vaca, 2007; Rofman y Romero, 1973).

En este sentido, el proceso de organización de la Argentina tuvo dos consecuencias geográficas importantes: por un lado una excesiva centralización política, económica y demográfica en Buenos Aires y su puerto que, junto al resto de las provincias del área central, concentran las principales ciudades del país, así como las industrias, los servicios y un rico *hinterland* agrícola-ganadero. Por otro, y como consecuencia de ello, el atraso y la expoliación de los recursos

humanos y materiales junto al desdoblamiento del resto de las economías regionales²³ argentinas convertidas en áreas periféricas del país (CFI, 1963; Rofman y Romero, 1973).

En la Argentina existieron varias iniciativas gubernamentales de planificación regional que intentaron subsanar el atraso y el desdoblamiento de las áreas llamadas periféricas a partir del agrupamiento de las provincias en regiones.²⁴ Estas iniciativas surgieron principalmente en el ámbito del Ejecutivo Nacional y en ellas la región solía ser el nuevo referente geográfico de ejecución de las acciones que se planificaban para lograr el desarrollo armónico de la Nación.

La planificación regional aparece en nuestro país hacia mediados de la década del cuarenta en un marco muy similar al de la emergencia de esta temática en el mundo (ver sección previa). Luego de un relativo auge entre los años cincuenta y setenta del siglo XX, tiende a desaparecer de la agenda pública hacia principios de la década del ochenta, a caballo de la crisis de la deuda externa y del fin del patrón de acumulación centrado en el Estado (Escandell, 1999).

²³ Con el rótulo de economías regionales se suele designar circuitos productivos muy particulares que comprenden a una o varias provincias y cuya relación con el sistema "agropampeano" es autónoma o muy baja. Ejemplos de economías regionales son la producción de manzana en Río Negro, el azúcar en Tucumán, el olivo en La Rioja y Catamarca, entre otros. Según Cao (2007) "los primeros antecedentes de las Economías Regionales tuvieron su origen hacia fines del siglo XIX, como parte del pacto de gobernabilidad que permitió consolidar la organización nacional [...] surgen a partir de políticas concretas de la Administración Federal (protección aduanera, subsidios, construcción de ferrocarriles, etc.) y sólo pueden entenderse en el marco del cumplimiento de objetivos políticos dirigidos a dotar de base económica a todas las regiones del país" (Cao, 2007: 12).

²⁴ Si bien han existido varios estudios cuyo objetivo fue plantear una nueva organización territorial argentina a partir de regionalizar las provincias existentes, nos detendremos aquí solamente en las producidas en los ámbitos públicos, que en muchos casos son citadas explícitamente como antecedentes del artículo 124. Un repaso extensivo de estos trabajos puede encontrarse en Antón (1999).

Una de las primeras apariciones significativas de la temática de la planificación regional en Argentina a mediados del siglo XX fue el Congreso del PINOA realizado en la ciudad de Santiago del Estero en agosto de 1946. El objetivo del encuentro, que reunió a académicos y autoridades provinciales y nacionales, consistía en estudiar los problemas físicos, económicos, sociales y culturales de la región del noroeste argentino a efectos de

esbozar planes y directivas tendientes a orientar la legislación, la iniciativa privada y cooperación social cuyos fines deben conducir a un aprovechamiento más racional y orgánico de los recursos naturales de toda la cuenca hidrográfica que constituye la unidad regional.²⁵ (PINOA, 1946: 4)

El congreso del PINOA fue presidido por Bernardo Canal Feijóo y una de sus particularidades residió en plantear la necesidad de promover mecanismos de cooperación regional horizontal entre las provincias del área para abordar distintas problemáticas sociales, económicas o de infraestructura, sin que esa colaboración se constituya en un programa de demandas dirigido exclusivamente a Buenos Aires como centro político del país (Risco Fernández, 1991; Auat, 2006).

Para los organizadores del congreso, la región del NOA estaba compuesta por las provincias de Salta, Santiago del Estero, Tucumán, Jujuy, Catamarca, los entonces territorios nacionales del Chaco y Formosa, el norte de Santa Fe y el norte de Córdoba. En la regionalización del PINOA el recorte geográfico de la región NOA combinaba provincias y territorios nacionales completas con espacios

²⁵ Durante la década de 1930 y 1940 sucedieron varios conflictos entre Salta, Tucumán y Santiago del Estero por el aprovechamiento de los ríos Dulce y Salado. Es probable que esta situación haya estado muy presente en la convocatoria al Congreso (entrevista del autor con el Dr. Alberto Tasso).

parciales de otras provincias. Esta circunstancia no parecía ser vista como un obstáculo político o administrativo para la ejecución de la planificación propuesta, más bien al contrario, en la concepción de muchos de los organizadores la supuesta arbitrariedad de los límites políticos muchas veces constituía una traba importante para el desarrollo regional.

Para Canal Feijóo el esfuerzo del congreso del PINOA debía focalizarse en instaurar un nuevo concepto de organización territorial que no era posible representarse de otro modo que bajo la superación del viejo y “apenas cartográfico” concepto de Provincia, por “el más vivo, razonable y realista de Región, en el cual la presuposición geométrica de la primera, cede a una idea de anatomización, de integración vertebral, que responde mejor a un ideal de vida plena, orgánica y fecunda” y al que es “indispensable y urgente empinar a una anatomía bien articulada y armoniosa, es decir también constitucional” (PINOA, 1946: 52-53).

Sin embargo, el planteo de Canal Feijóo y de otros integrantes del congreso fue objetado con argumentos muy similares a los que, muchos años después, fueron parte del debate sobre la instauración de un ámbito regional en la Convención Constituyente de 1994. Por ejemplo, el representante por Santa Fe, Dana Montaña expresó en su discurso durante el cierre del PINOA que no consideraba

acertada la idea de substituir sin más nuestro federalismo *provincial*, consagrado por la Constitución, por el federalismo *regional* [...]. Aunque el hecho geográfico, demográfico y económico de la región sea indiscutible no creo que él sea más fuerte o más eficaz para contener la centralización denunciada o satisfacer mejor la atención plena y adecuada de los intereses y necesidades locales. (PINOA, 1946: 63; cursiva en el original)

La iniciativa del PINOA derivó en la creación del Instituto de Planificación Integral del Noroeste Argentino, cuyo plan de acción obtiene la aprobación del Congreso Nacional. La aparición del Primer Plan Quinquenal del gobierno peronista fue probablemente una de las causas que por las que el programa del Instituto no prosperó ni se profundizó.

La cuestión de planificación de la economía y la división del país en regiones para obtener este objetivo sería retomada en parte por los Planes Quinquenales durante los gobiernos peronistas entre 1946 y 1955 y se haría expresa en la CN promulgada el 11 de febrero de 1949. En ella se dispone que “con vistas a la explotación de las riquezas y al incremento de las actividades económicas regionales” se dividiría al país en regiones universitarias donde cada una de las universidades, además de organizar los conocimientos universales cuya enseñanza le incumbe, tenderá a profundizar el estudio de la literatura, historia y folclore de su zona de influencia cultural, así como a promover las artes técnicas y las ciencias (Constitución Nacional Argentina de 1949, Cap. III, art. 37, Tit. III, inc.4).

Los Planes Quinquenales durante los dos gobiernos peronistas establecían los objetivos del gobierno en materia económica, demográfica, de defensa e infraestructura y alcanzaban a todo el territorio nacional. Enfatizaban la necesidad de industrialización del país y de promover el desarrollo de las economías regionales para lograr una equitativa distribución geográfica de la población y de las actividades económicas, con especial énfasis en las regiones con poca población, en particular la Patagonia²⁶ (Souto, 1999). Para la ejecución del plan se dividió el

²⁶ “El tono regionalista del Plan Quinquenal actuó como retroalimentador del discurso regional en la escuela: en 1952 se decretó la necesidad de una reforma de programas secundarios con el fin de incorporar en ellos menciones al nuevo plan de gobierno. En esta reforma se propuso como principal objetivo de la enseñanza de la Geografía la interpretación de [...]

país en setenta y cuatro zonas económicas surgidas de la partición de las provincias y los territorios nacionales cuyo único objetivo era ser la referencia en el establecimiento de las prioridades del plan.

A diferencia de los planteos del PINOA, la planificación económica y regional durante los gobiernos peronistas fue materia exclusiva del gobierno central, quien debía coordinar las acciones previstas con las provincias. Los planes quinquenales tenían como ejes la industrialización por sustitución de importaciones, la necesidad de un mercado interno fuerte como soporte de la producción junto a la mejora de la ganadería y la agricultura en el marco de un enérgico intervencionismo estatal y de una mediación entre el capital y el trabajo (Souto, 1999). La caída del gobierno peronista por el golpe militar de 1955 determina el fin de todas las iniciativas vinculadas a los Planes Quinquenales que habían sido emblemáticas de las políticas públicas de las presidencias del Gral. Perón.

A principios de la década del sesenta se crea el Consejo Federal de Inversiones (CFI) por un acuerdo entre las Provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. El objetivo era promover el desarrollo armónico e integral del país para lograr condiciones favorables de bienestar social y, fundamentalmente, para orientar las inversiones hacia todos los sectores del territorio nacional, sobre la base de las posibilidades económicas de cada región. El CFI se constituiría en un organismo permanente de investigación, coordinación y asesoramiento, “encargado de recomendar las medidas necesarias para una adecuada política de inversiones y una mejor

los rasgos del paisaje terrestre como resultado de la acción mutua de los elementos del ambiente físico de los seres vivos, en especial el hombre, lo cual se traduce en la existencia de Regiones Geográficas” (Quintero, 2002).

utilización de los distintos medios económicos conducentes al logro de un desarrollo basado en la descentralización” (Acta de constitución del Consejo Federal de Inversiones, 1959).

El CFI comienza a realizar una serie de estudios sobre las economías regionales de la Argentina. En estos estudios, desarrollados a partir de métodos propios de la economía regional como los denominados modelos gravitatorios (CFI, 1963), se delimitaron espacialmente las llamadas economías regionales, se focalizaron los problemas derivados de la excesiva centralización de la economía argentina y se plantearon distintas medidas para revertir esa configuración económica y geográfica.

Para el CFI (1963: 21) el

esquema espacial argentino esta reducido a la siguiente situación: un polo determinante del ámbito espacial – la Zona Metropolitana – concentra gran parte de la actividad económica del país. Dos polos de menor importancia: uno en Santa Fe y otro en Córdoba comparten con el anterior la dominación del sistema espacial. Desde el punto de vista regional, el sistema de regiones argentinas se puede describir como un conjunto de islas económicas de poca magnitud, que están relacionadas directa o indirectamente con el polo dominante y los polos menores. Pero el elemento peculiar de nuestra estructura, es la falta de comunicación entre las regiones menores.

En el diagnóstico del CFI se señalaba como un factor importante dentro del desarreglo regional argentino, la existencia “de numerosos centros de decisión públicos autónomos que tienen cada uno sus propios objetivos y sus propios instrumentos de acción” (CFI, 1963: 22). De aquí que la dimensión política para promover el desarrollo armónico del país debía incluir necesariamente algún espacio de

coordinación político entre las provincias, ya que existen en el país regiones económicas cuyo interés puede diferenciarse netamente del interés nacional, “y aquí surge la evidencia de un vacío institucional, porque el ámbito jurisdiccional de las provincias no coincide con la delimitación geográfica de esas regiones cuyo proceso económico debe ser conducido en forma coordinada” (CFI, 1963: 25). De la misma manera que en los debates del PINOA, la autonomía provincial tendía a ser visualizada como un posible obstáculo para cualquier intento de transformación que tendiera a la equidad regional del país.

Durante la dictadura de Onganía (1966-1970) se creó mediante el llamado Dto. Ley 16964/66²⁷ el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo²⁸ (SNPAD) con el objetivo de determinar las políticas y estrategias directamente vinculadas con el desarrollo y seguridad de la nación e impartir las directivas a las que debería ajustarse el sector público en todos sus niveles (Llamado Dto. 16964/66, art. 2). Existieron tres fundamentos centrales en los considerandos elevados al presidente de facto para el dictado del llamado Dto. Ley 16964: (a) “el estilo nacional de vida”; (b) “la voluntad nacional de cambio”; y (c) “la posibilidad real de que las decisiones adoptadas por las diversas jurisdicciones sean coherentes, oportunas y debidamente sincronizadas” (Argentina, 1966).

Para el logro de estos objetivos se dividió el territorio nacional en ocho regiones de desarrollo: (1) Patagonia; (2) Comahue; (3) Cuyo; (4) Centro; (5) Noroeste; (6) Noreste; (7) Pampeana; (8) Área

²⁷ Usaremos la fórmula “Llamado Dto. Ley” para hacer referencia que la norma fue dictada bajo un gobierno de facto que usurpó los poderes constitucionales.

²⁸ Un importante antecedente del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo fue la creación en el ámbito de la Presidencia de la Nación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en 1961 durante la presidencia de Frondizi. El CONADE será el componente central del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo ya que de él dependerá la coordinación general del sistema.

Metropolitana. Como se puede observar en la Fig. 1, los límites de las regiones 1, 6, 7 y 8 no coinciden con los límites políticos de las provincias de Santa Fe y Buenos Aires. En Santa Fe los departamentos del norte provincial quedan comprendidos en la región Noreste y el resto de la provincia en la región Pampeana. En el segundo caso, los partidos que integran el conurbano bonaerense forman junto a la ciudad de Buenos Aires la región Área Metropolitana; mientras que los partidos del centro provincial se sitúan en la región Pampeana y los del Sur en la región Comahue.

La idea de región con un carácter instrumental que planteaba el SNPAD estaba muy vinculada a la generalización de las teorías de los polos de crecimiento de Perroux (Quintero, 1996: 75) y al paradigma *rostowniano* del desarrollo económico contenido en los objetivos de la Alianza para el Progreso (ver capítulo anterior). La planificación del desarrollo económico era concebida, para la llamada Revolución Argentina, no sólo como la manera de terminar con “los males endémicos que frenaban la vida del país” y lograr “la realización integral del hombre dentro de una sociedad organizada” (CONADE, 1967: 7), sino también como una de las principales maneras de detener la amenaza del avance del comunismo y afianzar la seguridad nacional en el marco de la Guerra Fría.

El presidente de facto Onganía durante la primera reunión de la junta de gobernadores de la Patagonia sostuvo que si bien la provincia es la base de la unidad nacional y siempre lo será, “la región es el instrumento operativo del cambio [...] y es una herramienta indispensable para la planificación” (CONADE, 1967: 10). La región propuesta por el plan se basa en “realidades preexistentes y su estructura es provisional como el plan mismo; tiene carácter instrumental y no debe conferírsele alcances institucionales” (CONADE, 1967: 10).

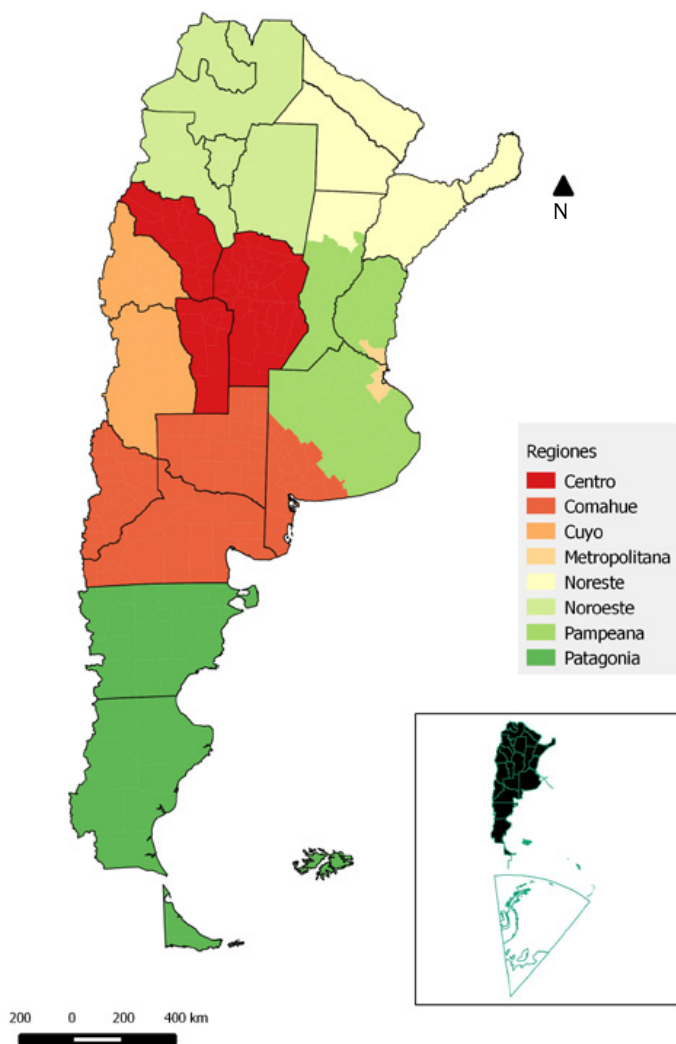


Figura 1. Regiones establecidas por el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (1966).

En cada una de las regiones se establecerían Juntas de Gobernadores,²⁹ en ese momento meros delegados de la dictadura de Onganía, que serían las responsables de formular las políticas y estrategias de desarrollo regionales y de la ejecución de los programas de desarrollo que serían asistidas a su vez por las Oficinas Regionales de Desarrollo, dependientes de la Presidencia de la Nación. Como sugiere Quintero, más allá de las consideraciones sobre la configuración geográfica de la Argentina y sus provincias, “la intervención planificada del Estado en la orientación del desarrollo económico se visualiza como una medida imprescindible para afianzar el poder político del Ejecutivo Nacional” en la búsqueda de un mayor consenso respecto de los poderes centrales y la dictadura de Onganía (Quintero, 1995: 73).

En este sentido, pareciera existir en el planteo regional del SNPAD, además de los objetivos declarados de mejora de la coordinación y eficiencia de las políticas públicas, otros objetivos vinculados a impulsar la constitución de nuevos actores políticos y sociales regionales cuya referencia principal sea distinta a la identidad provincial y, por ello, puedan convertirse en el sustento político de la llamada Revolución Argentina.

Por ejemplo, el diseño regional producido por el SNPAD en la provincia de Buenos Aires es muy similar al que hacia finales del siglo XIX impulsaron grupos influyentes de la próspera ciudad de Bahía Blanca con el objetivo de crear una nueva provincia integrada por los partidos del sur de Buenos Aires, el entonces territorio nacional de La Pampa y algunos departamentos del también territorio del Río Negro. Los fundamentos más destacados de esta propuesta se vinculaban a

²⁹ “El vínculo de cada una de las provincias con el resto del país fue el nexo que mantenía con los poderes centrales. Creemos que la Junta de Gobernadores será el medio idóneo para fomentar una indispensable solidaridad interprovincial, un instrumento para hermanar a las poblaciones y una vía para que cada Estado se sienta, de más en más, formando parte de una unidad compuesta por todos los hombres y por todas las tierras de la patria” (CONADE, 1967:15).

la distancia respecto de la capital provincial, el desinterés por parte de los dirigentes provinciales por el destino del sur bonaerense y, principalmente, la capacidad de poder convertir a Bahía Blanca en un centro exportador para las producciones de la Patagonia y el Cuyo debido su puerto de aguas profundas.³⁰

El Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975 aprobado durante el gobierno de facto del Gral. Lanusse y el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional durante el gobierno democrático del Gral. Perón, incorporaron en sus fundamentos la dimensión regional como forma de describir distintas problemáticas vinculadas a la diferenciación socio-geográfica del territorio argentino. Si bien el primero adopta la regionalización del SNPAD y el segundo se plantea la regionalización de algunas instituciones como el Banco Nación y el Banco Nacional de Desarrollo, en ninguno de estos casos lo regional tendrá algún nivel de formalización similar al que se le intentó asignar en el SNPAD o en el PINOA.

Los contenidos del discurso regional argentino han sido importantes vectores de una singular idea sobre la unidad política en la diversidad geográfica del país que de alguna forma ha generado dos formas relativamente disociadas de entender la geografía argentina. Mientras las regiones son concretas, físicas y a su modo “naturales”, la organización política se presenta como “artificial” o estrictamente convencional. Como señala Quintero, en la geografía escolar, por definición, las regiones no son ni pueden ser divisiones administrativas o políticas: “Esta noción sigue presente en el uso corriente del término región en la Argentina, y ha evitado que las provincias (Estados autónomos del sistema federal) sean concebidas con un nivel o escala regional de gobierno” (Quintero, 2002).

³⁰ Uno de los principales impulsores de esta idea fue Enrique Julio (1872-1940) quien fundó el diario La Nueva Provincia, que se sigue editando en la actualidad.

En ese sentido, el uso del término región en los planes e iniciativas vinculados a las estrategias gubernamentales que hemos revisado, tienen como formulación central la necesidad de establecer un nuevo y diferente nivel de coordinación política entre el Estado nacional y las provincias, como también entre las mismas provincias, para el logro de objetivos de desarrollo económico, equidad social y mejoras de infraestructura, entre otros, que atenúen el excesivo centralismo del Estado nacional.

La necesidad de un nivel regional se ha fundamentado en la mayoría de los programas de planificación argentinos en la idea de que existe una pérdida de eficacia en la gestión de las políticas para el desarrollo económico social del país debido a la falta de coordinación de acciones entre los Estados provinciales, producto en parte de la importante autonomía que el sistema federal les garantiza a los gobiernos provinciales. El discurso de la planificación regional en Argentina, si bien no intenta perimir de manera directa la autonomía consagrada en la CN a las provincias, plantea la necesidad de resituar esa autonomía en una escala más eficaz y vinculada a procesos económicos y sociales concretos, que no necesariamente coincidirían con los límites de los territorios provinciales.

Como veremos más adelante, esta cuestión además se encuentra vinculada al hecho de que la articulación funcional y organizativa en relación a la gestión financiera, las políticas públicas compartidas o concurrentes y la responsabilidad sobre servicios públicos interjurisdiccionales se encuentran ubicadas en un relativo vacío constitucional y legal. Esto se debe a que en la CN se establece que las relaciones entre los distintos niveles del Estado deben gestionarse a través del Poder Legislativo (Escolar, 2008). Sin embargo, en lo que respecta a las políticas que corresponden a la esfera del ejecutivo nacional, los ejecutivos provinciales y hasta cierto punto también los municipales,

las relaciones quedan libradas en los hechos a “procesos de coordinación *ad hoc*, que pueden resultar de iniciativa Nacional, subnacional o conjunta” (Escolar, 2009: 6-7).

La discusión en torno al proceso de formación de regiones en la Argentina de acuerdo al art. 124 de la CN, parece entroncarse en un largo y sostenido intento de construir algún ámbito de coordinación entre los Estados provinciales que integran el federalismo argentino que agregue la cuota de eficacia que la estricta relación *vis a vis* Estado Nacional-Provincias parece no poder ofrecer, y complete a su vez el aparente vacío constitucional en torno a las formas de articular las políticas públicas entre los distintos niveles de gobierno.

Capítulo III

La Cuestión Regional en los Proyectos de Reforma de la Constitución Nacional (1986-1994)

En este capítulo repasaremos los principales antecedentes del concepto de región en los proyectos y debates para la reforma constitucional argentina desde la recuperación democrática (10 de diciembre de 1983) hasta el proceso que derivó en la reforma de la Constitución Nacional en 1994.

Las regiones en el proyecto de reforma constitucional del Consejo para la Consolidación de la Democracia (1985-1987)

Con la vuelta a la democracia el 10 de diciembre de 1983, se desarrolló un importante debate en torno a la necesidad de actualizar los contenidos de la Constitución vigente desde 1853. La CN solo había sido reformada en 1860 y 1866, con el objetivo de lograr la incorporación de la provincia de Buenos Aires a la Nación argentina, y en 1898, donde se elevó la base de electores para la elección de los diputados debido al aumento poblacional del país.

En el siglo XX la Convención Constituyente de 1957, convocada por la dictadura militar que derrocó al gobierno de Perón y derogó la

constitución promulgada durante el gobierno justicialista, incorporó el artículo 14 bis vinculado a los derechos de los trabajadores y sus organizaciones, así como otras temáticas sociales. Esta Convención fue cuestionada en su legitimidad por muchos sectores políticos y sociales, puesto que fue llamada por un gobierno militar y con el Partido Justicialista proscripto. La Unión Cívica Radical Intransigente –escisión del radicalismo– se retiró de las deliberaciones por calificarla ilegal. Si bien el art. 14 bis, incorporado en esa convención, es considerado el inicio de un giro hacia contenidos sociales dentro de la constitución argentina, el principal objetivo de la Convención de 1957 era la derogación de la Constitución Nacional promulgada durante el gobierno peronista el 11 de febrero de 1949.

En 1985 el presidente Alfonsín creó el Consejo para la Consolidación de la Democracia cuya tarea consistía en generar los consensos necesarios para producir la reforma de la CN. Este Consejo, que fue integrado por personalidades destacadas de la cultura, la política y el mundo académico argentino, desarrolló un importante proceso de consultas a los partidos políticos, las asociaciones de la sociedad civil, las universidades y la ciudadanía en general con la intención de construir los consensos necesarios sobre los temas a tratarse en la futura reforma constitucional. Desde la atenuación del fuerte presidencialismo favorecido por la CN de 1853, a la incorporación de nuevos derechos y garantías, la labor del Consejo desembocó en una serie de opiniones y dictámenes orientativos que terminaría siendo una de las fuentes en los debates de la Convención Constituyente de 1994.

En las consideraciones del documento final surge como una cuestión relevante para la reforma la necesidad de replantear el federalismo “histórico y político sin fundamentos antropológicos o culturales” de la Argentina (Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1986: 123) por uno que incorpore a las regiones como una nueva

escala entre la provincia y la nación “que permitirá dar a la política nacional la triple dimensión del país como totalidad, como complementación de regiones y como unidad indestructible de unidades indestructibles” (Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1986: 161). Aparecía de esta forma la necesidad de producir algún enfoque regional dentro del texto constitucional como forma de replantear el funcionamiento del federalismo argentino.

El Consejo para la Consolidación de la Democracia tomó como referencias para este acercamiento las regionalizaciones producidas por el CFI y el SNPAD (desarrolladas en el capítulo anterior), cuestionando la modalidad imperativa y vertical de regionalización contenida en ellas. En ese sentido el sistema de regionalización que se proponía debía estar fundado en el acuerdo entre las provincias y la Nación; “su implantación deberá ser el producto de la concertación entre las distintas jurisdicciones, siendo el ámbito natural para lograr esa concertación el Senado federal” (Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1986: 164). Para este objetivo se planteó que el senado debería organizarse en cuatro regiones integradas por los senadores de las provincias respectivas para abordar las cuestiones que contengan alguna dimensión interjurisdiccional y así mejorar los mecanismos de concertación anteriores al tratamiento en el pleno de la cámara (Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1986: 127).

Las regiones propuestas por el Consejo para la Consolidación de la Democracia fueron la Pampeana, la Andina, la Chaqueña, y la Patagónica (ver Cuadro 3). Una característica distintiva de la propuesta del Consejo respecto de otras regionalizaciones reside en que su propuesta de regionalización no planteaba la conformación de regiones estrictamente delimitadas y excluyentes. Como puede verse en el Cuadro 3 varias provincias son parte de al menos dos regiones, puesto que la idea de región del Consejo se basaba más en la creación de un espacio de acuerdo y coordinación

política entre las provincias cercanas que en el reordenamiento territorial argentino.³¹ Si bien se habilitaba la posibilidad de celebrar tratados interprovinciales de colaboración, en sus recomendaciones el Consejo estableció que era facultad del Congreso poner en funcionamiento el sistema de regionalización como forma de evitar marginaciones o desequilibrios políticos entre las provincias.

Cuadro 3. Propuesta de Regionalización del Consejo para la Consolidación de la Democracia (1986)

REGIÓN	Provincias Integrantes.
ANDINA	Córdoba, Mendoza, San Juan, San Luis, Tucumán, Catamarca, La Rioja y Jujuy, Salta y Santiago del Estero
CHAQUEÑA	Chaco, Formosa, Corrientes, Misiones, Santa Fe, Salta y Santiago del Estero
PATAGONIA	La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego*
PAMPEANA	Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Buenos Aires y La Pampa

Fuente “Consejo para la Consolidación de la Democracia” (1986).

* Al momento de producirse las recomendaciones del Consejo para la Consolidación de la Democracia, Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur era un territorio nacional.

Pese a que los consensos logrados por el Consejo para la Consolidación de la Democracia fueron muy importantes —muchos de los contenidos formaron parte de la reforma constitucional de 1994— la fuerte crisis económica desatada durante el llamado Plan Primavera y la pérdida de caudal electoral del radicalismo en las elecciones de 1987

³¹ “La base regional de la representación de los senadores para el tratamiento de ciertos temas, permite asumir políticamente el problema de las regiones argentinas, ya que se trata de un ámbito institucional que posibilita acuerdos y concertaciones entre las provincias para determinadas políticas regionales o de planeamiento [...] Las provincias, ante problemas comunes, deciden regionalmente dentro de un organismo típicamente federal” (Consejo..., 1986: 127).

en manos del justicialismo pospusieron definitivamente las intenciones del presidente Alfonsín de impulsar una reforma constitucional.

Una nueva Constitución para un nuevo Estado. La reforma del Estado nacional y los Estados provinciales durante la Presidencia de Carlos Menem (1989-1999)

La crisis hiperinflacionaria durante el primer semestre de 1989 acompañada por un cierre absoluto de las fuentes de financiamiento externo e interno precipitó la salida del poder del presidente Alfonsín el nueve de julio de ese año, cinco meses antes de finalizar su mandato. El recientemente electo presidente Carlos Menem asumió la primera magistratura en un marco de emergencia económica y de crisis política y social.

Las primeras medidas de su presidencia muestran un abandono de las propuestas de campaña afines al peronismo, como las vinculadas a la protección de la industria nacional y al reforzamiento de los mecanismos tradicionales del Estado de bienestar. Por el contrario, Menem combinó el fuerte arraigo del Partido Justicialista entre los trabajadores y los sectores populares con una novedosa alianza con los grupos más importantes del *establishment* económico nacional³² para desarrollar un programa económico de neto corte neoliberal. De esta forma consiguió construir un importante piso de gobernabilidad en el marco de la crisis que vivía el país que amplió sus márgenes de acción política al incorporar a sectores ajenos a las posiciones históricas del justicialismo.³³

³² Cuatro de los cinco ministros de economía de la presidencia de Menem provenían o tenían un origen directamente vinculado a los principales grupos económicos de la Argentina.

³³ Este giró produjo dentro del justicialismo significativos realineamientos como la ruptura de la Confederación General del Trabajo en una central pro reformas y otra contraria a la mismas y la aparición del “grupo de los ocho” diputados justicialistas que no concordaron con las reformas menemistas y que fue el germen del futuro Frente Grande.

Con la implementación de la ley de convertibilidad en marzo de 1991, el gobierno de Menem logra estabilizar las principales variables económicas y financieras del país, terminando con las sucesivas crisis inflacionarias que se arrastraban desde el primer semestre de 1989. El programa de convertibilidad se basó, a nivel financiero, en una fuerte restricción de la emisión monetaria, vinculada de manera directa a la existencia de reservas en dólares y a la rigidez en el tipo de cambio (la famosa fórmula de un peso un dólar). Los primeros impactos de las medidas contenidas en el llamado programa de convertibilidad produjeron un rápido descenso de la pobreza y la inflación en el país a la par de un aumento de la ocupación y la inversión, sobre todo en el sector de servicios. Estas tendencias se revertirían dramáticamente a partir de 1995, cuando empiezan a registrarse fuertes aumentos de la pobreza y del desempleo junto con la destrucción de buena parte del aparato productivo nacional debido a que la valorización de la moneda nacional favorecía de manera contundente las importaciones de productos restando competitividad a la producción nacional (Tenti, 2005; Basualdo, 2001).

Si bien la ley de convertibilidad fue una de las medidas paradigmáticas del gobierno de Menem, el programa de reformas neoliberales había comenzado un tiempo antes con la promulgación de la Ley 23696 de Reforma del Estado y Reestructuración de las Empresas Públicas promulgada el 18 de agosto de 1989 y la Ley 23697 de Emergencia Económica el 15 de setiembre del mismo año. Estas leyes son el punto de partida para la construcción, no sólo de un nuevo modelo de gestión de lo público, sino de un nuevo marco de regulación de las relaciones entre la sociedad y el Estado que impactó en las relaciones entre el Estado nacional y las provincias.

Rofman (2000: 25) definió seis objetivos centrales de la reforma del Estado que se inicia en este período: 1) revertir el grado de ineficiencia

y baja calidad en la oferta de los servicios públicos; 2) hacer frente a las inversiones indispensables para modernizar a las empresas en un marco de estrechez fiscal, transfiriendo el esfuerzo inversor al capital privado; 3) incorporar el programa privatizador a la estrategia global de reforma económica para atraer capitales e incorporar tecnología; 4) disponer de los ingresos monetarios producido con la venta de empresas públicas para reducir o cancelar el déficit presupuestario; 5) reducir el stock de endeudamiento en moneda extranjera;³⁴ y 6) impulsar la ampliación de la cobertura de los servicios, con su consecuente extensión a sectores sociales que estaban privados de dichos servicios.

El trienio 1990-1993 puede ser señalado como el momento de mayor éxito político de esta estrategia de privatizaciones, estabilidad económica y recuperación de la gobernabilidad. De hecho los ingresos generados a partir de las ventas de las empresas públicas pudieron lograr, entre otras cosas, el equilibrio fiscal en el mediano plazo y aumentar el consumo interno. Gracias a una abundante oferta de créditos internacionales se construyó una imagen de modernización del país con base en la tremenda valorización del gran capital privado, que pudo comprar a precios y formas muy convenientes las empresas de servicios públicos estatales³⁵ (Basualdo 2001; Quilici, Rinaldi; 2003).

³⁴ “Las privatizaciones permitirían restablecer el pago de los servicios de la deuda externa –además de permitir el pago de capital, y de los intereses caídos en el 88’ / 90’– mediante la instrumentación del mecanismo de capitalización de los títulos de la deuda en la transferencia de los activos estatales. En el caso de los grupos económicos locales y de los conglomerados extranjeros radicados en el país, suponía la apertura de nuevos mercados y áreas de actividad con un reducido riesgo empresario” (Basualdo, 2002: 21).

³⁵ El programa de privatizaciones y reforma del estado combinó tanto el apoyo de los sectores empresariales contratistas internos como de los acreedores externos interesados en echar mano a los activos físicos del Estado y las empresas de servicios públicos. “Prácticamente no existen casos de empresas privatizadas en cuyos respectivos consorcios adjudicatarios no se encuentre alguno de los principales conglomerados empresarios que desarrollan actividades en el país” (Basualdo, 2001: 33).

Lo que en un principio fue solamente una medida de emergencia para generar gobernabilidad y salir de la crisis política y económica, se fue formalizando luego como un acabado programa político que hegemonizó los discursos del Partido Justicialista, ilustrado en la imperativa necesidad de que la Argentina ingrese al primer mundo en contraposición a las posiciones de no alineamiento con los países centrales y de tercera posición propias del peronismo tradicional. El programa de privatizaciones hacía hincapié en que el traspaso al capital privado de la gestión y provisión de servicios públicos que estaban en manos del Estado era la única forma de modernizar a las empresas deficitarias y de lograr una efectiva ampliación del universo de usuarios acompañada por una gestión eficiente y de calidad.

La reforma del Estado no se limitó solamente a las privatizaciones de las grandes empresas públicas en poder del Estado nacional y de los Estados provinciales. La reforma también planteó una profunda reformulación del rol del Estado Nacional hacia su interior y en su relación con los otros niveles de gobierno, provinciales y municipales. El principal eje de la reforma del Estado en el nivel subnacional fue la transferencia de funciones desde el Estado Nacional hacia los Estados provinciales y municipales³⁶ para la prestación de los servicios sociales y de infraestructura más importantes.

Estos traspasos de funciones, especialmente vinculados a la gestión de la educación y la salud, se articularon dentro de un paradigma que afirmaba que la descentralización hacia los niveles de gobierno de mayor cercanía con el ciudadano generaba una mejora en la eficiencia de la gestión de las políticas públicas siguiendo los principales lineamientos del llamado principio de subsidiariedad (ver

³⁶ Durante la vigencia de la última dictadura militar ya se registra el comienzo de un proceso de transferencia de funciones a las provincias argentinas, como el caso de la educación primaria.

capítulo 1). Más allá de estas consideraciones, el principal incentivo para descentralizar y transferir funciones de gobierno estaba relacionado a la necesidad del gobierno federal de achicar el déficit fiscal vinculado al gasto corriente del Estado Federal en las Provincias.

En poco tiempo se desarrollaron reformas en el régimen de coparticipación federal de impuestos que le permitió al Estado Nacional transferir a las provincias y municipios el denominado “gasto social”, como los establecimientos educativos, de salud, el FONAVI, etc. Con la firma de los denominados “Pactos Federales” “las provincias asumían responsabilidades y compromisos, con anterioridad en manos del Estado nacional, sin estar preparadas para ello” (Tenti, 2005: 41). Muy lentamente las provincias y municipios se vieron interpelados por un nuevo tipo de déficit fiscal, producto en gran medida de las nuevas responsabilidades asumidas, a caballo de las demoras y negociaciones constantes de la coparticipación federal que terminó haciendo explosión a finales de la década de los noventa (Cao, 2007; Cetrángolo y Jiménez, 2003 y 2004).³⁷

Según Tenti (2005) y Cao y Esteso (2001) uno de los problemas de haber realizado la descentralización y transferencia de funciones hacia los Estados provinciales y municipales solo como un urgente recurso fiscal del Estado nacional fue el no haber previsto las capacidades y

³⁷ “La ausencia de coordinación desde el nivel central permitió una gran heterogeneidad de conductas a nivel provincial y municipal que responde, a grandes rasgos, a la configuración previa de cada sistema y a la política sectorial adoptada en cada lugar, como respuesta al propio proceso descentralizador. Estas respuestas, a su vez, están estrechamente condicionadas por la restricción financiera que opera de manera muy diversa en cada jurisdicción. De esta manera, las posibilidades de mejorar los servicios sociales descentralizados están delimitadas por el grado de desarrollo económico-social, productivo y la capacidad de financiamiento de cada jurisdicción. A su vez, las potencialidades de desarrollo de cada una de ellas están determinadas, en buena parte, por el estado y nivel de su capital humano y cultural, lo cual está directamente vinculado con las posibilidades que tenga su población de acceder a buenos niveles de educación y sanitarios” (Cetrángolo y Jiménez, 2003:52).

aptitudes de los gobiernos receptores para la gestión de esas políticas. Estos autores señalan que la puesta en marcha de medidas neoliberales en los Estados provinciales condujo paradójicamente a la ampliación del sector público más que a su modernización, puesto que las reformas se realizaban dentro de aparatos desarticulados y deficientes para la elaboración y ejecución de dichas políticas.

A la descentralización y transferencia de funciones se agregaba la desaparición de la mayoría de los entes, empresas u organismos que fomentaban o coordinaban el desarrollo de muchas economías regionales.³⁸ Este cierre de las instituciones encargadas del desarrollo regional fue acompañado por la privatización de la mayoría de los bancos provinciales, lo que generó que el sector público provincial, como una buena parte de los sectores productivos de base regional, tuvieran que recurrir al mercado privado, enfrentando condiciones más estrictas de financiamiento (Manzanal, 1999) que, sumadas a las nuevas responsabilidades de gestión de los Estados provinciales por las transferencias de funciones, serían elementos determinantes de las sucesivas crisis económicas y sociales que atravesarán las provincias entre mediados y finales de la década de los noventa.

En este clima de reformas profundas de los aparatos estatales nacionales, provinciales y municipales, el gobierno de Menem convocó el 24 de Mayo de 1990 en la ciudad de Luján a todos los gobernadores provinciales a la firma del Pacto de Reafirmación Federal, con el fin de ampliar la base de consenso político del programa de reforma

³⁸ Si bien el proceso de cierre de estos organismos puede ya notarse entre las décadas del sesenta y setenta, es durante los años noventa que se registra una fuerte aceleración del mismo. Entre los entes que se encargaban de generar alguna protección a producciones regionales podemos destacar los casos de la Dirección Nacional de Azúcar y la Comisión Reguladora de la Comercialización de Yerba Mate (Cao y Estesso, 2001).

del Estado. Este pacto describe los elementos más sobresalientes del nuevo tipo de relaciones que se establecerían entre el Estado nacional y los Estados provinciales y que profundizaban las reformas de corte neoliberal en curso.

El pacto establecía en sus considerandos que:

Reafirmar el Federalismo, no supone sólo redistribuir nuevamente algunas competencias o reasignar responsabilidades funcionales, si no reasumir el compromiso de asentar la convivencia futura sobre la base del respeto, la tolerancia y la garantía de igualdad, oportunidad de todas las partes que componen el Estado Nacional, cualquiera sea su enclave territorial su densidad poblacional, su potencialidad económica o su grado de desarrollo. (Pacto de Reafirmación Federal, 1990)

Los temáticas abordadas por el pacto —que luego serán retomadas en la Convención Constituyente de 1994— se referían a la reafirmación de la plena vigencia de las autonomías provinciales, a la devolución a las provincias de competencias indebidamente asumidas por el gobierno nacional, al fortalecimiento de la autonomía municipal, al reconocimiento del derecho de las provincias a realizar gestiones internacionales, a revisar el actual diseño de la ley de coparticipación, a reclamar el dominio provincial de los recursos naturales y a la posibilidad de creación de regiones para el desarrollo.

Específicamente sobre la creación de regiones, el pacto establecía en el artículo cuarto la necesidad de impulsar “decididamente un proceso de regionalización fundado en el acuerdo de las Provincias interesadas, con el apoyo o estímulo federal”. Las relaciones interprovinciales debían orientarse hacia “hacia un federalismo de concertación preservando la Unidad Nacional y atendiendo a la integración Latinoamericana”.

Las regiones cumplirían un papel en la conducción de los entes y empresas nacionales, planteando la necesidad de descentralizarlos hacia aquellas regiones donde desempeñen su actividad principal (Art. 14). En el art. 15 se dejaba abierta la posibilidad de reformar la banca provincial a partir de una banca regional a “fin de garantizar una adecuada interpretación de las necesidades de las economías regionales al instrumentarse las políticas monetarias, crediticias y bancarias”.

El pacto es el comienzo de una actualización de la concepción regional argentina que impactará luego en la redacción final del artículo 124 de la CN. Si bien la región sigue siendo considerada como una herramienta para mejorar la coordinación política del federalismo argentino y con ello la planificación del desarrollo económico, a ella se le agrega la dimensión de instrumento relevante para la reforma de los Estados provinciales y para la rearticulación de las relaciones de las provincias con el Estado nacional.

El camino hacia la Reforma Constitucional

Los logros económicos del gobierno nacional, principalmente centrados en el combate a la inflación, sumado a los éxitos electorales en 1991 y 1993 convencieron al presidente Menem de encarar la tarea de reformar la CN.³⁹ Si bien una de las razones centrales del planteo reformador era habilitar la posibilidad de la reelección de Menem en el cargo de presidente; no es menos cierto que argumentos vinculados a la consolidación del proceso de reforma del Estado en curso también estaban presentes en los debates que justificaban la necesidad de actualizar la CN.

³⁹ Con la recuperación democrática se inicia un ciclo importante de reformas constitucionales en el nivel provincial. Para el inicio de la Convención Constituyente en 1994, trece provincias habían reformado su constitución incorporando temáticas más propias del constitucionalismo social y cláusulas de reelección para el cargo de Gobernador.

Roberto Dromi⁴⁰ —quien fuera uno de los principales arquitectos de la reforma del Estado y las privatizaciones durante el período— afirmó en declaraciones periodísticas (*La Nación*, 1/10/1992) que la...

transformación del Estado que se está llevando a cabo exige que la Constitución no sea ajena a esos cambios que conllevan la reforma del derecho [...] La realidad denuncia que la Constitución está sitiada. El Estado ha cambiado y la Constitución no puede permanecer indiferente. Muchas cláusulas constitucionales ya han dejado de ser vigentes por el propio desuso o porque fueron cláusulas escritas para un tiempo.

Pese a las primeras resistencias del radicalismo al proyecto de reforma, el oficialismo consigue que el senado sancione el veintiuno de octubre de 1993 una ley que declaraba la necesidad de reformar la CN, admitiendo dentro del contenido la posibilidad de la reelección presidencial. Casi en simultáneo, el presidente Menem convocó para el veintiuno de noviembre del mismo año a un plebiscito para que fuera la ciudadanía quien se manifestase a favor o en contra de la necesidad de la reforma. El plebiscito era una forma de forzar al radicalismo a discutir sobre el proyecto reformista y superar el bloqueo legislativo que el justicialismo y sus aliados enfrentaban en la cámara baja (Leiras, 2003).

En este contexto el ex presidente Alfonsín, uno de los principales referentes del radicalismo, decide de manera sorpresiva propiciar un acuerdo con el justicialismo a fin de dar viabilidad política al proyecto de reforma con el fin de contener la ofensiva menemista y obtener a cambio algunos puntos de interés para el radicalismo que

⁴⁰ Roberto Dromi ocupó entre 1989 y 1991 el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación y luego se desempeñó como Secretario de Estado para la Reforma del Derecho entre 1993 y 1997. Abogado especialista en Derecho Administrativo ha publicado numerosos libros sobre las distintas ramas del derecho.

venía desarrollando pobres desempeños en las elecciones de 1991 y 1993. El catorce de noviembre de 1993, luego de un proceso de largas conversaciones de carácter reservado, se firmó un acuerdo entre el justicialismo y el radicalismo conocido como el Pacto de Olivos.

En el pacto, luego corroborado el 13 de diciembre por el Pacto de la Casa Rosada, se acordó que no estarían sujeto a reforma la sección de derechos y garantías de la Constitución de 1853. Más tarde, la Ley N° 24309, que declaraba la necesidad de reforma parcial de la Constitución, estableció un núcleo de coincidencias básicas producto del Pacto de Olivos donde se establecieron las principales temáticas a ser abordadas por la futura Convención Constituyente. La mayoría de las temáticas del Núcleo de Coincidencias Básicas estaban contenidas de una forma u otra dentro de los presupuestos de los dictámenes del Consejo para la Consolidación de la Democracia de 1987 y del Pacto Federal de 1990.

Entre las principales cuestiones que formaron parte del núcleo de coincidencias básicas se destacan (a) la creación del Consejo de la Magistratura, (b) la incorporación de formas de democracia directa, (c) la inclusión del reconocimiento del derecho a la tierra a los pueblos originarios, (d) la creación del cargo de Jefe de Gabinete de Ministros como atenuación del presidencialismo junto a la reducción del mandato presidencial a cuatro años, (e) la eliminación del colegio electoral y la elección por doble vuelta del presidente y el vice, (f) la elección directa de dos senadores por la mayoría y uno por la minoría por provincia, (g) la autonomía de la ciudad de Buenos Aires junto a la autonomía municipal como principio constitucional, (h) la creación del Consejo de la Magistratura, (i) la jerarquía constitucional de los tratados de Derechos Humanos, (j) la incorporación de nuevos derechos de incidencia colectiva como los del consumidor y el goce de un medio ambiente saludable junto a (l) la creación de un Defensor del Pueblo, entre otras.

En lo que hace a la organización federal del país el Núcleo de Coincidencias Básicas definió: (a) la necesidad de otorgar jerarquía constitucional al Régimen de coparticipación de impuestos, (b) la jurisdicción provincial de los recursos naturales y de los establecimientos de utilidad nacional, (c) otorgar a las provincias la facultad de realizar gestiones internacionales en tanto no afecten las facultades que le corresponden al Gobierno Federal y (d) permitir la creación de regiones entre las provincias para el desarrollo económico social.

El contenido del Núcleo de Coincidencias Básicas respecto de la cuestión del federalismo reforzaba el rol de las provincias como actor sustantivo en la ejecución de las políticas públicas que se inició con los programas de reforma del Estado durante la presidencia de Menem. En lo que se refiere a la posibilidad de la formación de regiones o entes regionales entre provincias, el Núcleo de Coincidencias Básicas retomó los aspectos del Pacto de Reafirmación Federal.

Capítulo IV

La Región en la Convención Constituyente de 1994

El presidente Menem convocó a elecciones a convencionales constituyentes para el 14 de abril de 1994.⁴¹ El radicalismo, luego de haber facilitado los acuerdos necesarios para realizar la reforma, resultó ser el gran derrotado de la elección. A la izquierda del sistema de partidos, el Frente Grande aprovechó el desprestigio del radicalismo por haberle allanado la reelección a Menem mediante el Pacto de Olivos y se posicionó como el principal espacio político opositor al gobierno.⁴² La emergencia del Frente Grande en la escena nacional se consolidaría en los siguientes años y significaría una suerte de ruptura del fuerte bipartidismo del sistema de partidos argentino. A la derecha del sistema político el Movimiento por la Dignidad y la Independencia (MODIN), integrado por ex militares *carapintadas*, obtuvo también resultados significativos.

⁴¹ La cantidad de convencionales por provincia y Capital Federal se estableció en 305, y sería igual al total de legisladores enviados al Congreso de la Nación por cada provincia. Los convencionales constituyentes fueron elegidos en forma directa mediante el sistema proporcional D' Hont de acuerdo a la ley general vigente para la elección de diputados nacionales.

⁴² El Frente Grande triunfó en la Ciudad de Buenos Aires con casi un 38% de los votos y en Neuquén con un 29% mientras que en la Provincia de Buenos Aires se ubicó como segunda fuerza.

La Convención Constituyente funcionó entre el 25 de mayo de 1994 y el 22 de agosto del mismo año en las ciudades de Santa Fe y Paraná, que ya habían sido sedes de las convenciones constituyentes en el siglo XIX. Si bien algunos convencionales, como Monseñor Jaime de Nevares del Frente Grande y Fernando de la Rúa del radicalismo se destacaron por su fuerte oposición a la reforma, negándose a participar por considerarla viciada de nulidad absoluta, su legitimidad y legalidad no fue cuestionada por ninguna de las principales fuerzas políticas del país.

El objetivo de esta sección es reseñar las principales intervenciones de los convencionales sobre la cuestión regional para dar una visión de conjunto del debate de esta cuestión en la convención constituyente.⁴³ Nuestra intención es precisar el sentido que se buscaba otorgarle a la región en el texto constitucional. La temática de las regiones se trató junto con los temas vinculados a la organización federal en dos comisiones específicas: la de Competencia Federal, presidida por Isabel Josefa Viudes del Partido Justicialista de Corrientes y la del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal, encabezada por el convencional Alfredo Musalem del Partido Justicialista de Salta.

Junto a lo regional, los principales temas tratados en la convención referidos a la organización federal del país fueron: (a) la supresión del colegio electoral para la elección de presidente y vice, (b) la elección directa de los senadores y el aumento de su número a tres para posibilitar una representación en el senado de las primeras minorías

⁴³ Se establecieron once comisiones para abordar los contenidos habilitados para la reforma constitucional. No hemos podido acceder a los proyectos y despachos de las comisiones de la convención ya que hasta donde hemos llegado reconstruir, no obran en ningún archivo público. Los debates completos de la convención pueden consultarse en última visita 22/09/2016)

provinciales,⁴⁴ (c) la autonomía política de la ciudad de Buenos Aires, (d) la asignación de jerarquía constitucional a la coparticipación federal de impuestos⁴⁵ y (e) el dominio provincial de los recursos naturales.

Las principales intervenciones sobre la cuestión regional fueron hechas por convencionales justicialistas alineados para ese momento con el gobierno de Menem. Como se verá, para el oficialismo la necesidad de establecer un nivel regional en la CN se encontraba fuertemente relacionada a la afirmación del programa de reforma del Estado en curso, más que en favorecer los mecanismos de planificación para el desarrollo económico propios del Estado de bienestar.

Durante los debates en la convención, lo regional fue muchas veces referenciado dentro de los procesos de integración regional supranacional como el Mercosur, siendo la región una forma de reponer lazos históricos de las provincias con las áreas de los países vecinos y de constituir nuevos espacios económicos, políticos y culturales mejor adaptados para afrontar la crisis del Estado nación y la globalización.

⁴⁴ Antes de la reforma de 1994, los senadores eran electos por las cámaras legislativas de cada una de las provincias. Para algunos partidos provinciales y las agrupaciones ubicadas a la derecha del arco político, la incorporación de un tercer senador significaba una pérdida de poder de las provincias y un retroceso del federalismo ya que los senadores debían representar los intereses de las provincias y no de los partidos políticos. Inclusive para algunos convencionales de este sector, la elección directa del presidente y vice constituía un ataque a la forma federal.

⁴⁵ La Ley Convenio 23548, que regula la Coparticipación Federal de Impuestos, fue promulgada en un contexto de debilidad del Gobierno Nacional luego de la derrota de Alfonsín en las elecciones del año 1986, y si bien fue pensada solo por dos años, sigue vigente al día de hoy. Ella establece una distribución primaria que asigna un 44,34% para la Nación, un 54,66% para el conjunto de las provincias y un 1% para un fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias. Según algunos autores, los principales problemas del régimen vigente son: i) no está basado en registros objetivos, lo que le quita legitimidad y premia a algunas provincias en detrimento de otras; ii) los coeficientes fijos no han acompañado los cambios ocurridos desde su sanción; iii) fue reformulada innumerable cantidad de veces, muchas de ellas de manera unilateral por el Gobierno Nacional, lo que debilita las ya débiles bases sobre las que se aprobó (Cao, 2007; Cetrángolo y Jiménez, 2003).

En esa dirección, el convencional Ortega del Partido Justicialista de Tucumán y gobernador en ese momento de la provincia, señalaba el 8 de agosto que:

El Noroeste, a fines del siglo XX, debe contar con rutas para comunicarse fácilmente con los cuatro puntos cardinales, llegar al Pacífico, al Nordeste con el Mercosur, a la cuenca del Plata, al Sudoriente boliviano y zonas aledañas [...] En el Noroeste argentino encontramos una unidad histórico-cultural y debemos fomentarla. Lo mismo sucede con otras regiones. Existe una necesidad de trabajar en tal sentido, y una prueba palpable la constituyen los diversos proyectos presentados en torno de incorporar el trabajo regional en la Constitución [...] Hemos visto cómo los mandatarios de los países que integran el Mercosur –Brasil, Uruguay, Paraguay y la Argentina– dieron un paso trascendente hacia la integración. Aplaudimos este hecho porque entendemos que la empresa más importante para Latinoamérica debe ser la de propiciar la creación de un mercado hemisférico con la participación de todos los países latinoamericanos [...] Y nosotros, los habitantes del Noroeste argentino, queremos ser parte de la historia; queremos subirnos a este tren de cambio que está proponiendo el país.

La idea de la Argentina como un país desmembrado territorialmente junto a la necesidad de construir mediante algún nivel regional una organización territorial que logre armonizar los factores políticos y económicos a la realidad geográfica del país fue muy recurrente en los discursos de los convencionales oriundos de la Patagonia y del norte argentino. La convencional Sapag, del Movimiento Popular Neuquino planteó el ocho de agosto que:

Por primera vez en la historia de nuestra patria se va a insertar la realidad de la región patagónica en la Constitución Nacional [...] La historia de la Patagonia comienza con hombres visionarios que tuvieron fe en esas

tierras y descubrieron en ellas enormes posibilidades. Vivieron creando pequeñas realidades, a fuerza de ingentes sacrificios, y murieron con la esperanza de una Patagonia grande y auténticamente argentina [...] La región desconocida, la región del frío, de las mesetas y del viento iniciaba, lenta pero inexorablemente, su integración a la República. El gobierno central, sin embargo, fue insensible a ese ejemplo. Mantuvo la incomunicación con la región y la dejó postergada.

En un sentido similar, el convencional Acuña del Frente Cívico y Social de Catamarca en su intervención del nueve de agosto, señala que es necesario reconocer en la constitución algún tipo de nivel regional ya que la región tiene una profundidad histórica y una existencia concreta no reconocida en ninguna de las instituciones del país:

Esto que para muchos puede pasar inadvertido, no se da en quienes consolidamos una concepción de la economía, de la cultura y de la tradición histórica que nos aúna como región y que necesariamente nos integra, aun sin las instituciones; (la región) es lo preexistente en el campo social que hoy plasmamos en la norma y es lo que nos permitió venir a esta Convención con un proyecto de regionalización que posibilitará darle rango constitucional a una realidad argentina.

La caracterización de la Argentina como país macrocefálico, que desde sus centros inhibe el desarrollo de las economías regionales del interior del país no fue ajena a los debates sobre la necesidad de establecer un nivel regional. Aquí, el discurso sobre la región servía como un argumento más dentro de los reclamos que realizaron los convencionales de las provincias por una mayor distribución del poder político y de los recursos económicos del Estado central. La convencional Cristina Fernández del Partido Justicialista de Santa Cruz – quien luego sería presidenta del país en los períodos 2007-2011 y 2011-2015–, señalaba el cuatro de agosto que:

Si no caracterizamos correctamente el problema del federalismo en nuestro país es posible que no entendamos el porqué de esta pelea por coparticipación, por recursos y por regiones [...] La Argentina es un país macrocefálico, asimétrico en su desarrollo e injusto en la distribución de su ingreso. Tenemos un país del norte, con atraso secular y condenado al asistencialismo. Un país del centro, macrocefálico y dual. Y una Argentina del sur, periférica, despoblada y con un gran sentimiento de abandono. Esta es la Argentina que tenemos ante nuestros ojos [...] la idea de regionalización (que implica también el concepto de descentralización, una forma diferente de organizarse) es una manera de vincular más la decisión política allí donde está la gente.

La necesidad de reducir el déficit fiscal del Estado nacional y de los Estados provinciales constituía, para ese momento, un elemento crítico para el mantenimiento del programa económico de la convertibilidad. A su vez, la alianza política que sostenía al Presidente Menem en el poder provenía principalmente de los gobernadores justicialistas de las provincias que el ministro Cavallo catalogó genéricamente como “inviabiles” por su elevado déficit fiscal, baja población y exacerbado gasto político. Sin duda esta tensión entre las prerrogativas de los gobiernos provinciales aliados al gobierno y la necesidad de la reforma económica ha sido uno de los elementos centrales del debate sobre la región en la convención constituyente.

El convencional García del opositor Frente Grande de la provincia de Buenos Aires, se hizo eco de esta cuestión en su intervención del cuatro de agosto haciendo eje en la defensa del federalismo como forma de contener el programa de reformas neoliberales encarnadas por la conducción económica de Menem (04/08/1994):

La región es una realidad sociopolítica y económica [...] por eso, es bueno que la Constitución Nacional haya recogido esto con prudencia.

Esa prudencia no es en vano porque hay una opción solapadamente encubierta en distintos proyectos que están circulando: el famoso tema de las provincias inviables. El fortalecimiento del federalismo implica precisamente fortalecer a sus partes. No es cuestión de desinflarlas a través de organismos suprarregionales con facultades de gobierno, sino que debe profundizarse el proceso federal a través de una distribución equitativa de los fondos...

De cualquier forma, la sombra de la crisis de las cuentas públicas de los Estados provinciales permanecía presente en el debate sobre lo regional. La convencional Salinas del justicialismo riojano planteó el 4 de agosto que:

Estamos totalmente convencidos de que la posibilidad de la regionalización [...] va a permitir que las provincias superen las limitaciones que naturalmente tienen y que haciendo simbiosis con sus iguales del resto de la región puedan potenciar su presente y su futuro...

La intervención del diez de agosto del convencional Musalem, electo por el justicialismo salteño y presidente de la comisión de Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal, ilustra con claridad la tensión vivida en el oficialismo entre la defensa de las autonomías provinciales, y por ende las prerrogativas de los principales aliados políticos del gobierno de Menem, y el acuciante problema del déficit y el endeudamiento provinciales señalado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional como una de las mayores dificultades para la implementación y viabilidad del programa económico de convertibilidad. Musalem señaló que:

Debemos hablar de un federalismo a fondo. Tenemos provincias con 200 mil habitantes, la gran mayoría de las cuales tiene cámaras legislativas enormes, concejos deliberantes en cada municipio, varios ministros y,

además, se dan el lujo de tener una embajada en Buenos Aires [...] Todas las legislaturas del interior construyen puentes, escuelas y hospitales todos los días. Pero lo cierto es que ninguno se construye porque no hay medios económicos para acometer tales emprendimientos. Es toda una falacia como planteamos el federalismo argentino. A alguien le escuché decir un día que hay provincias que son inviables. Realmente, no me gusta el término inviable, pero sí es cierto que hay provincias que en la realidad no existen como tales. Hay provincias que se mienten a sí mismas al decir que funcionan como tal [...] Las provincias debemos concertar una política común donde la región sea lo fundamental, dejando de lado el localismo de cada provincia y sin este eje mal planteado entre Buenos Aires y el resto del país [...] He visto a gobernadores de mi provincia y de provincias vecinas que transcurrían sus mandatos de cuatro años sin juntarse ni conocerse entre sí [...] Me causaba gracia cuando un ministro de Salud Pública de Jujuy decidía hacer una vacunación, mientras que el de Salta no adoptaba igual criterio. Casi hubiera sido mejor que tiráramos las vacunas y no hiciéramos nada.

Para Musalem, en el replanteo del federalismo argentino la concertación de políticas públicas entre provincias constituía el mecanismo principal para lograr el establecimiento de un nivel regional.

El gobierno de Menem esperaba que el establecimiento de regiones aportara a la reducción del gasto público provincial producido por la duplicación de funciones de las burocracias provinciales y mejorara la eficiencia en la ejecución de las transferencias a las provincias. Musalem lo plantea en su intervención del mismo día donde señala que:

Más allá de lo que se pueda opinar jurídicamente, quienes somos peronistas y llevamos años en este movimiento no tememos a lo que nos puedan decir por plantear cosas revolucionarias. Alguna vez, dos o más provincias argentinas deberían unirse entre sí para evitar mantener parlamentos

inútiles en muchas de ellas, formando cortes de casación en lugar de ministros y cortes provinciales, con un solo ministro de Economía por región y no cinco ministros de lugares que no tienen ni qué administrar.

Si bien Musalem estableció con claridad los objetivos de máxima del gobierno nacional sobre la cuestión de las regiones, durante el mismo diez de agosto empieza a delinearse un compromiso de solución a la tensión entre la necesidad de reforma de los aparatos públicos provinciales y la defensa de las prerrogativas de los gobiernos provinciales. En esa fecha el convencional Manfredotti del Partido Justicialista de Tierra del Fuego planteó:

Que el sistema de regiones significa un progreso de construcción democrático que a partir de las características de los Estados facilitará la creación de espacios territoriales, económicos y culturales más amplios y, por ende, más poderosos [...] Esta idea se concilia con la política que lleva adelante el gobierno, consistente en el desarrollo autónomo del interior del país, la potenciación de su crecimiento y el logro de un bienestar común. En síntesis, redimensionar las competencias implica armonizar los diversos factores en juego. Son [las provincias] las que atendiendo a distintos factores determinarán la necesidad de reunirse o no, porque lo contrario, una supuesta imposición del poder central para su formación, traería efectos contrarios al buscado y concluiría en un seguro fracaso [...] Con la regionalización, la igualdad de oportunidades dejará de ser una utopía para transformarse en un bienestar que motive a la gente a no abandonar sus lugares de origen por causas que no respondan a su libre elección.

Gildo Insfrán, convencional justicialista y vicegobernador por esa fuerza política de la provincia de Formosa, en su intervención del 9 de agosto, se mostró convencido de la necesidad de establecer un espacio regional en el federalismo argentino pero basado en las necesidades y prerrogativas de las provincias:

Despreciar hoy la herramienta de la cooperación regional a todo nivel, confiando en desarrollos independientes, equivale a perdersnos tras un nuevo espejismo y a poner en marcha quizá nuestra última frustración. El crecimiento armónico y equilibrado de las partes es indudablemente el único camino para la realización del todo. Del mismo modo podemos afirmar que la realización de las provincias es el único camino para realizarnos como nación.

Para Insfrán, la herramienta regional era la mejor manera que tenían las provincias de acompañar la política nacional y adaptarse al nuevo escenario mundial definido por la globalización de la economía.

Si a la posibilidad de concretar estos escenarios interactivos regionales le sumamos los beneficios propios del proceso de transformación nacional encarados por el presidente Carlos Menem, principalmente los indiscutibles éxitos de su política económica y los derivados del fin de la guerra fría que desactivó el potencial de Latinoamérica como campo de confrontación ideológica Este-Oeste, revalorizando su importancia estratégica y revirtiendo el desinterés endémico por el continente, fácil es advertir que la Argentina del futuro puede y debe ser soñada desde la realidad hasta el límite de lo imaginable.

El convencional por la provincia de Buenos Aires y reconocido constitucionalista del justicialismo, Héctor Masnatta, citando a un importante jurista radical señalaba los límites constitucionales del instituto regional que se estaba incorporando y delineaba los contornos de la región que se incorporaba al texto constitucional:

En el dictamen preliminar sobre el tema de la consolidación de la democracia, en el que colaborara el malogrado doctor Nino, se expresaba [...] que la Constitución debe recoger la región no como una nueva colectividad territorial sino con un nivel de decisión por ahora adjetivo,

debiendo servir a la mejor integración del país pero no constituir un nuevo nivel de gobierno. Es decir, constituir regiones, por ejemplo, con el sentido que tiene en el actual derecho español, no podrían hacerlo las provincias frente al obstáculo del artículo 13 vigente, que no se encuentra habilitado para una reforma. Entonces, la región no es un concepto sustantivo sino un concepto meramente adjetivo.

En el capítulo anterior señalábamos que entre los significados asociados a lo regional en la Argentina se destacaba una suerte de malestar con la organización político territorial del país en provincias. Este tópico plantea que los factores políticos que determinaron la actual organización territorial del país deberían ser reorientados hacia un vínculo regional como forma de poner fin a desviaciones tales como el centralismo, el localismo y las desigualdades regionales. Las intervenciones de los convencionales constituyentes Sapag, Ortega y Acuña parecen ser consistentes con esta visión también influida por el relato regional como forma de dar cuenta de la unidad nacional en la diversidad de climas, geografías y culturas, muy popularizado en las escuelas argentinas.

La idea de la región como forma de readecuar y mejorar la organización territorial del país fue reforzada por la crisis mundial del Estado nación producto de los procesos económicos y políticos de la globalización. En ese sentido, el desarrollo de procesos como el Mercosur fueron una referencia permanente que justificaba la necesidad de propiciar algún tipo de orden o nivel regional como forma de adaptar el federalismo argentino a la cambiante realidad internacional. Si bien visiones tan radicales como las planteadas por Ohmae (ver Capítulo 1) respecto de la existencia de Estados-regiones, esto es espacios económicos y sociales de gran dinamismo por fuera de la lógica del Estado nación decimonónico, no se registran en los discursos de los convencionales, si es relevante señalar que en el debate

regional estuvo incluida la facultad de las provincias para realizar convenios internacionales tanto con Estados nación como con los Estados subnacionales integrantes de otros países.

Otro tema importante discutido en la convención se refiere a la autonomía provincial vs. la necesidad de coordinación de políticas para evitar la duplicación de burocracias y optimizar los recursos destinados a la ejecución de dichas políticas. Como vimos cuando abordamos la cuestión regional argentina, este punto ya fue señalado tanto en el informe del CFI de 1963, como en los dictámenes del Consejo para la Consolidación de la Democracia. En la convención constituyente fue revisitado con particular intensidad debido a los procesos de reforma del Estado nacional y provincial en curso y a la larga serie de crisis políticas y financieras que atravesaron las provincias argentinas durante la década del noventa.⁴⁶

Si bien existió un consenso generalizado de todos los convencionales de los partidos integrantes de la convención en torno a la necesidad de plasmar en la Constitución Nacional mecanismos de concertación entre los gobiernos provinciales para mejorar la eficacia de las políticas públicas; la región no debía constituirse en una forma de ceder prerrogativas propias de las provincias al gobierno nacional, tal como parecían plantear algunos voceros del oficialismo en la convención como el convencional Musalem.

El intento por parte del oficialismo de crear un nivel regional o *supra* provincial con facultades propias resultaba para muchos convencionales un atentado contra la autonomía provincial

⁴⁶ Un ejemplo paradigmático de estas crisis fueron los sucesos conocidos como el “Santigueñazo” en diciembre de 1993, que derivaron en la intervención federal de la provincia de Santiago del Estero en ese año. Ver Cao, Dargoltz y Gerez (2006).

consagrada en la CN de 1853. Pese a que la gran mayoría de las provincias estaban apremiadas por sucesivas crisis fiscales, el consenso general entre los convencionales era que la solución a esas crisis debía ser encontrada sin alterar la autonomía provincial consagrada en la constitución de 1853 y que la formación de regiones en todo caso podía resultar útil para obtener un ahorro marginal en las cuentas públicas provinciales y coordinar algunas políticas públicas entre las provincias integrantes, tal como lo señalaron Manfredotti y García.

En casi todos los convencionales citados, algunos de ellos gobernadores y vicegobernadores como Ortega e Insfrán, la región era la herramienta indicada para encarar el problema de la cooperación horizontal entre provincias dentro de la organización federal argentina. La apelación a la región como mecanismo de cooperación entre provincias tenía una larga historia en la Argentina que facilitó la identificación de lo regional con la instauración de un espacio de concertación de políticas públicas entre las provincias. Además lo regional denotaba, en su polisemia, cuestiones referidas a la planificación del desarrollo económico y social de los distintos territorios propios del Estado de bienestar que resultaban relevantes mantener e incorporar en un escenario de crisis fiscal y social.

En ese sentido, así como no se verifican diferencias sustantivas entre los distintos bloques partidarios respecto de habilitar la creación de regiones para el desarrollo económico y social, ni mucho menos una oposición abierta a la cuestión, también se puede advertir un consenso muy fuerte en todos los bloques respecto de que la creación de regiones debe ser una facultad exclusiva y excluyente de los gobiernos provinciales, sin que el Ejecutivo Nacional o el Congreso tengan alguna potestad o incidencia, tanto en la conformación de las regiones como en la autorización para formarlas.

La redacción final del artículo 124 aprobado en la Convención constituyente es la siguiente:

Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

De alguna forma, el contenido del artículo 124 en lo referido a la cuestión regional puede ser visto como una solución de compromiso entre los objetivos de máxima del gobierno nacional de producir una fuerte reforma y reducción de los aparatos públicos provinciales a partir de la regionalización de las provincias y el mantenimiento de las prerrogativas políticas y económicas de los gobiernos provinciales, que como ya señalamos, eran en su gran mayoría aliados al presidente Menem.

Mientras que la cuestión del dominio originario provincial de los recursos naturales surge con total claridad dentro de la redacción del artículo, el contenido regional parece ser más amplio y en algún sentido difuso; como para permitir amplias interpretaciones posteriores. En el próximo capítulo analizaremos el proyecto de regionalización impulsado por la presidencia de Menem durante los años 1996 y 1997 basado en el artículo 124 de la CN. Luego haremos una revisión de los procesos de integración regional llevados adelante por las provincias en el marco de lo establecido por este artículo.

Capítulo V

Los Procesos de Regionalización con Posterioridad a la Reforma de la Constitución

La reforma constitucional de 1994 modificó muchos aspectos del régimen federal argentino como forma de Estado, ampliando y especificando las facultades propias de las provincias. Al respecto, las incorporaciones al texto constitucional más importantes son: (a) la garantía constitucional de la coparticipación de impuestos (art. 75, inc. 2); (b) los poderes compartidos en materia de establecimientos de utilidad nacional (art. 75, inc. 30); (c) la autonomía municipal (art. 123); (d) la ampliación del ámbito de actuación de los acuerdos parciales (arts. 124 y 125); (e) la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires (art. 129); (f) la concesión de potestades a las provincias en materia internacional (art. 124); (g) la propiedad de los recursos naturales (art. 124) y (h) la facultad exclusiva del congreso de disponer de la intervención federal a las provincias (art. 75, inc. 31).

En lo referido a la cuestión regional, la redacción final del art. 124 no describe las características institucionales o las atribuciones políticas que podrían contener las regiones. El constitucionalista Bidart Campos (1995: 228) interpretó que el artículo 124 no agrega ningún instituto nuevo al régimen federal argentino puesto que la región no debe ser vista como una nueva estructura política en

la organización tradicional del régimen federal, ya que mantiene la dualidad distributiva del poder entre el Estado federal y las provincias:

La regionalización prevista solamente implica un sistema de relaciones interprovinciales para la promoción del desarrollo que el artículo califica como económico y social, y por faltar el nivel de decisión política, tales relaciones entre provincias regionalizadas habrán de ser, en rigor, relaciones intergubernamentales, que no podrán producir desmembramientos en la autonomía política de las provincias.

Para este autor las atribuciones dadas a la región cabían perfectamente en el contenido del art. 125, donde se establece que las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, entre otros, siempre que se dé conocimiento al Congreso.

Esta imposibilidad de generar un nuevo nivel de gobierno se refuerza además con la prohibición constitucional que tienen las provincias de celebrar pactos políticos (art. 126) con lo que las eventuales regiones no vienen a sumarse ni a interponerse con las provincias. En ese sentido, la creación de órganos con atribuciones políticas con base en el artículo 124 no tendría validez constitucional para muchos especialistas, puesto que entraría en contradicción con el artículo 13, que solo habilita la creación nuevas provincias o fusión de provincias en una nueva con la conformidad de las legislaturas provinciales y el Congreso nacional (Daverio, 2009: 7).

Sin embargo, para otros constitucionalistas, la incorporación del contenido regional en el artículo 124 fue visto como un avance hacia mecanismos necesarios de cooperación y concertación entre las provincias. Sabsay *et. Al* (2002: 36) realzan la incorporación

de la región en la CN, mas allá de que la competencia para celebrar tratados interprovinciales existía en el texto constitucional anterior (ex art. 107): “es claro que elevar la región a categoría constitucional ha sido uno de los ejes en los cuales los constituyentes basaron el fortalecimiento del federalismo” y del que no hay obstáculo para que la Nación sea participe de las regiones sin menoscabar la autonomía provincial. Para estos autores, el art. 124 debe ser coordinado con el art. 75 inc. 19 donde se plantea que el Congreso Nacional debe velar por el crecimiento armónico de la Nación fijando políticas que tiendan a equilibrar el desarrollo desigual de provincias y regiones.

El constitucionalista Frías (2005: 34), al interpretar los alcances del art. 124 de la CN, plantea que es facultad exclusiva de las provincias tener la iniciativa de producir regiones, excluyendo al Congreso Nacional de tal competencia. Para que se realice una región, son determinantes:

A) la finalidad del ‘desarrollo económico y social’ b) debe excluirse toda motivación política; c) siendo la región habitualmente nodal, con flujos sociales y económicos, la contigüidad geográfica es la regla, salvo que alguna provincia se excluya total o parcialmente abriendo un hiato, un espacio vacío entre provincias que quieren vincularse regionalmente.

Al igual que Bidart Campos, Frías sostiene que la región no es un sujeto de la relación federal, a pesar de su calidad de persona jurídica pública estatal, sino un instrumento para el desarrollo económico y social (Frías, 2005: 34-35).

La existencia de niveles autónomos entre sí y múltiples soberanías, que caracteriza al federalismo argentino, implica que el

poder central no posee la capacidad de actuar unilateralmente en todo el territorio debido a que puede ejercer las facultades que le fueron delegadas por las provincias (art. 121). A su vez los órdenes provinciales y municipales tampoco pueden ejecutar políticas autónomas por fuera del ámbito territorial de la Nación, situación que afecta de manera clave la gestión concreta y material de las políticas públicas de cada uno de los niveles de gobierno. Como hemos visto, el nivel regional en la Argentina en principio no establece en sí mismo un nuevo nivel de gobierno, ya que no es autónomo ni tiene una plena personería jurídica, constituyendo un ente interprovincial facultado a manejarse solamente en el ámbito del derecho público.

En esta sección analizaremos los procesos de regionalización posteriores a la reforma de la constitución de 1994, centrándonos en el proyecto de regionalización puesto a debate público durante la presidencia Menem, para luego focalizar en los aspectos generales de los acuerdos que celebraron muchas provincias para formar regiones de acuerdo al artículo 124 de la CN.

El proyecto de regionalización de Dromi y Menem en el contexto de la crisis de los Estados provinciales

Durante la reunión de gabinete del 18 de septiembre de 1996, el presidente Menem anunció que se encontraba en estudio un proyecto de ley de regionalización de la Argentina cuyo coordinador era el Dr. Roberto Dromi. Este funcionario, además de ser uno de los principales referentes del gobierno de Menem en materia de Reforma del Estado, había publicado en 1994 el libro *Cuatro leyes constitucionales, bases y principios* en donde se presentaba un proyecto de regionalización, considerado hasta 1997 el proyecto

oficial del gobierno.⁴⁷ El presidente Menem calificó a la iniciativa de regionalización como “revolucionaria e inédita” como “todo lo que ha ocurrido desde 1989”, justificada por “la necesidad presupuestaria y fiscal de racionalizar el gasto público, económico y social y homogeneizar las medidas políticas de desarrollo social” (*La Nación*, 18/09/1996).

El anuncio del presidente Menem generó reacciones adversas en el arco opositor respecto de los contenidos del proyecto y también en cuanto a los conjuntos de provincias propuestas por el proyecto de Dromi de 1994, hasta ese momento principal referencia del oficialismo en la materia. Uno de los principales opositores a la iniciativa fue el gobernador de Córdoba, Ramón Mestre, quien expresó su desacuerdo debido a que la provincia de Córdoba era incluida en la Región Mediterránea junto a las de San Luis y Santiago del Estero.

En declaraciones a la prensa Mestre dijo que no comparte “este proyecto de regionalización del gobierno nacional uniéndonos con Santiago del Estero y San Luis”, pronunciándose en favor de una integración con Santa Fe, para que “nuestras economías se potencien y podamos desarrollar acabadamente esto que es una región productiva similar y que tiene una identificación común”. Añadió que los orígenes de ambas provincias “son insolubles” mientras que la relación con Santiago del Estero, “no ha tenido un sentido integrador como con Santa Fe”⁴⁸ (*La Nación*, 18/09/1996).

⁴⁷ La principal diferencia entre el primer proyecto de Dromi de 1994 y el que luego se presentara bajo la forma de libro en 1997 junto a Menem residía en la cantidad de regiones y en como estas estaban dispuestas. Nos concentraremos en esta la última versión porque fue la que el gobierno puso a debate público.

⁴⁸ La reacción en contra derivó en una convocatoria del gobernador Mestre a una reunión con su par santafesino en la ciudad de Córdoba el 26 de noviembre de 1996, que de alguna manera fue el puntapié de inicio de la Región Centro. Como veremos, la versión de Dromi y Menem recoge esta crítica.

No era la primera vez que se abordaba la construcción de regiones de acuerdo a lo previsto en la constitución reformada en 1994. El 26 de junio de 1996 de ese año el presidente Menem asistió a la reunión de los gobernadores de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén, Chubut y La Pampa, quiénes firmaron *motu proprio* el acta fundacional de la Región Patagónica en los términos del artículo 124.⁴⁹ También en mayo del mismo año el senador Baum del Partido Justicialista de Neuquén junto a varios senadores cercanos al gobierno⁵⁰ presentaron un proyecto de ley de regionalización en sintonía con los planteos del Ejecutivo Nacional pese a que, además de diferir en la cantidad de regiones propuestas en el proyecto de Dromi de 1994, contenía una fuerte limitación al rol y la incidencia del Ejecutivo Nacional en el proceso de regionalización.

⁴⁹ Durante la reunión sucedieron en la provincia de Neuquén los cortes de ruta en las localidades de Cutral Có y Plaza Huinul, episodios emblemáticos del naciente movimiento piquetero.

⁵⁰ Los otros senadores cofirmantes fueron Carlos Almirón (Fuerza Republicana, Tucumán), José Luis Gioja (Partido Justicialista, San Juan), Felipe Sapag (Movimiento Popular Neuquino, Neuquén), Carlos Manfredotti (Partido Justicialista, Tierra del Fuego), Osvaldo Sala, José Figueroa (Partido Justicialista, Santiago del Estero), José Manuel de la Sota (Partido Justicialista, Córdoba) y Enrique Martínez Almudévar (Partido Justicialista, La Pampa).

Cuadro 4. Proyectos de Regionalización del oficialismo entre 1994 y 1997

Proyecto Dromi (1994) Siete Regiones	Proyecto Senador Baum (1996). Cuatro regiones	Proyecto Menem - Dromi (1997) Seis Regiones
<p>Norte: Tucumán, Salta, Jujuy, Chaco y Formosa.</p> <p>Mediterránea: Córdoba, Santiago del Estero y San Luis.</p> <p>Andina: Mendoza, Neuquén, San Juan, La Rioja y Catamarca.</p> <p>Austral: Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego; Antártida e Islas del Atlántico Sur.</p> <p>Litoral: Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes y Misiones.</p> <p>Pampeana: Buenos Aires (con excepción del Conurbano Bonaerense) y La Pampa.</p> <p>Metropolitana: Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Conurbano Bonaerense.</p>	<p>Norte Grande: Catamarca; Santiago del Estero; Tucumán; Salta; Jujuy; Chaco; Formosa; Corrientes; y Misiones</p> <p>Central: La Rioja; San Juan; Mendoza; San Luis; Córdoba; Santa Fe; y Entre Ríos.</p> <p>Del Plata: Buenos Aires; y ciudad de Buenos Aires.</p> <p>Patagónica: La Pampa; Neuquén; Río Negro; Chubut; Santa Cruz; y</p>	<p>Norte : Catamarca; Santiago del Estero; Tucumán; Salta; Jujuy; Chaco y Formosa.</p> <p>Del Centro: Santa Fe y Córdoba</p> <p>Andina: La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis.</p> <p>Litoral: Corrientes, Misiones y Entre Ríos.</p> <p>Patagónica: : La Pampa; Neuquén; Río Negro; Chubut; Santa Cruz; y Tierra del Fuego; Antártida e Islas del Atlántico</p> <p>Bonaerense: Buenos Aires.</p>

Fuentes: Proyecto Sen. Baum (1996), Dromi (1994), Menem - Dromi (1997).

Si bien el gobierno de Menem durante el período 1989-1995 pudo amortiguar en la mayoría de las provincias los costos sociales de la reforma del Estado y el ajuste fiscal a costa de un incremento en el flujo de recursos del gobierno central hacia los gobiernos provinciales (Calvo y Gibson, 2001: 190-191), a mediados del año 1997 la situación social de la mayoría de las provincias había empeorado de

manera sustantiva a caballo de las finanzas del Estado Nacional. Las provincias enfrentaban fuertes déficits fiscales con el consiguiente impacto en la prestación de servicios sociales y en los pagos de los salarios de los empleados públicos; mientras que los índices de desempleo (en torno al 17% según el INDEC) habían aumentado de manera dramática con el consiguiente deterioro de la situación social. En provincias como Salta, Neuquén y Jujuy se registraron masivos cortes de ruta y “puebladas” que generaron una fuerte represión por parte de los gobiernos federales y provinciales, dando origen a una particular forma de manifestación popular basada en el corte de ruta y el piquete (Pereyra y Svampa, 2006).⁵¹

En ese contexto es puesto al debate público el libro “Argentina por Regiones” de Carlos Menem y Roberto Dromi (1997) que contenía los fundamentos del proyecto de regionalización que el ejecutivo quería impulsar como medida necesaria para afrontar la crisis política y social que atravesaban la mayoría de las provincias argentinas. En declaraciones al diario *La Nación* del 8/06/1997 el Ministro de Trabajo Caro Figueroa afirmó que el Gobierno estaba decidido a impulsar la regionalización para dar respuesta a los conflictos sociales en las provincias. Afirmó que los *piqueteros* podrán...

cortar todas las rutas del país, pero por ese lado no vendrán las soluciones. Estamos diseñando medidas de orden descentralizado para abrir diálogos donde la Nación y las provincias se ayuden para encontrar un nuevo camino. La idea es un federalismo cooperativo, la regionalización del país.⁵²

⁵¹ En los casos de Neuquén y Salta, el origen de las protestas estuvo vinculado con los reclamos de los trabajadores de la ex YPF afectados por el proceso de privatizaciones encarado desde el Gobierno Nacional. Ver Pereyra y Svampa, 2006.

⁵² Cierta tono de urgencia parece haber rodeado el nuevo impulso que tomó la iniciativa de regionalizar por parte del gobierno de Menem. En el mismo reportaje el periodista le pregunta

Si bien Dromi y Menem en su libro reivindicaban al federalismo como forma de gobierno del país, resultaba imperativo para los autores completar su evolución histórica con una descentralización económica y social en las regiones a crearse. Estas regiones, en base a la nueva constitución, deberían ser concebidas “como una entidad económica y social, con personería jurídica a la que se le transfieren las competencias delegadas de la Nación y reservadas de las provincias en materia económico social” (Dromi y Menem, 1997: 9; cursiva en el original).

En la perspectiva de los autores, la crisis de los Estados provinciales de finales de los años noventa se basaba en tres factores principales. El primero, consistía en la existencia de una suerte de “monólogo centralista” (Dromi y Menem, 1997: 112) en donde la Nación avasalló a las provincias y concentró poder político, económico y social, haciendo del federalismo una formalidad. A esta concentración de poder se le agrega el predominio de algunas provincias sobre otras (en parte beneficiarias de este proceso), lo que hizo que algunas provincias fueran verdaderos “baldíos nacionales” (Dromi y Menem, 1997: 112) debido a su atraso económico y pérdida de población.

El segundo factor, producto del “monólogo centralista”, fue que “ante la impotencia sentida frente a esa situación hicieran resurgir en ellas una *desmedida vocación soberana*” (Dromi y Menem, 1997: 113; cursiva en el original) lo que a su vez reprodujo el proceso de centralización de poder desde el gobierno provincial hacia los municipios. Esta situación generó una escasa tradición de integración y coordinación de las

al ministro de trabajo si “arremeterán” con la regionalización a lo que el ministro responde que esa es la respuesta a los conflictos sociales. Periodista: “¿Por eso Menem le regaló su libro sobre el tema?” Caro Figueroa: “Exacto. Lo voy a leer esta noche” (La Nación, 8/06/1997)

políticas públicas entre los Estados provinciales cuyas consecuencias principales resultaron en el aislamiento de las economías provinciales y la sujeción a los designios del poder central.

El tercer factor causante de la crisis de los Estados provinciales radicaba en los altos costos institucionales que generaba el funcionamiento del sistema federal, mantenido más por respeto a una tradición histórica que por convicción de las partes. La existencia de un triple nivel institucional (Nación – Provincia – Municipio) generó una triple tributación, que debería evitarse según principios constitucionales; junto a una “*sucursalización generalizada de dependencias nacionales* en territorios provinciales que obran como arietes centralistas” (Dromi y Menem, 1997: 113; cursiva en el original). Además, los autores señalan problemas importantes de justicia distributiva en los mecanismos de coparticipación y regalías que han creado sustantivos desbalances en los presupuestos provinciales. La “provincialización, fue muchas veces solo del déficit nacional” (Dromi y Menem, 1997: 114-115), lo que se sumaba al deterioro de las economías regionales sujetas por lo general a un esquema de monoproducción impuesto por una economía nacional que respondía más a las exigencias del sector externo que a los intereses nacionales.

Basados en distintos datos estadísticos, los autores concluyen que uno de los grandes problemas de funcionamiento en el sistema federal es que la erogación proveniente de los gastos en las administraciones provinciales sufre un incremento inversamente proporcional a la capacidad productiva y los ingresos que detentan cada una de las provincias (Dromi y Menem, 1997: 135-38). Por ello el “objetivo de la integración regional es la descentralización económica y social, que permita a las provincias recobrar sus auténticas autonomías y cumplir con su cometido histórico y político: fortalecer el régimen federal” (Dromi y Menem, 1997: 163).

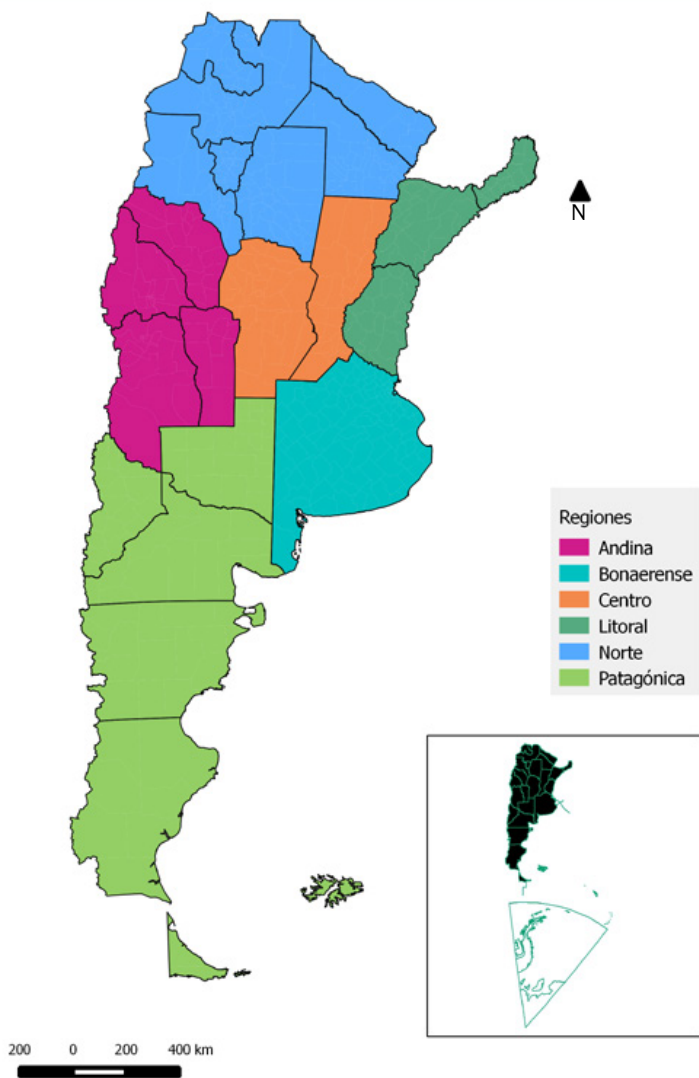


Figura 2. Regiones de acuerdo al proyecto Dromi - Menem (1997).

El proyecto se enmarcaba en distintas fuentes históricas, políticas y jurídicas que justificaban la adopción del modelo regional como forma de solucionar la crisis económica y política del federalismo argentino. Las principales fuentes citadas incluyeron desde el amplio abanico de proyectos de regionalización previos (como los del Consejo para la Consolidación de la Democracia o los acuerdos interprovinciales ya existentes como los del Norte Grande, Nuevo Cuyo o Patagonia) hasta las distintas experiencias de regionalización de otras instituciones como la Iglesia o el Ejército.

La base constitucional del proyecto se justificaba en los arts. 75, 124 y 125 de la CN. Pero el proyecto también contenía argumentos socio-históricos basados en “la existencia de una identidad regional dada por la afinidad norteña, litoraleña, patagónica, mediterránea, andina y bonaerense” (Dromi y Menem, 1997: 186), mientras que el proceso de integración del Mercosur, por analogía, constituía una fuente comunitaria del necesario proceso de integración regional de la Argentina.

Si bien no todos los contenidos del proyecto de regionalización de Menem y Dromi estaban vinculados de manera directa a la reforma del Estado,⁵³ el objetivo central del proyecto consistía en reducir los déficits nacionales y provinciales para lograr una mejora en la eficiencia de la asignación del gasto público a partir de evitar la superposición de jurisdicciones. “Los costos del sistema proyectan un federalismo ineficiente que abruma por la superposición de competencias, de órganos, de funcionarios, en síntesis, de burocracias” (Dromi y Menem, 1997: 119).

⁵³ Entre otros se señalaban como objetivos relevantes la necesidad de consolidar la democracia federal, integrar a las provincias entre sí y con la Nación, alcanzar un progreso social armónico y superador de las desigualdades relativas, para evitar la emigración interna e impulsar el desarrollo económico mejorando las economías de escala de los sectores productivos con especial atención a las PYMES.

La hoja de ruta del proyecto de regionalización establecía al menos cinco pasos necesarios para establecer la propuesta (Dromi y Menem, 1997: 188-190).

Ellos eran:

- » Una ley nacional que instituya a la región como unidad de gestión de las competencias económicas y sociales de la Nación.
- » Un pacto entre las provincias para formar las regiones establecidas por la ley nacional, sumado a un pacto Nación Provincias de “confluencia económico social”, unificando la administración regional.
- » Una nueva ley convenio de coparticipación y una nueva ley de presupuesto que asigne los recursos a las regiones.
- » La incorporación a la región de las competencias administrativas en materia económico-social vinculadas a servicios públicos, bancos, política económica, obras públicas, transporte, vialidad, medio ambiente, comercio exterior, tierras fiscales, turismo, parque nacionales, salud, seguridad, universidades, entre otras.
- » La atribución al poder ejecutivo de la calidad de autoridad política de aplicación dando al Jefe de Gabinete facultades de administración y ejecución, y al Presidente y los Gobernadores facultades de concertación para la composición de las Juntas de Gobierno regionales.

En el proyecto se definieron seis regiones (ver cuadro 4) basadas en indicadores como población, producto bruto regional, consumo, inversión, capacidad contributiva, mano de obra, servicios, producción, salud, infraestructura regional y recursos naturales. Estas regiones así definidas “serían la síntesis operativa de las veintitrés provincias” en donde confluirán las atribuciones delegadas a la Nación, las atribuciones reservadas a las provincias y las atribuciones concurrentes entre la Nación y las provincias en materia económico-social (Dromi y Menem, 1997: 193-95).

En la regionalización propuesta se excluyó a la ciudad de Buenos Aires, ya Estado autónomo luego de la reforma constitucional de 1994. Si bien en el proyecto no se explican las razones de tal exclusión, se deja establecido que los gobiernos de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires podrán formar por tratado parcial de intereses económicos y utilidad común denominado el Área Metropolitana del Gran Buenos Aires y que estaría “compuesta por la ciudad de Buenos Aires y los municipios y/o partidos bonaerenses próximos a ella que conformaren una misma realidad urbana y socioeconómica” (Dromi y Menem, 1997: 226).

Este esquema tenía un carácter imperativo para el Gobierno Nacional, que regionalizaría sus competencias económicas y sociales de acuerdo al mapa establecido por la ley nacional, pero resultaba sólo indicativo para las provincias, quienes no delegaban ni transferían a la Región de la que formarían parte sus competencias originarias y/o reservadas en asuntos políticos. La incorporación de las provincias se debía dar a partir de pactos entre ellas donde se le atribuyen a la región competencias en materia económica y social, respetando la regionalización de la ley nacional (Dromi y Menem, 1997:222).

Sin perjuicio de este esquema, el proyecto contemplaba la posibilidad de transferir competencias de manera parcial a las regiones a constituirse habilitando la creación de cronogramas diferentes de acuerdo a las necesidades y acuerdos que se fueran logrando. Inclusive permitía el inicio del proceso de regionalización aun si alguna provincia de la región no se hubiera integrado al acuerdo por cualquier motivo; permitiéndoles incorporarse en cualquier momento posterior en igual condición que las provincias restantes (Dromi y Menem, 1997:232).

Las principales competencias definidas para las regiones a crearse pueden resumirse en las siguientes:

- » Participación regional en los programas económicos.
- » Administración de los servicios públicos y unificación regional de la banca oficial en el Banco de las Provincias Unidas a partir de la fusión del Banco Nación y el Banco Hipotecario.⁵⁴
- » Unificación de registros y de colegiaturas profesionales.
- » Unificación regional de organismos de recaudación.
- » Obras públicas por regiones y creación de Vialidades Regionales.
- » Regulación del transporte, las telecomunicaciones y los servicios postales.
- » Administración regional del medioambiente, del turismo y de Parque Nacionales.
- » Participación regional en los mercados comunes como el Mercosur.
- » Administración regional de las tierras fiscales y otros bienes del Estado.
- » Hora regional.
- » Administración regional de los servicios de salud y de desarrollo social.
- » Adecuación de la Justicia.
- » Acción conjunta y regionalizada de todas las fuerzas de seguridad.
- » Unificación regional de los regímenes de empleo público, contratos públicos, regímenes de administración financiera y control presupuestario, procedimientos administrativos y régimen municipal.
- » Uniformidad regional de los códigos procesales en materia civil, penal, laboral, minera y en lo contencioso administrativo.

Los órganos en los que se organizaría la región eran tres: la Junta de Gobierno, la Junta de Administración y la Comisión Parlamentaria Regional, mientras que los órganos auxiliares serían la Auditoría General de la Nación y la Comisión Parlamentaria Nacional. Estos órganos comenzarían a actuar una vez firmados los acuerdos de coordinación y delegación entre las provincias.

⁵⁴ Si bien el Banco de las Provincias Unidas, único agente financiero de la región contemplado en el proyecto, poseía todas las facultades propias de un Banco, el proyecto le prohibía otorgar préstamos a los gobiernos provinciales o a organismos públicos (Dromi y Menem, 1997:244)

La Junta de Gobierno estaría compuesta por los gobernadores de las provincias y el jefe de gabinete de la Nación. La presidencia de la Junta sería rotativa conservando el Jefe de Gabinete la facultad de vetar, por razones de legitimidad o salvaguarda del interés nacional, las decisiones que se tomen respecto de las competencias delegadas por la CN a la Nación.

La Junta de Administración estaría compuesta por todos los ministros provinciales competentes más un delegado del Jefe de Gabinete y dos delegados del Poder Ejecutivo. Por su parte la Comisión Parlamentaria Regional estaría compuesta por cinco legisladores designados por la legislatura de cada provincia integrante de la región y cinco legisladores por el Congreso de la Nación cuya principal labor es homogeneizar la legislaciones regionales. La Comisión Parlamentaria Nacional estaría integrada por un diputado y un senador por cada una de las regiones y ejercería la coordinación entre el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo Nacional.

A nivel presupuestario los recursos y gastos relativos a las competencias que se transfiriesen pasarían a formar parte del presupuesto regional, al que se le sumarían los aportes provinciales, permitiendo un manejo unificado de todos los ingresos regionales. La planta de personal de los órganos de gobierno se conformaría con los trabajadores provenientes de los entes, empresas y sociedades nacionales, provinciales o municipales existentes en la región. De esta forma:

En la Argentina convivirían sin superponerse tres niveles de Estado: un *Estado político federal* representado por la nación y las provincias, un *Estado económico*, si se quiere menos descentralizado, a través de las regiones, pero siguiendo el modelo de integración. Y un Estado administrativo en cabeza del municipio, encargado de lo exclusivamente local (Dromi y Menem, 1997: 10; cursiva en el original).

Los autores dejan en claro que en las regiones a crearse no tienen facultades políticas sino que...

se constituyen a partir de las competencias que les delega la Nación y las que surjan de los acuerdos de concertación regional entre la Nación y las provincias [...] a fin de evitar equívocos, el proyecto prevé expresamente la prohibición de delegar o transferir a las regiones competencias políticas. (Dromi y Menem, 1997: 207)

Las competencias políticas que las provincias no resignarían en el marco del proyecto son las establecidas en los artículos 1° (forma federal de gobierno), 5° (facultad de las provincias de dictar su propia constitución), 121° (las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno federal) y 122° (facultad de darse sus propias instituciones y elegir sus representantes sin intervención del gobierno federal) de la CN. Más allá de la complejidad de la cuestión política en el texto constitucional, lo que parecería querer señalarse en el proyecto de Menem y Dromi es que la región no implicaría una modificación en los cuerpos electorales vigentes, ni de las instituciones políticas provinciales, ni en la cantidad y forma de elección de los representantes en todos los niveles de gobierno.

Escandell (1999) confronta el proyecto de Dromi y Menem con la conformación de la región patagónica (1996) por acuerdo de las provincias integrantes en los términos del art. 124 de la CN. Para la autora, el proyecto del ejecutivo está limitado a la racionalización administrativa sin plantear en profundidad la cuestión del desarrollo regional. En el caso de la región patagónica, por el contrario, se trata de partir de una identificación de un espacio común (la lejanía, los rigores climáticos, el hacer patria, etc.) para buscar el desarrollo y la ampliación de mercados y la posibilidad de “posicionarse en una mejor situación frente a los procesos de negociación como la coparticipación y las medidas de ajuste” (Escandell, 1999: 4).

En ese sentido, para la autora existían dos tipos contrapuestos de regionalización: una propiciada por el Poder Ejecutivo Nacional desde “arriba” y otra producida por las provincias desde “abajo”. Racionalización administrativa por un lado, herramienta para una redefinición de inserción y perfiles productivos por otro. Mientras que “en un caso se trata de profundizar el ajuste en los niveles provinciales; en el otro subyace la idea de redefinir colectivamente en qué términos se forma parte del esquema nacional y como se puede visualizar un camino en lo productivo” (Escandell, 1999: 5).

Si bien coincidimos con los principales ejes del análisis propuesto por Escandell en lo referido a los diferentes objetivos de las regionalizaciones del Ejecutivo Nacional y de las provincias, no podemos dejar de señalar que el proyecto de regionalización de Dromi y Menem se destaca de otros proyectos de regionalización de la Argentina por ser el único donde el Estado Nacional también regionaliza sus facultades, recursos y atribuciones propias para confluir con las de las provincias en una nueva escala regional de gestión de las políticas públicas.

Parecería ser que el planteo regionalizador menemista intentaba remediar los defectos de otros programas de regionalización argentina al hacer que el Estado nacional tomara la iniciativa de transferir recursos propios de alto valor político y económico a las regiones a crearse, generando incentivos político institucionales concretos para que las provincias aceptaran sumarse a la propuesta. Esta cuestión, independientemente de algunos puntos constitucionales de difícil resolución,⁵⁵ implicaba un compromi-

⁵⁵ El planteo de Menem y Dromi respecto de las facultades de las regiones a crearse, tiende a no coincidir con el consenso mayoritario de los juristas argentinos que abordaron lo relacionado a las regiones en la Constitución Nacional. Para la gran mayoría de los autores (ver principio de este capítulo) la región no podía ser considerada como un nuevo nivel de gobierno intercalado

so distinto desde el máximo nivel del Ejecutivo Nacional con la regionalización propuesta.

La propuesta de regionalizar también los recursos y la organización del Estado Nacional es la principal diferencia respecto de otras iniciativas de regionalizar el país y parece estar fuertemente relacionada al hecho de que se debería implementar con las instituciones democráticas nacionales, provinciales y municipales, funcionando sin restricciones y en un escenario marcado por una fuerte crisis fiscal. Otras iniciativas de regionalización ya comentadas como el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo y del Plan de Desarrollo y Seguridad fueron producidas durante las dictaduras de Onganía y Lanusse respectivamente. Estas dictaduras intervinieron todos los gobiernos provinciales y municipales nombrando delegados a cargo, quienes contaban con escasos márgenes de oposición a cualquier iniciativa del Ejecutivo Nacional.

De cualquier forma, el hecho de que el proyecto de regionalización de Dromi y Menem no haya sido siquiera presentado al Congreso Nacional, siendo apenas debatido en la arena pública, parece ser un fuerte indicador de las resistencias que generó en amplios sectores de la oposición como también en el interior del oficialismo. Si bien el Ejecutivo Nacional tiene competencias suficientes para introducir reformas profundas en la política económica del país, la estructura del federalismo argentino no le permite al Ejecutivo Nacional intervenir de manera directa en asuntos propios de las provincias como las reformas de las instituciones del Estado o el dictado de presupuestos autónomos, lo que puede producir fuertes disonancias entre las iniciativas del Ejecutivo Nacional y las de los Ejecutivos locales (Benton, 2003: 107; Calvo y Gibson, 2001). En este punto parecerían centrarse las principales resistencias al proyecto de regionalización.

en la organización del federalismo argentino.

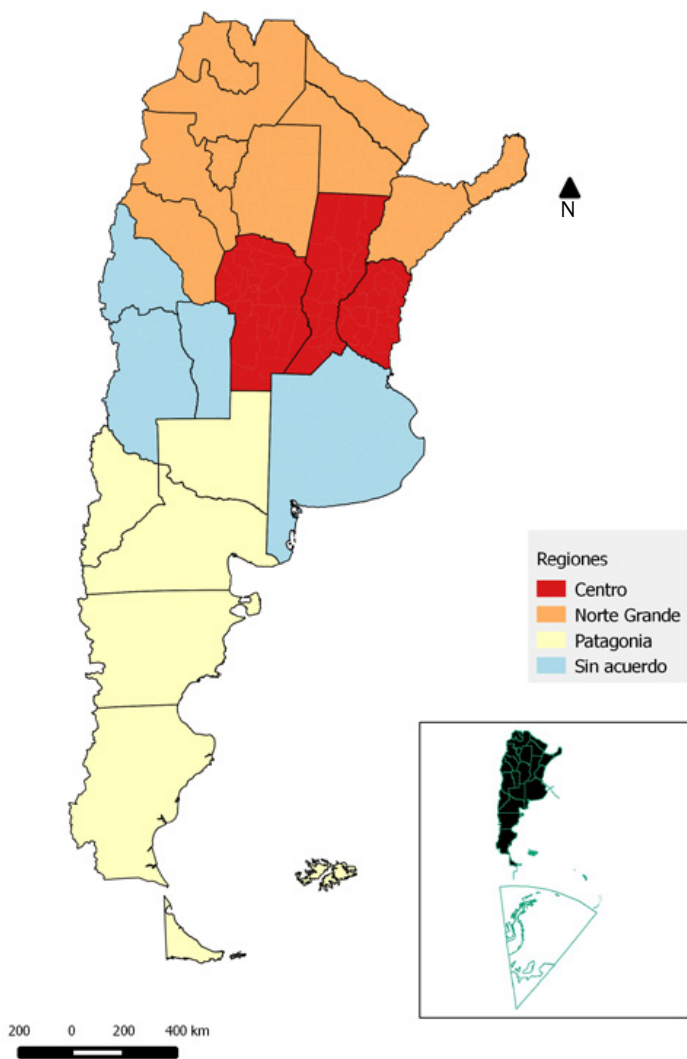


Figura 3. Regiones formadas por las provincias de acuerdo a lo establecido en el art. 124 de la Constitución Nacional.

Las regiones producidas por acuerdos interprovinciales basados en el artículo 124 de la Constitución Nacional

A pesar de los esfuerzos del gobierno de Menem por regionalizar el país como modo de profundizar el programa de reforma del Estado de su gobierno, la formación de regiones en el marco de lo planteado por la reforma de la CN ha sido un proceso realizado en forma exclusiva por voluntad de los gobiernos provinciales. Para 2010 existen dos regiones con los acuerdos de formación aprobados por las respectivas legislaturas provinciales: la Región Centro⁵⁶ y la Región Patagónica.⁵⁷ Una tercera, la Región del Norte Grande, aguarda la ratificación de tres legislaturas provinciales⁵⁸ de los acuerdos de integración. En esta sección intentaremos ofrecer un breve paneo sobre la génesis, formas de organización y objetivos de las regiones e intentaremos establecer algunas comparaciones breves entre el proyecto de Menem y Dromi, tratando de esbozar algunas hipótesis sobre los incentivos propios de las provincias para formalizar algún nivel regional.

La región Patagónica fue la primera en formalizar un acuerdo regional en base a lo dispuesto por la constitución reformada en 1994. Durante la firma del tratado, a la que asistió el presidente Menem, sucedieron violentas puebladas en distintas localidades de la provincia de Neuquén que de alguna forma señalaban el fuerte impacto negativo que estaban teniendo en la región las reformas económicas de corte neoliberal y el proceso de privatización de la petrolera estatal YPF.

⁵⁶ Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.

⁵⁷ La Pampa, Neuquén, Chubut, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

⁵⁸ Catamarca, Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Chaco, Corrientes y Misiones.

El preámbulo del acta de constitución de la región afirma “la decisión de reafirmar la identidad regional patagónica”, la “defensa de la valoración de un federalismo de cooperación y concertación que posibilite aunar y asociar las particularidades naturales” y “el compromiso y la responsabilidad de generar condiciones superadoras del actual estado de la región” (Acta de formación de la Región Patagónica; 1996).

El objetivo general de la región Patagónica, de acuerdo a su acta de formación, será...

proveer al desarrollo humano y al progreso económico y social, fortaleciendo las autonomías provinciales en la determinación de las políticas nacionales, en la disponibilidad de sus recursos y el acrecentamiento de beneficios diferenciales que sostengan el equilibrio regional [siendo la región] un ámbito de unión de voluntades políticas para la concreción de intereses comunes en relación a la región, en su propio beneficio y en el de cada una de las Provincias integrantes como así también ante el Gobierno Federal.

El acta establece de manera explícita que la “pertenencia de los Estados provinciales a la Región no afecta su autonomía ni la de sus municipios y el pleno ejercicio de sus competencias políticas consagradas en la CN y en sus respectivas Cartas Magnas” (Acta de formación de la Región Patagónica, 1996: art 1 y 2).

Dentro de los objetivos de la Región Patagónica se destacan: la necesidad de la unificación de criterios normativos comunes, el fomento del desarrollo económico social armónico y equilibrado de las provincias integrantes de la Región, la necesidad de generar políticas poblacionales que posibiliten detener la migración, la promoción de la radicación de industrias y producciones primarias en la Región junto al fomento del turismo, la promoción de la integración económico social con

otras regiones, el impulso de políticas de protección de los recursos naturales y de desarrollo sustentable sumado a un aprovechamiento y protección integral de los recursos hídricos (Acta de formación de la Región Patagónica, 1996: art. 3).

Muchas de las cuestiones enumeradas dentro del acta de fundación, como el problema de las migraciones y la despoblación, la protección de los recursos naturales, la potencialidad turística de la región constituían tópicos específicos de una suerte de “identidad patagónica” (Escandell y Escolar, 1998) que se plasmaron en el documento. La inclusión de la provincia de La Pampa en la región fue uno de los datos novedosos de la constitución regional, puesto que por lo general se solía asociar esta provincia más al área pampeana que a la patagónica. De hecho en el primer proyecto de regionalización de Roberto Dromi (1994) ésta provincia es puesta dentro de la región pampeana junto a la provincia de Buenos Aires sin el conurbano.

Cuadro 5. Origen partidario de los Gobiernos de la Región Patagónica (1996)

Provincia	Partido Político
Chubut	U.C.R.
La Pampa	Justicialismo
Neuquén	Movimiento Popular Neuquino
Río Negro	U.C.R.
Santa Cruz	Justicialismo
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	Movimiento Popular Fueguino

Fuente Tratado de Integración de la Región Patagónica.

Las competencias en materia económica y social de la región quedaron supeditadas a las que las provincias integrantes delegasen mediante convenios específicos y las que le atribuyese el Estado

Nacional con el acuerdo de las provincias. El Acta estableció como órganos de gobierno la Asamblea de Gobernadores, máximo nivel de decisión y conducción política de la región, y como órgano ejecutivo a la Comisión Administrativa integrada por los representantes de Gobierno de cada una de las Provincias integrantes. También se reconoció como órgano de gobierno al Parlamento Patagónico, que era una institución preexistente a la Región y con su propio estatuto, y cómo órgano de asesoramiento y consulta el Foro de Superiores Tribunales de Justicia de la Patagonia.

Distinto es el caso de la Región Centro, que tiene antecedentes institucionales más lejanos en términos históricos. El 15 de Noviembre de 1973 los gobernadores Silvestre Begnis⁵⁹ (Santa Fe), Ricardo Obregón Cano (Córdoba) y Juan Cresto (Entre Ríos) firmaron una carta de intención en donde se ponía de manifiesto el interés político de las tres provincias en realizar acciones conjuntas para el desarrollo económico y el aprovechamiento de los recursos naturales. Pero será recién cuando el Ejecutivo Nacional proponga la regionalización del país, durante la presidencia de Menem, el momento en que se retomará la agenda de la integración provincial, en principio sin la provincia de Entre Ríos.

Bajo la convocatoria por el gobierno de Córdoba, el 26 de noviembre de 1996 se reunieron los Gobernadores de Córdoba, Ramón Mestre y de Santa Fe, Jorge Obeid con sus respectivos gabinetes para desarrollar una posible agenda de integración regional en la ciudad de Córdoba. Esta reunión constituyó una respuesta política a las intenciones del gobierno de Menem de iniciar el proceso de regionalización del país,

⁵⁹ Silvestre Begnis fue dos veces gobernador de la provincia de Santa Fe, la primera vez acompañando a Frondizi y la segunda por el justicialismo. Fue un activo promotor de la integración regional de las provincias y el impulsor del actual túnel subfluvial que une las ciudades de Santa Fe con Paraná.

sobre todo respecto de los conjuntos de provincias que formarían las futuras regiones. De acuerdo a las primeras versiones del proyecto, la provincia de Córdoba sería integrada a la región Mediterránea, junto a San Luis y Santiago del Estero; y Santa Fe a la Litoral, junto a Entre Ríos, Corrientes y Misiones.⁶⁰

El nueve de mayo de 1998 los gobernadores de Córdoba y Santa Fe reunidos en la ciudad del Fortín, firmaron una declaración que impulsa la creación de la Región Centro. El Tratado de Integración Regional se suscribió el quince de agosto de 1998, al que se integró luego la provincia de Entre Ríos el seis de abril de 1999. En los fundamentos del tratado se establece que la Región Centro surge como respuesta a la...

imperiosa necesidad de cambios políticos, jurídicos, económicos, culturales e institucionales ante los inconvenientes atravesados por el federalismo durante toda la historia argentina para conseguir el efectivo aseguramiento de la integración regional y nacional... [y a la] firme decisión de implementar un federalismo de cooperación y concertación y propender a maduras y modernas relaciones interjurisdiccionales de conformidad a lo establecido en los artículos 124 y 125 [de la CN].

El organismo máximo de decisión ejecutiva de la Región Centro, de acuerdo al tratado, es la Junta de Gobernadores que tiene la responsabilidad de la conducción política del proceso de integración. Entre otros objetivos se señala que la Junta de Gobernadores deberá gestionar la participación de la Región Centro en la formulación y ejecución de las políticas del MERCOSUR junto al Gobierno de la

⁶⁰ En un reportaje el Dr. Pedro Frías, reconocido constitucionalista cordobés, afirma que el Tratado Interprovincial surge “como una reacción contra quienes querían regionalizar a Córdoba con San Luis, La Rioja y Santiago del Estero, porque son provincias que poseen problemáticas diferentes a la que nos ligan con Santa Fe y Entre Ríos, con las que tenemos prácticamente la misma estructura económica, productiva e industrial, y similar infraestructura”. Suplemento Región Centro, *La Voz del Interior*, 13/09/06.

Nación, además de procurar la participación de los gobiernos municipales de la Región Centro en la formulación y ejecución de las políticas regionales.

El tratado también creó el Comité Ejecutivo, integrado por los ministros de las Provincias integrantes, que tiene la facultad de proponer proyectos y programas a la Junta de Gobernadores y de crear y regular subgrupos de trabajo. Este comité tiene a su cargo la ejecución de las medidas tomadas por la Junta de Gobernadores y supervisar las actividades de la Secretaría Administrativa de la Región. Además el tratado creó una Comisión Parlamentaria Conjunta, integrada por los legisladores de cada una de las provincias elegidos por las respectivas legislaturas con representación de las minorías. La Comisión Parlamentaria tiene un carácter consultivo y puede formular propuestas que colaboren al proceso de integración (Tratado de Integración, Región Centro, 1998). Más tarde, en abril de 2004, se creó como órgano de asesoramiento y participación el Consejo de la Sociedad Civil, para nuclear a las principales instituciones no gubernamentales de la región.

En julio de 2004 los gobernadores De la Sota de Córdoba, Obeid de Santa Fe y Busti de Entre Ríos firmaron el Protocolo de Córdoba, donde ratificaron el proceso de integración regional⁶¹ y reformaron algunos órganos de funcionamiento del ente regional. En ese protocolo, además de aprobar los reglamentos de los distintos órganos, como la junta de

⁶¹ A ese acto también concurren gobernador José Luis Gioja (San Juan), el intendente de la Cuarta Región de Coquimbo, Chile, Felipe Del Río y el vicegobernador del Estado de Mato Grosso, Brasil, Egon Kakreke. Estas presencias reafirmaban la importancia que revestía para las autoridades de la región el proyecto denominado Corredor Bioceánico. Este corredor, principalmente vial, implicaba una serie de obras de infraestructura en Argentina, Brasil y Chile con el objetivo de unir la producción regional con los principales puertos del Atlántico y del Pacífico, dado que China es el principal receptor de las exportaciones de la región, entre otras consideraciones.

Gobernadores y la Secretaría Administrativa, se dota al ente regional de un presupuesto aportado por las tres provincias en partes iguales y se instruye a una comisión de juristas para que analicen la posibilidad de que la Región Centro de Argentina obtenga personería jurídica como ente de derecho público para poder llevar adelante los objetivos propuestos (Protocolo de Córdoba, 2004). También se establece que la Región Centro de Argentina participará como bloque intergubernamental en diferentes instancias nacionales e internacionales, ratificando el compromiso de los Estados provinciales integrantes a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de las recomendaciones y normas originadas en los órganos de la Región Centro.

Uno de los temas debatidos por muchos juristas atentos a la cuestión regional en la nueva constitución trata sobre la naturaleza jurídica de las regiones a crearse. La comisión a la que hace mención el protocolo de Córdoba tenía como objetivo establecer si el ente regional puede contratar, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles, comparecer en juicio, conservar fondos, hacer transferencias y suscribir acuerdos con el Gobierno Federal, Estados extranjeros autónomos o soberanos y organismos intergubernamentales o comunitarios. Los avances en el proceso de integración de la Región Centro parecen haber tornado más relevante esta cuestión y de aquí la necesidad establecer las facultades de la región.

Cuadro 6. Origen partidario de los Gobiernos de la Región Centro al momento de incorporación de la provincia de Entre Ríos (1999)

Provincia	Partido Político
Córdoba	U.C.R.
Santa Fe	Justicialismo
Entre Ríos	Justicialismo

Fuente Tratado de Integración Regional de la Región Centro y anexos.

La Región del Norte Grande tiene en el Tratado de Integración del Norte Grande Argentino de 1987⁶² un antecedente anterior a la reforma constitucional de 1994. También resulta una importante referencia el ciclo de reuniones interministeriales para la integración regional que identificó como de interés regional una serie de proyectos de infraestructura entre los que se destacan el Corredor Bioceánico Ferroviario con paso en la confluencia de los ríos Paraná y Paraguay, la Hidrovía Paraná-Paraguay y distintos proyectos de integración energética.⁶³ El 9 de Abril de 1999, en la ciudad de Salta, los gobernadores de las provincias de Catamarca, Chaco, Corrientes, Misiones, Formosa, Salta, Santiago del Estero y Tucumán firman el “Tratado Interprovincial de Integración de la Región Norte Grande”.

La cuestión más importante que justificaba la constitución de la Región del Norte Grande para los gobernadores se vinculaba con la necesidad de adecuar la región a los desafíos de la globalización y a las transformaciones estructurales en materia de reforma del Estado y de la economía. El tratado crea el Consejo Regional del Norte Grande que estará integrado por la Asamblea de Gobernadores, la Junta Ejecutiva y el Comité Coordinador y se establece que la región será una persona conforme al derecho público. La asamblea de Gobernadores será la máxima autoridad política de la región, la Junta Ejecutiva estará integrada por un ministro por cada Estado parte y tendrá facultades para concretar todas las medidas necesarias para el cumplimiento de las decisiones de la Asamblea de Gobernadores y el Comité Coordinador estará integrado por dos representantes de la Junta Ejecutiva (uno

⁶² Este tratado fue firmado por la totalidad de las provincias que luego integrarán la Región del Norte Grande.

⁶³ En estas reuniones participó la provincia de Santa Fe, que luego integrará la Región Centro, y no participó Santiago del Estero.

por el NOA y otro por el NEA⁶⁴) y tendrá a su cargo la coordinación de las reuniones entre ambos bloques de provincias.

Cuadro 7. Origen partidario de los Gobiernos de la Región del Norte Grande (1999)

Provincia	Partido Político
Catamarca	Frente Cívico y Social
Chaco	U.C.R.
Corrientes	Justicialista* (Interinato)
Misiones	Justicialista
Formosa	Justicialista
Salta	Justicialista
Santiago del Estero	Justicialista
Tucumán	Fuerza Republicana

Tratado Interprovincial de Integración de la Región Norte Grande.

* Hugo Rubén Perie, vicepresidente 1º del Honorable Senado tuvo a su cargo el Poder Ejecutivo de la provincia de Corrientes entre junio y diciembre de 1999, luego que el gobernador electo por el Partido Nuevo fuera destituido en ese año.

En todos los acuerdos regionales las formas de gobierno y administración que dan las provincias a las regiones tienen muchas similitudes tanto entre sí como respecto del proyecto menemista. Una Asamblea de Gobernadores toma las decisiones más relevantes en términos políticos; una Junta de Ministros las ejecuta y una Secretaría Administrativa les da forma. Todos los órganos creados en el proceso de regionalización por las provincias son por definición colegiados, con una representación igual entre los Estados partes. A diferencia

⁶⁴ La creación de la Región del Norte Grande implicaba la integración de las regiones del Noroeste y del Noreste Argentino que, si bien nunca desarrollaron ninguna clase de acuerdos institucionales, sí eran reconocidas como regiones relativamente homogéneas no solo por los académicos y políticos locales sino también por buena parte de la opinión pública local.

de los órganos regionales del proyecto de Menem y Dromi, no está establecido en ninguno de los tratados algún nivel o espacio para la participación del Ejecutivo Nacional en los ámbitos de gobierno regionales.⁶⁵ Mientras que en el proyecto menemista el Jefe de Gabinete de la Nación era una de las autoridades regionales, en los acuerdos entre las provincias todo el poder de decisión queda en manos de los gobernadores.

La propuesta de regionalización de la Argentina de Dromi y Menem tiende a parecerse a otras regionalizaciones decimonónicas del país producidas por la geografía académica y divulgada durante muchos años en el ámbito escolar. En las regiones creadas por las provincias estos antecedentes parecen no haber sido una referencia relevante,⁶⁶ lo que permite pensar que han primado criterios de oportunidad política o de perfil económico más que alguna coincidencia u homogeneidad de tipo fisiográfica.

En las regiones propuestas por Dromi y Menem, independientemente de otros criterios, se buscaba construir conjuntos no muy grandes de provincias para facilitar la administración y la toma de decisiones (la región del Norte, con siete provincias, es la más grande). En el caso de las regiones constituidas por las provincias no hay ningún preconcepto sobre la mejor escala de funcionamiento, ni de la cantidad mínima o máxima de Estados integrantes; de hecho la Patagónica contiene siete provincias, la del Norte Grande nueve y la región Centro tres.

⁶⁵ Tanto la región Patagónica, la del Norte Grande y la del Centro coincidieron en la necesidad de notificar al Congreso Nacional la constitución de la región una vez cumplida la aprobación de los acuerdos de formación por parte de las legislaturas locales.

⁶⁶ Por ejemplo, en las regionalizaciones clásicas, como también en la propuesta de Menem y Dromi, la provincia de Entre Ríos era ubicada dentro de la Mesopotamia o el Litoral, junto a Corrientes y Misiones.

En ese sentido se registran diferencias importantes entre los conjuntos regionales del proyecto de Menem y Dromi respecto de las formadas por las provincias. Excepto la región Patagónica, que ya había firmado un acuerdo con anterioridad a que el proyecto de Dromi y Menem fuera puesto en la arena pública, los conjuntos de provincias del proyecto menemista y los realizados por las provincias no coinciden completamente, tal como se puede observar en los casos del Norte Grande y del Centro (ver Fig. 3). Además, mientras que en el proyecto menemista solo la Ciudad Autónoma no se encontraba incluida en alguna región, no todas las provincias han firmado acuerdos de formación de regiones de acuerdo al art. 124, como ejemplifican los casos de Buenos Aires, Mendoza, La Rioja, San Juan, San Luis⁶⁷ y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esto indica un interés muy variable de los Estados provinciales respecto de la necesidad o utilidad de constituir órganos regionales, probablemente basado en situaciones políticas muy particulares de cada gobierno provincial.

En todos los tratados de integración firmados por las provincias se pueden encontrar referencias a procesos políticos y económicos de una escala mayor a la provincia e, inclusive, a la Nación. Cuestiones como la globalización, la integración de la Argentina a bloques regionales como el Mercosur y la necesidad de un federalismo de cooperación para promover y profundizar los valores y potencialidades económicas y políticas comunes a todas las provincias el país son temas comunes en los considerandos de todos los acuerdos provinciales. Al menos en las declaraciones, los acuerdos regionales son vistos por los gobiernos provinciales como una forma de enfrentar el proceso de globalización y la crisis del Estado nación fortaleciendo la integración regional como respuesta a esa crisis.

⁶⁷ En 1988 las provincias de La Rioja Mendoza, San Juan y San Luis; firmaron el Tratado de Integración Económica del Nuevo Cuyo, antecedente importante de las regiones contemporáneas. Sin embargo este acuerdo no derivó en instancias de coordinación política, ni se ratificó en el marco de lo establecido en el artículo 124 de la Constitución Nacional.

El componente de racionalización administrativa y control del gasto público, que constituía el eje central del proyecto de Menem y Dromi, no es siquiera mencionado en los acuerdos firmados por las provincias. Apenas se pueden encontrar algunas referencias, casi eufemísticas, sobre esta cuestión, por lo general vinculadas a la mejora de la coordinación de políticas públicas entre los Estados partes, a la necesidad de adecuar normativas comunes para favorecer las inversiones y el desarrollo en la región o a la necesidad de adaptarse a las transformaciones de la sociedad y el Estado presentes a lo largo de la década de los noventa.

El origen político de los jefes de los ejecutivos provinciales que firmaron los acuerdos de integración es por cierto bastante heterogéneo (Ver cuadros 5, 6 y 7). Si bien existe una mayoría de gobernadores de origen justicialista que firmaron o impulsaron acuerdos de integración regional, esto podría estar explicado en el simple hecho de que la mayoría de las provincias estaban gobernadas por el justicialismo para ese momento.

Las importantes diferencias, tanto entre los objetivos a conseguir mediante la regionalización como en la definición de los conjuntos provinciales, parecen perfilar, siguiendo el planteo de Escandell (1999), dos tipos de regionalización: las producidas “desde arriba”, entendiendo el arriba como el Estado nacional, y las producidas “desde abajo”, por impulso de las provincias. De cualquier forma, los acuerdos provinciales no parecen surgir como un impulso autónomo de las provincias, propio de una estrategia local resultado de claros antecedentes históricos y políticos, sino que pueden ser entendidos más bien cómo una estrategia defensiva, aunque no confrontativa, de los gobiernos provinciales frente al planteo de regionalización del Ejecutivo Nacional.

Al pactar la constitución de una región, las provincias se reservaban importantes márgenes de acción frente a un escenario lleno de

incertidumbres respecto de la viabilidad legislativa del proyecto de Menem y Dromi, con el agregado de que al iniciar el proceso de regionalización, al menos en el plano discursivo, se demostraba algún nivel de acompañamiento a los planteos del Ejecutivo Nacional. De cualquier forma, el impulso de estos acuerdos parece haberse debilitado de manera simultánea con la falta de empuje del proyecto menemista de regionalización durante el final de su gobierno.

Conclusión

Las Regiones en el Federalismo Argentino

A lo largo de este trabajo hemos intentado describir y analizar los principales antecedentes políticos, geográficos, económicos e institucionales implicados en el término región, abarcando el amplio repertorio de significaciones en esta cuestión, junto a las distintas transformaciones que la cuestión regional tuvo principalmente desde la segunda posguerra mundial hasta finales del siglo XX, deteniéndonos especialmente en las formas que esta temática asumió en la Argentina.

Seguimos la hipótesis de que estos contenidos fueron un fuerte soporte conceptual del instituto regional que los constituyentes estaban creando durante la reforma de 1994 y en los acuerdos de regionalización formalizados por las provincias a partir de la vigencia del art. 124 de la CN. En ambos casos convivieron elementos referidos a la planificación del espacio geográfico como forma de promover el desarrollo económico, presente en los programas de planificación regional durante la vigencia del Estado de bienestar, junto a premisas referidas a lo regional como forma de enfrentar los procesos de globalización y la crisis de los mecanismos tradicionales del Estado nación.

La necesidad de producir algún tipo de redistribución de factores económicos entre los distintos espacios geográficos y la creación de entes regionales para promover el desarrollo económico de territorios postergados de los Estados nacionales ha sido uno de los paradigmas del discurso de la planificación regional desde mediados del siglo XX hasta la crisis del Estado de bienestar a finales de los años noventa de ese siglo. Mientras que en la mayoría de los programas de planificación para el desarrollo, la iniciativa tendía a ser concebida y ejecutada desde un nivel centralizado hacia las regiones sujetos de la planificación, en la CN los actores exclusivos para la creación de regiones son las provincias. Esta diferencia sin duda se encuentra vinculada al hecho de que la actualización de lo regional en Argentina se produjo en un momento de profunda crisis de los modelos de planificación regional a caballo del debilitamiento de la cohesión interna y la crisis de los Estados nacionales producto del proceso de mundialización o globalización económica (Habermas, 1998; Santos, 1993).

En este nuevo escenario, la economía y política de las regiones fue impactada por procesos económicos y políticos de mayor escala que la de los Estados nacionales, lo que implicó una mayor relevancia de los espacios subnacionales en la economía (Lipietz, 2003; Uribe Echevarría, 1990). Esta cuestión parecía sugerir a los convencionales constituyentes la necesidad de desarrollar algún nivel regional como una mejor forma de adaptar la realidad política y económica del federalismo argentino a los cambios que imponía el proceso de mundialización.⁶⁸

⁶⁸ En parte el reconocimiento de esta cuestión quedó cristalizada en la redacción final del artículo 124, donde –además de la cuestión regional– se establece la facultad de las provincias de celebrar convenios internacionales en la medida que no afecten la política exterior de la Nación, las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público del país, habilitando la posibilidad de formalizar acuerdos regionales transnacionales.

Cómo se gestionan las relaciones políticas, administrativas y económicas entre los distintos niveles de gobierno dentro de un mismo Estado nación constituyen un elemento muy relevante para comprender el funcionamiento de las políticas públicas, el sistema político y el sistema de partidos en Estados que, como el argentino, contienen varios niveles de gobierno relativamente autónomos entre sí (Escolar, 2009; Jacint 2001; Seraffinof, 2008). En estos Estados, también llamados Estados multinivel,⁶⁹ este tipo de relaciones “emergen como fruto de la necesidad de gestionar problemas sociales y económicos complejos, sobre los que intervienen simultáneamente distintas autoridades públicas” (Jacint, 2001: 8).

La necesidad de establecer algún nivel de coordinación regional de las políticas públicas y la actividad económica del país, distinta a la tradicional relación de la provincia *vis a vis* la Nación, ha sido una constante de todas las iniciativas de regionalización de la Argentina, incluida la propuesta de de la reforma constitucional de 1994. En casi todas ellas, como hemos visto, se ha intentado establecer un nivel de coordinación que incluya a los gobiernos provinciales entre sí, más precisamente los Poderes Ejecutivos provinciales, y en ese contexto las relaciones con el Estado nacional.⁷⁰

⁶⁹ Entendemos como Estado multinivel a “un Estado Soberano con varios órdenes y unidades estatales independientes que comparten parcial o totalmente el mismo territorio” (Escolar, 2008:3) y que ejercen la autoridad del estado sobre el mismo territorio y sobre los mismos ciudadanos, teniendo cada uno capacidad de tomar decisiones independientes. Los Estado multinivel tienen como especificidad la articulación en un orden común de distintas asimetrías políticas, económicas, sociales y culturales entre las unidades u órdenes que lo componen (Escolar, 2008; Watts, 1998: 123).

⁷⁰ Dos materias se destacan por ser plausibles de requerir algún nivel institucionalizado de coordinación: a) la adecuación normativa, reglamentaria y fiscal para reducir las distorsiones entre legislaciones locales sobre una misma cuestión y b) gestión de competencias concurrentes entre los distintos niveles de gobierno como forma de mejorar la eficacia de la gestión pública (Escolar 2009, Jacint, 2001, Seraffinof, 2008).

La necesidad de establecer algún nivel institucional de gestión de las relaciones entre las provincias entre sí y respecto del Estado nacional también parece estar originada en una suerte de vacío jurídico y administrativo dentro de la organización federal argentina, tanto en el nivel constitucional como en el infraconstitucional, donde se determinen los alcances y responsabilidades en la gestión de las relaciones entre los distintos Estados que componen el régimen federal argentino (Escolar, 2009).⁷¹

En esa dirección, el debate sobre el artículo 124, si bien reconoce la influencia de los distintos programas de planificación del país desarrollados entre las décadas del 40 y 70 del siglo XX, tiene en el Consejo para la Consolidación de la Democracia (1986) el antecedente más significativo. Allí se concibe a la región no como un nuevo nivel de gobierno o como un nuevo ente territorial sino como un espacio de concertación horizontal entre los gobiernos provinciales y entre el Estado nacional y las provincias. Los acuerdos regionales, originados con posterioridad a la reforma de la CN por acuerdo provincial en el marco del art. 124, se han planteado dentro de sus objetivos subsanar este vacío jurídico, visto por la mayoría de los actores políticos y sociales de todos los niveles como una importante falencia del régimen federal argentino (Escolar, 2009).

Durante el gobierno del presidente Menem se presentó la principal iniciativa de regionalización producida por el Ejecutivo Nacional desde la recuperación de la democracia en 1983. Ella no estuvo específicamente vinculada a necesidad de creación de espacios de

⁷¹ Si bien existen una cantidad importante de Consejos Federales que reúnen a las máximas autoridades provinciales y nacionales de alguna materia específica –impuestos, ambiente, seguridad vial, etc.– con el objetivo de coordinar alguna política pública, sus resultados y niveles de institucionalización son muy variados y sus resoluciones suelen ser apenas orientaciones generales de objetivos generales para el ámbito de aplicación (Escolar, 2009; Serafinoff, 2008).

concertación entre los distintos niveles de gobierno del Estado argentino, pese a que el proyecto del ejecutivo menemista requería la necesaria participación y consenso de los Estados provinciales, sino que fue uno de los intentos más significativos por profundizar las reformas de corte neoliberal aplicadas durante la década del noventa del siglo pasado en el nivel provincial.

El proyecto de regionalización del gobierno de Menem pretendió producir una reforma y un achicamiento del gasto de los Estados provinciales a partir de su regionalización, y fue impulsado durante una de las crisis fiscales más importantes que sufrieron las provincias durante el período. Esta circunstancia parecía constituir un escenario propicio para impulsar reformas que tendieran a la reducción del gasto público en todos sus niveles. Sin embargo, la iniciativa fue abandonada por el Ejecutivo Nacional al no conseguir un consenso político significativo para avanzar con el proyecto, producto en parte de la resistencia tanto de los gobernadores coaligados al presidente Menem como de los gobernadores de la oposición.

De cualquier forma, con distintas intensidades y resultados, el proceso de integración en regiones surgidas por acuerdo entre las provincias dentro de lo establecido por el artículo 124 se ha mantenido hasta el momento (2013) con independencia de los objetivos o intereses del Ejecutivo Nacional. De acuerdo a la clasificación de Keating (2003), los objetivos políticos del regionalismo definido por las provincias en sus actas de integración parece articularse paradójicamente en dos categorías contrapuestas para el autor (ver capítulo 1). Por un lado tienden a coincidir con el *regionalismo burgués*, en tanto la movilización regional se produce para favorecer el desarrollo de instituciones que promuevan esencialmente el desarrollo económico de las provincias y permitan modernizar su estructura productiva e institucional.

Sin embargo, en todas las regiones formadas por las provincias, pero principalmente en el caso de la región Centro, la existencia de cierta resistencia al proyecto regionalizador del gobierno menemista sitúa al regionalismo de las provincias más cerca de lo que Keating (2003) denomina como *regionalismo conservador*, en tanto la movilización regional se produce como forma de oponer resistencia a cualquier cambio del *status quo* territorial del federalismo argentino y al avance de las reformas económicas y políticas promovidas por la acción del Estado central. Como hemos visto, el avance del proyecto de Menem y Dromi implicaba la cesión directa o indirecta a los entes regionales a crearse de muchas de las prerrogativas de los Estados provinciales en la región; por lo que integrarse “desde abajo” podía constituirse en una buena estrategia para enfrentar una regionalización “desde arriba” (Escandell, 1999; Escandell y Escolar, 1998).

La formación de alianzas interprovinciales por fuera del poder central, como es el caso del proceso de formación de regiones en Argentina, podría ser vista como una manifestación más del proceso de reconfiguración del federalismo argentino producto en parte de las reformas neoliberales de la década del noventa del siglo pasado. Calvo y Escolar (2005) enumeran algunas de las características destacadas de este proceso de reconfiguración: a) mayores atribuciones administrativas, fiscales y políticas a las provincias y a los municipios por el retiro de la presencia del Estado nacional, b) mayor peso político institucional de los gobernadores dentro y fuera de las provincias, c) mayor autonomía política y económica producto de la reforma constitucional de 1994 y de las reformas de las constituciones provinciales desde 1983 y d) una mayor fragmentación territorial del sistema político.

Esta fuerte desnacionalización del sistema político, junto al debilitamiento de los partidos políticos de nivel nacional (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007), estaría favoreciendo múltiples y diversos procesos

de formación de coaliciones en el nivel provincial con el objetivo de coordinar las políticas públicas entre los Estados provinciales. También sería una forma de construir “ámbitos de institucionalización de relaciones semidiplomáticas entre Estados Subnacionales” (Escolar, 2009:57) que sumen fortaleza en la capacidad de negociación hacia el Estado central, como lo han hecho explícito las autoridades de la Región Centro en los distintos encuentros llevados a cabo dentro del proceso de construcción regional.

Sin embargo, formalizar una región de acuerdo al artículo 124 de la CN pareciera no ser siempre el camino más eficaz a la hora de profundizar los canales de articulación con el gobierno federal. La negociación de las provincias *vis a vis* el Estado nacional parece seguir siendo la forma más efectiva para obtener, mediante distintas vías, transferencias de recursos para fines específicos de políticas públicas (Escolar, 2009; Serafinoff, 2008). Inclusive, parecería que comprometer los recursos políticos y económicos de las provincias en una política de integración regional podría, en algunos casos, reducir los márgenes de independencia en la relación con la negociación hacia el Estado nacional.

Como hemos visto, el proceso de formación de regiones por acuerdo provincial fue en parte una respuesta defensiva de las provincias al impulso regionalizador del gobierno de Menem, antes que una iniciativa propia de los gobiernos provinciales. En su desarrollo posterior, al menos en una primera mirada, los acuerdos regionales consignados entre las provincias no parecen haber logrado mayor encarnadura política y económica más allá de la enunciación de algunos objetivos comunes.⁷² ¿Para qué regionalizar entonces? ¿Estos procesos han ofre-

⁷² De cualquier forma existen algunos logros concretos del proceso de integración, como por ejemplo las misiones comerciales compartidas de la Región Centro a distintos países,

cido ventajas significativas en el plano político o económico para el desarrollo y ejecución de las políticas públicas de las provincias? ¿Las regiones han podido al menos constituirse en foros alternativos para gestionar algunas cuestiones propias de las relaciones interprovinciales? ¿Cuál es la relevancia real asignada por los gobiernos provinciales a la continuidad de este proceso?

La necesidad de generar algún nivel de articulación y coordinación política entre las provincias, cuestión que atraviesa todo el debate sobre las regiones en Argentina y que desemboca en el artículo 124 de la CN, debiera ser fuertemente matizada, puesto que los incentivos políticos y normativos no parecen favorecer tal articulación. El desarrollo de los acuerdos regionales de acuerdo al artículo 124, al menos como hipótesis, parece tener como limitante, además de las dificultades propias de la política local, las “vicisitudes e imperativos de las negociaciones provinciales con el gobierno Nacional, y los avatares de las alianzas políticas en el interior del oficialismo y de los partidos de oposición nacionales” (Escandell y Escolar, 1998:40).

Para Calvo y Escolar la reforma constitucional de 1994 y el ciclo de reformas constitucionales entre 1983 y 2003 “fueron aislando progresivamente los sistemas políticos provinciales de la competencia nacional, generando anidamientos políticos complejos entre las distintas arenas electorales subnacionales y la competencia electoral nacional” (Calvo y Escolar, 2005:17) lo que de alguna manera desincentiva la integración horizontal de los gobiernos provinciales. En ese sentido la dinámica política interna de cada uno de los Estados provinciales, y su relación con el Ejecutivo Nacional, resulta ser un elemento

además de una importante movilización de la sociedad civil y de algunos actores económicos a favor de la integración regional, representados en el Consejo de la Sociedad Civil de la Región.

igual de trascendente que los aspectos institucionales y normativos al momento de comprender y valorar el real funcionamiento de los procesos de integración regional de las provincias argentinas.

Bibliografía

- » Álvarez, J. (1914). *Estudio sobre las guerras civiles argentinas*. Buenos Aires, Roldán.
- » Abal Medina, J. M. (h) (2008). La cooperación intergubernamental: mejor Estado y mejor democracia. En *Actas del XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires.
- » Agnew, J. (1999). Regions on the mind does not equal regions of the mind. En *Progress in Human Geography*, núm. 23, 1, pp. 91-96.
- » ——— (2000). From the political economy of regions to regional political economy. En *Progress in Human Geography* núm. 24, 1, pp. 101-110.
- » ——— (2001). Regions in revolt. En *Progress in Human Geography* núm. 25, 1, pp. 103-110.
- » Antón, J. C. (1999). *Regiones Económicas Argentinas*. Buenos Aires, Ciudad Argentina.
- » Auat, A. (2006). La región: mediación necesaria para una globalización no excluyente. En Adolfo Sequeira (comp.), *Globalización Región y Liberación. Filosofía y Pensamiento Latinoamericano*, pp. 17-26. Córdoba, Del Copista.

- » Basualdo, E. (2001). *Sistema Político y Modelo de Acumulación en la Argentina*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- » ——— (2002). *El Proceso de Privatizaciones en la Argentina*. Buenos Aires, Página 12-Universidad Nacional de Quilmes-IDEP.
- » Benedetti, A. (2008). Los usos de la categoría región en el pensamiento geográfico argentino. En *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XIII, núm. 286. Barcelona Universidad de Barcelona. En línea: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-286.htm> (consulta: 30/03/2009).
- » Benton, A. L. (2003). Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. En *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 1, primer semestre de 2003, pp. 103-137. México.
- » Benko, G. y Lipietz, A. (1994). El nuevo debate regional. En G. Benko y A. Lipietz, (eds.), *Las regiones que ganan: distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Valencia, Alfons el Magnanim.
- » Beramendi, P. (2006). *Federalism*. Department of Political Science. Maxwell School of Syracuse University.
- » Beramendi, P. y Máiz, R. (2004). Sapin. Unfulfilled federalism (1978-1996). En Amoretti U. y Bermeo N. (eds.), *Federalism and Territorial Cleavages*, pp. 123-145. Baltimore, John Hopkins University.
- » Bidart Campos, G. (1995). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires, Ediar, T^o VI.
- » Boisier, S. y Silva V. (1990). Propiedad del Capital y Desarrollo Regional Endógeno en el Marco de las Transformaciones del Capitalismo Actual. Reflexiones acerca de la región del Bio Bio. En Alburquerque Llorens, F., de Mattos C., y Jordan Fuchs, R. (comps.), *Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y desafíos territoriales*, pp. 413-456. Buenos Aires, Grupo Latinoamericano.
- » Boisier, S. (1994). La construcción social del regionalismo latinoame-

- ricano (Escenas, discursos y actores). En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 2, julio 1994. Caracas.
- » Botana, N. (1993). El Federalismo Liberal en Argentina. 1852-1930. En Carmagni, Marcello (coord.), *Federalismos Latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, pp. 224-257. México, Fondo de Cultura Económica.
 - » Canal Feijoó, B. (1948). *De la Estructura Mediterránea Argentina*. Buenos Aires, Imprenta López.
 - » Calvo, E. y Abal Medina J. M. (h) (eds.) (2001). *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, EUDEBA.
 - » Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La Nueva Política de Partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral*. Buenos Aires, Prometeo.
 - » Calvo, E. y Gibson, E. (2001). Federalismo y sobrerepresentación: La dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina. En Calvo, Ernesto y Abal Medina Juan Manuel (h) (eds.), *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, pp.179-204. Buenos Aires, EUDEBA.
 - » Cao, H. (2007a) Las políticas regionales en la Argentina de los ,90. En *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, núm. 8, enero-junio 2007. Santa Fe.
 - » ——— (2007b). Una nueva perspectiva sobre la Coparticipación Federal de Impuestos. En *Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública*. Buenos Aires.
 - » Cao, H. y Estesó, R. (2001) La Reforma de las Administraciones Públicas Provinciales. En *Revista Política*, año 1 núm. 1. San Juan, Universidad Nacional de San Juan.
 - » Cao, H., Dargoltz, R. y Geréz, O. (2006). *El Nuevo Santiagueñazo: Cambio político y régimen caudillista*. Buenos Aires, Biblos.
 - » Cao, H. y Vaca J. (2005) Desarrollo regional en la Argentina: la cente-

- naria vigencia de un patrón de asimetría territorial. En *Revista Eure*, vol. XXXII, núm. 95, mayo 2006, pp. 95-111. Santiago de Chile.
- » ——— (2007) El fracaso de la descentralización argentina. En *Andamios Revista de Investigación Social*, año/vol. 4 núm. 7, diciembre, pp. 249-267. México D.F., Universidad Autónoma de México.
 - » Capel, H. (1981). *Filosofía y Ciencia en la Geografía contemporánea*. Barcelona, Barcanova.
 - » Caramani, D., (2004). *The Nationalization of Politics. The formation of national electorates and party system in Western Europe*, cap. 1, pp. 15-42. Cambridge, Cambridge University.
 - » Carmagni, M. (Coord) (1993). *Federalismos Latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*. México, Fondo de Cultura Económica.
 - » Castiglioni, F. (1996) Argentina. Política y economía en el menemismo. En *Nueva Sociedad*, núm. 143, mayo-junio 1996, pp. 6-14.
 - » Cetrángolo, O. y Jiménez J. P., (2003). *Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad*. Santiago de Chile, Serie Gestión Pública ILPES-CEPAL.
 - » ——— (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*. Santiago de Chile, Serie Gestión Pública ILPES-CEPAL.
 - » Chhibber, P. y Kollman, K. (2004). *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*, New Jersey, Princeton University.
 - » Consejo Federal de Inversiones (1963). *Bases para el Desarrollo Regional Argentino*. Buenos Aires, CFI.
 - » Consejo para la Consolidación de la Democracia (1986). *Reforma Constitucional. Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*, Buenos Aires, EUDEBA.
 - » Coraggio, J. L. (1978a) Sobre la Problemática de la planificación re-

gional en América Latina. En *Reunión de expertos sobre los problemas urbanos y la formación de urbanista en América Latina*, organizada por UNESCO, Cuzco. En línea: www.coraggioeconomia.org (consulta: 26/10/2009).

- » ——— (1978b). Los Términos de la cuestión regional en América Latina. En *Seminario Latinoamericano sobre la Cuestión Regional en América Latina*, México, El Colegio de México. Reeditado en Coraggio, J.L., Federico Sabtè, A., Colman O., (eds.), *La Cuestión Regional en América Latina*. Quito, Ciudad, 1989.
- » ——— (1987). Diagnóstico y política en la planificación regional para la transición (aspectos metodológicos). En Coraggio, J.L., *Territorios en transición*. Quito, Ciudad.
- » ——— (1987). *Territorios en Transición. Crítica a la Planificación Regional en América Latina*. México, Instituto Literario, UNAM.
- » Cuervo González, L. M. (2003). *Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Serie gestión pública núm. 40.
- » Chiaramonte, J. C. (1993). El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX. En Carmagni, Marcello (coord.), *Federalismos Latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*. México, Fondo de Cultura Económica.
- » Da Costa Gomez, P. (1995). O conceito de regiao e sua discussao. En Castro E., da Costa Gomez P. y Lobato Correa R., (comps.), *Geografía. Conceito e Temas*. Bertrand.
- » Dahl, R. (2003[2001]). *¿Es Democrática la Constitución de los Estados Unidos?* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- » Daverio, G. J. (2009). La región en el Derecho Público argentino. En *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Santa Fé, Universidad del Litoral.

- » Daus, F. (1957). *Geografía y Unidad Argentina*. Buenos Aires, Nova.
- » de Mattos, C. (1990). Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital. El caso de los países del cono sur. En Alburquerque Llorens, F., de Mattos, C. y Jordan Fuchs, R. (comps.), *Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y desafíos territoriales*, pp. 205-239. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- » Difrieri, H. (1963). *La noción de estructura y la geografía regional*. Buenos Aires, Boletín marzo-diciembre de GAEA.
- » Dromi, R. (1994). *Cuatro Leyes Constitucionales. Bases y Principios*. Buenos Aires, Ciudad Argentina.
- » Dromi, R. y Menem C. (1997). *Argentina por Regiones*. Buenos Aires, Ciudad Argentina.
- » Dulitzky, A.I (2006). Federalismo y Derechos Humanos. El caso de la Convención Americana de Derechos Humanos y la República Argentina. En *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VI, pp. 199-249. México.
- » Dupré, S. (1987). The Workability of Executive Federalism in Canada.. En Bakvis, H. y Chandler, W. (eds.), *Federalism and the Role of the State*, pp. 236 -257. Toronto, University of Toronto.
- » Dye, T. (1990). *American Federalism: Competition Among Governments*. Lexington Books, Florida State University.
- » Eleazar, D. J. (1999 [1987]). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama.
- » Escandell, S. (1999). Regionalización desde arriba, regionalización desde abajo. En *Territorios en redefinición. Lugar y Mundo en América Latina. Actas del 6° EGAL*, Buenos Aires.
- » Escandell, S. y Escolar, M. (1998). *Las regiones que pierden, Articulaciones territoriales y modos de regulación política* (mimeo).

- » Escolar, M. (1989). *Problemas de legitimación científica en la producción geográfica de la realidad social*, Cuadernos de Territorio núm. 2. Buenos Aires, Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires.
- » ——— (2009). *Integración del sistema político, coordinación de la gestión pública y relaciones intergubernamentales. Argentina en perspectiva comparada*. Buenos Aires, Informe PNUD.
- » Fillipov, M., Ordeshook, P. y Shvetsova, O. (2004). *Designing Federalism. A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge, Cambridge University.
- » Frías, P. (2005). La Región Centro. Geopolítica Estratégica. En *Cuadernos de Federalismo XVIII*, Córdoba, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- » Gatto, F. (1990). Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. En Alburquerque Llorens, F., de Mattos, C. y Jordan Fuchs R. (comps.), *Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y desafíos territoriales*, pp. 55-102. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- » Gibson, E. L. (2004). Unity by the Stick. Regional Conflicts and the origins of Argentine federalism. En Gibson, E. L. (ed.) *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University.
- » ——— (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries, En *World Politics*, vol. 58, núm. 1, octubre 2005, pp. 101-132. Baltimore, Johns Hopkins University.
- » Gorelik, A. (2001). Mapas de Identidad. La imaginación territorial en el ensayo de interpretación nacional: de Ezequiel Martínez Estrada a Bernardo Canal Feijóo. En *Prismas*, núm. 5. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- » Habermas, J. (1998). *La Constelación Posnacional*. Barcelona, Paidós.
- » Hernández, A. (2001). Regiones, provincias y municipios en el proceso de integración. En el *Incontro di Studio I processi dei federalismo: aspet-*

- ti e problema giuridici, Universidad de Milano. En línea: < <http://www.giuripol.unimi.it/eventi/Hernandez%20.pdf> > (consulta: 30/06/2009).*
- » ——— (2007). *La Región Centro Hoy. En Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Córdoba. En línea: <http://www.acader.unc.edu.ar> (consulta: 19/11/2008).*
 - » ——— (2007). *El Tratado Interprovincial de la Región Centro. En Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Córdoba. En línea: <http://www.acader.unc.edu.ar> (consulta: 19/11/2008).*
 - » Hobsbawn, E. (1991[1990]). *Naciones y Nacionalismos desde 1870. Barcelona, Crítica.*
 - » Hocking, B. (1996). *Regionalism: An international relations perspective. En Keating, M. y Loughlin, J. (eds.), The political economy of regionalism, pp. 90-110. Londres, Frank Cass.*
 - » Iglesias, E. comp. (2008). *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.*
 - » ILPES (2000). *La reestructuración de los espacios nacionales. Santiago de Chile, septiembre de 2000.*
 - » Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa De Comercio de Córdoba (2004). *Balance de la Economía de Argentina 2004. Córdoba.*
 - » Jiménez, E. M. (2001). *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial. Santiago de Chile, Serie Gestión Pública, Instituto de Planificación Económica y Social.*
 - » Jones, M.P y Hwang, W. (2005). *Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress. En E. Calvo y M.V. Murillo (eds.), Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness. Pennsylvania, Pennsylvania State University.*
 - » Jones, M. y MacLeod, G. (2005). *Regional Spaces, Spaces of Regionalism: Territory, Insurgent Politics, and the English Question. En San-*

- gan, I. y Halkier, H. (eds.), *Regionalism Contested. Institution Society and Governance*. England, Ashgate Publishing Limited.
- » Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Casos de Argentina y Bolivia*. BID, Serie de Documentos de Trabajo I-22 UE.
 - » ——— (2002). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*, BID, Serie de Documentos de Trabajo I-38 UE.
 - » Keating, M. (1996). The political economy of regionalism”, en M. Keating y J. Loughlin (eds.), *The political economy of regionalism*, pp. 17-42. Londres, Frank Cass.
 - » ——— (2003). The invention of regions: Political restructuring and territorial government in Western Europe. En Brenner, N., Jessop, B., Jones, M. y Macleod, G. (eds.), *State/Space: A Reader*, pp. 256-277. Londres, Blackwell.
 - » Leiras, M. (2003). Calidad Democrática y Reforma Institucional en América Latina durante los años ´90. Los casos de Carlos Menem en Argentina y Hugo Chávez Frías en Venezuela. En *6to Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*.
 - » ——— (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires, Prometeo.
 - » Lipietz, A. (2003). The National and the Regional: Their autonomy vis a vis the capitalist world crisis. En Brenner, N., Jessop, B., Jones, M. y Gordon Macleod, G. (eds.), *State/Space: A Reader*, pp. 239-252. Londres, Blackwell Publishing.
 - » Lira, L. (2003). *La cuestión regional y local en América Latina*. Santiago de Chile, ILPES, Serie Gestión Pública núm. 44.
 - » Mansilla, C. (1983). *Los partidos provinciales*. Buenos Aires, Centro de Editor de América Latina.

- » Manzanal, M. (1999). La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo. En *Realidad Económica* núm. 166, pp. 70-99. Buenos Aires.
- » ——— (2004). El desarrollo territorial en Argentina: una historia plena de contradicciones. Sus alternativas desde la perspectiva institucional. En *V Encuentro de Universidades Nacionales Plan Fénix Economías Regionales*. Río Gallegos.
- » Malamud, A. (2004). El Bipartidismo Argentino: Evidencias y Razones de una Persistencia (1983-2003). En *Revista Colección* núm. 15. Buenos Aires, Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Católica Argentina. En línea: <<http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo21/files/malamud1.pdf>> (consulta: 26/08/2009).
- » Molina Ibañez, M. (1986). Paisaje y Región: una aproximación conceptual y metodológica. En García Balesteros, A. (comp.), *Teoría y Práctica de la Geografía*, pp 65-87. Madrid, Alhambra.
- » Moreno, L. (1997). Federalization and Ethnoterritorial Concurrence in Spain. En *Publius The Journal of Federalism*, vol. 27, núm. 4, pp. 65-84. Oxford, Oxford University.
- » Livingston, W. (1952). A Note on the Nature of Federalism. En *Political Science Quarterly*, vol. 67, núm. 1, pp. 81-95. New York.
- » Ohmae, K. (1995). *El Fin del Estado Nación*. Buenos Aires, Andrés Bello.
- » Oyuela, J. (1977). Historia de la Planificación Argentina (Parte II). En *Cuadernos de Planeamiento*, año 1, núm. 2, pp. 55-63. Buenos Aires.
- » Paasi, A. (2002). Place and region: regional worlds and words. En *Progress in Human Geography* 26 (6), pp. 802-811.
- » Pereyra, S. y Svampa, M. (2006). La política de los Movimientos Piqueteros. En Schuster, F. et al., *Tomar la palabra*. Buenos Aires, Prometeo.
- » Pírez, P. (1986). *Coparticipación Federal y Descentralización del Estado*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- » PNUD Argentina (2004). *La Construcción del Federalismo Argentino*:

Perspectivas Comparadas. Buenos Aires.

- » Quilici, F. y Rinaldi, F. (2008). *La Constitución de la “Concertación Plural” en Catamarca, Río Negro y Neuquén: Desnacionalización y Fragmentación Política*, Buenos Aires, Documento N° 30, UNSAM, Escuela de Política y Gobierno.
- » ——— (2003). *Regulación y Participación en los Servicios Públicos Provinciales Privatizados. Comentarios en torno al caso de la Empresa Jujeña de Sistemas Energéticos Dispersos*. Mimeo.
- » Quintero, S. (1995). Límites en el Territorio, regiones en el Papel. Elementos para una crítica de la Planificación Regional. En *Realidad Económica*, núm. 131. Buenos Aires.
- » ——— (2000). Geografía y Territorio. Regiones y regionalizaciones en la Argentina durante la primera mitad del siglo XX. En *Jornadas Interdisciplinarias “Formas y representaciones del territorio y la ciudad”*. Rosario, Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño.
- » ——— (2002). Geografías regionales en la Argentina. Imagen y valorización del territorio durante la primera mitad del siglo XX. En *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. VI, núm. 127. Universidad de Barcelona. En línea: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-127.htm>>.
- » Ramirez, R. B. (2007). La geografía regional. Tradiciones y perspectivas contemporáneas. En *Investigaciones Geográficas*, núm. 64, pp. 116-133. México DF, Universidad Nacional Autónoma de México.
- » Requejo Coll, F. (2006). Federalism and democracy: The case of minority nations: a federalist deficit. En *Political Theory Working Paper* núm. 2.
- » Rezk, E. (2005). El federalismo y la descentralización fiscal en Argentina: desafíos para los gobiernos provinciales y municipales. En *Seminario Descentralización y Fortalecimiento del Estado*. Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

- » Riker, W. H., (1964) *Federalism. Origin, Operation, Significance*. Boston-Toronto, Little Brown Comapany.
- » ——— (1975) Federalism, in *Handbook of Political Science*. En Greens-tein, F. y Polsby, N. (eds.), vol. 5, pp. 93-172.
- » Riker, W. H. y Schaps, R. (1987). Disharmony in Federal Government. En Riker, W. H. (ed.), *The Development of American Federalism* pp. 73-97. Boston, Kluwer Academic.
- » Risco Fernández, G. (1991). *Cultura y Región*. San Miguel de Tucumán, Centro de Estudios Regionales, Instituto Internacional “Jacques Maritain”.
- » Rodden, J. y Rose-Ackerman, S. (1997). Does Federalism Preserve Markets? En *Virginia Law Review*, vol. 83, núm. 7, pp. 1521-1572.
- » Roffman, A. y Romero, L. A. (1997[1973]). *Sistema Socioeconómico y Estructura Regional en la Argentina*, Buenos Aires, Amorrurtu Editores.
- » Roffman, A. (2000). La Privatización de los Servicios Básicos y su Impacto en los Sectores Populares en la Argentina. En Baima de Borri, M., Roffman, A. y Ceilini, S. (comps.), *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*. Buenos Aires, Belgrano-Banco Mundial.
- » Rokkan, S. (1970). *Citizen, Elections, and Parties*. Universites Forlaget, D. McKay.
- » Sabsay, D. A. (1999). El Federalismo Argentino. Reflexiones luego de la Reforma Constitucional. En Agulla, J. C. (comp.), *Ciencias Sociales: Presencia y Continuidades*, pp. 425-438. Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias. Instituto de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología.
- » Sabsay D., García, M., Napolí, A. y Ryan, D. (2002). *Región Metropolitana de Buenos Aires. Aporte Jurídico Institucional para su construcción*. Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales..
- » Sack, R. (1986), *Human territoriality: Its Theory and History*. Cambridge University.

- » Sandner, G. (1983). La Planificación Regional Integrada como Agente del Estado frente a la Comunidad Local y la Patria Chica. En *Revista Eure*, vol. X núm.28, pp. 47-55. Santiago de Chile
- » Santos M. (1993). Los espacios de la globalización. En *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, núm. 13, pp. 69-77. Madrid.
- » Sassen, S. (1998). Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos. En *Revista Eure*, núm. 71, vol. XXIV, pp. 5-25. Santiago de Chile.
- » Serafinoff, V. (2008) Coordinación y gestión de políticas públicas entre distintos niveles de gobierno: estrategias e instrumentos. En *Actas del XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires.
- » Souto, P. (1996). *Geografía y Universidad. Institucionalización Académica y legitimación científica del discurso territorial en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Cuadernos de Territorio núm. 8, Instituto de Geografía de la Facultad de Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- » ——— (1997). Planificación y Políticas de reordenamiento Territorial en Argentina (1946-1955). En *6º Encuentro de Geógrafos de América Latina*. Buenos Aires.
- » Stepan, A.(1999). Toward a New Comparative Analysis of Democracy and Federalism: Demos Constraining and Demos Enabling Federations. En *Conferencia sobre Federalismo, Democracia, y Política Pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- » Tenti, M. M. (2005). *La Reforma del Estado Santiaguense*. Santiago del Estero, Universidad Católica de Santiago del Estero.
- » Stiglitz, J. (2002). *El Malestar en la Globalización*. Buenos Aires, Taurus, Alfaguara.
- » Unión Europea (2009). *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel*. Bruselas, Comité de las Regiones de la Unión Europea.

- » Uribe Echeverría, F. (1990) Desarrollo Regional en los años noventa. Tendencias y perspectivas en Latinoamérica. En Alburquerque Llorens, F., de Mattos, C. y Jordan Fuchs, R. (comps.), *Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y desafíos territoriales*, pp. 25-54. Buenos Aires, Grupo Latinoamericano.
- » Vilas, C. (2003) *Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la década de 1990*. Buenos Aires, Instituto Nacional de Administración Pública de Argentina.
- » Wallerstein, I. (1998). *Utopística o las opciones históricas del siglo XXI*. México, Siglo XXI.
- » Watts, R. (1998). Federalism, Federal political systems, and Federations. En *Annual Review of Political Science*, vol. 1, pp. 117-137. Palo Alto.
- » Wibels, Erik (2005). *Federalism and the Market. Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*, cap. 1, pp. 1-16. New York, Cambridge University.
- » Zubelzú, Graciela (2008). Los Gobiernos Subnacionales en el Escenario Internacional: Conceptos, variantes y alcance. Un marco de Análisis para las acciones de las provincias argentinas. En Iglesias, E. (comp.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, pp. 21-45.. Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Documentos y fuentes

- » Constitución de la Nación Argentina
- » Constitución de la Nación Argentina (1949)
- » Ley 24309 Declaración de Necesidad de Reformar la Constitución Nacional “Fortalecimiento del Régimen Federal”.
- » Selección de intervenciones. Convención Constituyente, Santa Fe,

1994. SELECCIÓN DE INTERVENCIONES. CONVENCION CONSTI-
TUYENTE, SANTE FE, 1994.

- » Centro de Documentación Región Centro <<http://www.regioncentro.gov.ar>>.
- » Centro de Documentación Región Norte Grande <<http://www.region-nortegrande.gov.ar>>.
- » Actas de Formación de la Región Centro, Norte Grande y Patagónica.
- » Comisión Interparlamentaria Conjunta de la Región <<http://www.legiscba.gov.ar/RegionCentro/RegCentro>>.
- » Conclusiones de los talleres realizados en el marco del Encuentro “De la Institucionalidad Pública de la Región Centro, hacia la Integración con el MERCOSUR” Córdoba, 29 de marzo de 2004 <www.regioncentro.gov.ar>.
- » Región Centro, (2004). De la Institucionalidad Pública de la Región Centro, hacia la Integración con el MERCOSUR. Córdoba, Centro de Documentación de la Región Centro <www.regioncentro.gov.ar>.
- » Región Centro, (2004). *Las Alianzas Interregionales*, Documento de trabajo presentado en el relanzamiento de la Región Centro, Centro de Documentación de la Región Centro <www.regioncentro.gov.ar>, Córdoba.
- » República Argentina. Presidencia de la Nación. Secretarías del Consejo Nacional de Desarrollo y del Consejo Nacional de Seguridad (1971). *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad, 1971-1975*. Buenos Aires.
- » República Argentina. Presidencia de la Nación. Consejo Nacional de Desarrollo (1967). *Mensaje Presidencial del Presidente de la Nación (de facto) Tte. Gral. Juan Carlos Onganía* (en Ushuaia, 10-03-1967). Buenos Aires, Talleres Gráficos de la Dir. Nac. del Registro Oficial.
- » República Argentina. Presidencia de la Nación. Consejo Nacional de Desarrollo (1967). *Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo*. Buenos Aires, Talleres Gráficos de la Dir. Nac. del Registro Oficial.

- » República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional (1973) Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977. Buenos Aires.

Para la geografía, el concepto de región ha sido una de las cuestiones centrales en el debate epistemológico de la disciplina. La región y lo regional constituyen, además del ámbito geográfico concreto, la referencia desde donde actores políticos y económicos se constituyen y desarrollan sus estrategias.

En Argentina, la idea de producir algún tipo de reagrupamiento territorial que defina un nivel regional más eficaz que la histórica división en provincias ha sido una cuestión perenne dentro del federalismo argentino. Este trabajo describe el modo en que la cuestión regional argentina se insertó en los proyectos de reforma constitucional como forma de replantear las relaciones entre las provincias y el Estado Nacional. Señala los principales elementos contenidos en la temática regional en el debate producido durante la Convención Constituyente de 1994, para luego analizar las regiones que surgieron en el marco del art. 124 de la Constitución Nacional.

Como conclusión se ensayan algunas hipótesis sobre el conjunto de incentivos y expectativas que sostiene el proceso de regionalización, ya que pueden ser de relevancia a la hora de comprender la dinámica de las relaciones político-institucionales entre el Estado Nacional y los gobiernos de las provincias argentinas.

IG : Instituto de Geografía “Romualdo Ardisone”



FILO:UBA
Facultad de Filosofía y Letras