

9° Encuentro de Geógrafos de América Latina

Mérida, México
22-24 abril de 2003

Ponencia: “Política territorial en Argentina: Federalismo y regionalización”

Mg. Alicia N. Iglesias, CONICET-Universidad Nacional de Luján, Argentina
Dra. Marta Isabel Kollmann, Instituto de Geografía, F. F. y L-UBA, Argentina

Tópico: La región en América Latina

1. Introducción a políticas doctrinarias sobre la regionalización

Se asiste actualmente a una reevaluación y análisis crítico de las doctrinas políticas sobre la región y su planificación, de referencia explícita al caso de América Latina. Tal experiencia emerge como exégesis del fracaso de las políticas de desarrollo de los años 1960, dirigidas a las problemáticas intra regionales y a la búsqueda de soluciones técnicas a las mismas. Dirigidas a estimular la industrialización, mediante estrategias ligadas a la teoría de polos de crecimiento, estuvieron fundadas en interpretaciones económicas neoclásicas que, si bien relacionan las inversiones en infraestructura social y física con el logro de una mayor integración y equilibrio del desarrollo entre las regiones, no prevén la descentralización del poder de decisión o adaptación de las divisiones administrativas territoriales. Como consecuencia del aumento de los problemas, en los años 1970 se genera una reacción a tal enfoque; la discusión se centra en el desarrollo “desde arriba” o “desde abajo”, impulsada por la rehabilitación de ideologías humanísticas que otorgan importancia a las escalas locales y micro regionales, a la vez que promueven una política “participativa”. Con todo, se descubrió que posturas intermedias no eran viables desde la planificación, como consecuencia de diferentes y encontradas intencionalidades de actores con distintos grados de poder, y de la inexistencia de recetas “universales” y válidas para todas las sociedades. Que contribuir a una acertada política social de cambio, no equivale a llevar a cabo políticas estatales ni a tomar decisiones “por la gente” sino que *“implica contribuir a agudizar el conocimiento tal que la formulación de alternativas “desde dentro” sean más factibles y practicables”* (Sander, 1984).

Desde los años 1980 en adelante, geógrafos como Gilbert, Jhonston, Lee, Murphy, Pred, Paasi, Sayer, Soja y otros han intentado articular elementos teóricos procedentes de la sociología, antropología y economía política, superadores de las limitaciones expuestas por los enfoques geográficos tradicionales sobre la región (de estirpe *natural, funcional o estructural*). Los nuevos geógrafos regionales buscan sobreponer las limitaciones de las miradas economicistas, de escasa imaginación e “hibridismo cultural” (Mac Leod y Jones, 2001) para analizar las sociedades. Su visión alude a regiones en las que los dramas de los individuos y de los grupos sociales están dentro de contextos económicos, políticos y

culturales y ambientales, en correspondencia con la operatoria de sistemas complejos, por su compromiso valorativo y nivel de incertidumbre de los procesos. Como consecuencia de tal perspectiva, las regiones son visualizadas a modo de construcciones espaciales, históricas y políticamente definidas, dada la enmarañada geometría del poder y de las luchas políticas y culturales a través de las cuales las sociedades asumen su forma regional (Lovering, 1999). En efecto, las *“... regiones no son simplemente el resultado intencionado de procesos económicos, sociales y políticos sino son frecuentemente productos deliberados de acciones de aquellos con poder en la sociedad, quienes usan espacio y crean lugares en la persecución de sus objetivos* (Johnston, 1991).

No obstante lo antedicho, subsiste en la formulación de políticas regionales, la carencia de análisis de los condicionamientos -habilitantes o constreñidores- generados por las formas políticas de gobierno de los diferentes países. Las mismas configuran el marco jurídico y político de las regiones, según los diferentes niveles de los procesos de institucionalización, en el sentido de la propuesta de Paasi (en 1986, 1991, 1997, 1998, 1999), cuya visión pone de relieve la manera cómo el Estado, en su papel de actor político-social, institucionaliza regiones que se han sedimentado a través de prácticas, experiencias (“conciencias prácticas” para Giddens, 1986) y delimitaciones simbólicas, educación, negociaciones y ejercicio del poder, de distintos actores sociales, individuales y colectivos. Así, el desarrollo regional social es entendido no sólo como el logro de la “igualdad de oportunidades”, “satisfacción de necesidades básicas o de aspiraciones”, sino también por la inclusión de prioridades referidas a la supervivencia de la población, su base económica local y los problemas ambientales que experimenta, tanto locales como globales.

Teniendo en cuenta estas nuevas aproximaciones al estudio de la región y de las prácticas de regionalización, la ponencia examina, con énfasis en la perspectiva socio-ambiental, la cuestión regional en Argentina. Destaca su tratamiento jurídico normativo, en su condición de Estado republicano federal, de pertenencia al bloque regional del Mercosur y revisa la influencia que sobre la política de desarrollo regional acusa el sistema federal del Estado argentino, dado su papel determinante sobre la distribución de competencias y facultades concurrentes. Asimismo, es analizado el significado de la organización provincial-municipal surgida del proceso de descentralización estatal emprendido a partir de los años noventa del pasado siglo. Y todo ello a la luz de los particulares desafíos que actualmente presentan las problemáticas ambientales y territoriales, geográficas, en sus escalas implícitas (local, regional y global).

1. El escenario regional del MERCOSUR y la cuestión ambiental

La República Argentina dispone de instrumentos jurídicos flexibles y aptos para la promoción de políticas de desarrollo regional sostenible, basadas en la concertación -una propiedad adecuada a la compleja trama históricamente creada por el federalismo

argentino- para la creación de condiciones de equidad social, sectorial y jurisdiccional (territorial). Tales acciones comprenden la articulación de las relaciones regionales internacionales representadas por el espacio de integración económica del Mercosur. En su contexto, la regionalización de Argentina ofrece particulares atributos jurídicos e institucionales que condicionan y, a la vez, son condicionantes de la organización jurídica e institucional del país, en función de las posibilidades y restricciones que la misma ofrece para una política de desarrollo sostenible con sentido territorial.

El espacio de integración regional del Mercosur, constituido por el Tratado de Asunción (1991) entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, conforma una unión aduanera incompleta¹. El instrumento fundacional fue complementado, rectificado, modificado y/ o sustituido en su cuerpo y anexos por tratados y protocolos adicionales, entre los cuales merece especial mención el Protocolo Adicional sobre Estructura Institucional, llamado de Ouro Preto (1994), que le otorga estructura definitiva. La región así conformada representa un camino hacia el desarrollo sostenible que requiere de una integración mas profunda, con instituciones supranacionales y la virtualidad de una moneda común (tema integrante de recientes diálogos en el nivel presidencial de Brasil y Argentina). En consecuencia, pende aún determinar cómo se logran los objetivos de integración regional y las decisiones políticas a implementarse bajo consenso dado que, mas allá de lo estrictamente económico, quedan involucrados temas cruciales, en lo social, cultural, político y ambiental, que hacen a su desarrollo sostenible.

En el escenario descrito, se comportan como claves geográficas (ambientales y territoriales) para comprender el proceso de integración regional del Mercosur, entre otras: las implicaciones negativas sobre la homeostasis de los ecosistemas derivadas del manejo "minero" de recursos naturales que integran el patrimonio de cada uno de los Estados parte, la acreditación de las externalidades ambientales de los procesos económicos en la contabilidad pública y privada de las empresas generadoras de bienes y servicios, y, finalmente, la asimilación de las condiciones socioeconómicas específicas de cada país y de sus correspondientes regiones, desde el punto de vista cultural, geográfico e histórico, por parte de las sociedades de pertenencia².

Lo expresado es particularmente álgido en la medida en que el proceso de integración del Mercosur está condicionado por la producción y exportación de recursos naturales (básicos para las economías constitutivas), por la polarización de la desigualdad socioeconómica y el crecimiento conjunto de la pobreza y del deterioro de la calidad de vida de la población. De allí que las acciones políticas ambientalmente adecuadas para el Mercosur suponen el cumplimiento de metas tales como: satisfacer las necesidades básicas y mejorar la calidad de vida de su población, presente y futura, mediante el uso ecológicamente sostenible de los recursos naturales agotables e inagotables en tiempos

sociales; promover la justicia social mediante la mengua y erradicación de la pobreza mediante la realización, equitativamente acordada, del crecimiento económico sostenido; maximizar a largo plazo el potencial productivo de los ecosistemas, a través de tecnologías adecuadas a estos fines; y, por fin, incentivar la participación asociada de la población en las decisiones políticas promotoras del desarrollo sostenible.

Desde una visión necesariamente intergeneracional, las propuestas de resolución de los problemas ambientales del Mercosur implican a diferentes modos de organización social, de estructuras políticas y de sistemas jurídicos. El ideario ambiental del Mercosur es expresivo de declaraciones, convenciones y convenios internacionales volcados en tratados internacionales fundadores de los distintos bloques regionales cuyas bases, absorbidas por las legislaciones nacionales, mantienen como contexto las ideas, tanto de principios generales del Derecho Ambiental Internacional como del nuevo Derecho de Integración o Derecho Comunitario.

Un principio angular del derecho ambiental es el referido al dogma de soberanía. Ningún avance en la temática ambiental y de los procesos internacionales de integración regional hubiera sido posible de no haberse producido su reformulación. Desde finales del siglo veinte se asiste a una flexibilización del concepto absoluto de soberanía del poder de Estado, cuya reelaboración constituye el eje central del desarrollo de la mayoría de los demás principios del derecho ambiental. En cuanto a los procesos de integración, existe actualmente entre los especialistas una coincidencia generalizada en el sentido de que el concepto de soberanía, como cualidad propia del Estado y signado por el carácter absoluto que deriva de la doctrina clásica del derecho público, ha perdido su virtualidad. De allí su replanteamiento en correspondencia con la realidad tangible de los procesos de integración y conformación de nuevos espacios económicos en la escala planetaria.

El establecimiento del principio de responsabilidad por el uso soberano de los recursos naturales (Declaración de Estocolmo de 1972, reafirmado y explicitado en la de Río de 1992), se vincula con el principio de la obligatoriedad de la intervención estatal, a fin de establecer instituciones nacionales competentes para la tarea de planificación, administración y contralor del uso de sus recursos (Declaración de Estocolmo). Este precepto se complementa con el principio de responsabilidad de la persona física y jurídica, en virtud del cual los Estados deben elaborar una legislación nacional relativa a la responsabilidad por daños causados por la contaminación ambiental, para indemnizar a las víctimas (Declaración de Río) y el principio "quien contamina paga" (Declaración de Río), en virtud del cual las autoridades nacionales deben promover la integración de los costos ambientales y el uso de los instrumentos económicos adecuados para ello, teniendo en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales. Asimismo, en respuesta al reconocimiento de la diversa realidad político-económica de los

países, en cuanto a la generación de los daños ambientales y a sus posibilidades financieras y tecnológicas de contribuir efectivamente a su control, el derecho internacional establece el principio de responsabilidad común diferenciada. Éste contribuye a viabilizar, a su vez, el principio de cooperación científica y tecnológica entre los Estados, a través del intercambio y la transferencia de técnicas innovadoras, capaces de atenuar las diferencias de nivel de desarrollo entre las naciones. En forma semejante, poder superar la desigual capacidad de protección del ambiente evitaría una suerte de congelamiento de las exigencias jurídico ambientales y la profundización de injusticia internacional manifiesta por la importación de contaminación ambiental.

Vinculado con la formulación precedente, el principio de soberanía de los Estados para establecer su política ambiental y de desarrollo (Declaración de Río y de Estocolmo), promueve la obligada diligencia sobre las actividades ejercidas en sus respectivos territorios, a fin de evitar daños ambientales trans-fronterizos, en comunión con la idea de protección ambiental como parte integrante del proceso de desarrollo, que no puede ser considerada de manera aislada (Declaración de Río). Para ello, resulta fundamental el principio de prevención y previsión, piedra basal del andamiaje del derecho ambiental internacional, que establece que la ausencia de certeza científica absoluta no constituye una excusa para demorar la aplicación de medidas que se consideran buenas en sí mismas.³

La efectividad conducente de los principios comentados *ut supra* depende, a su vez, de principios de información y comunicación, ambientales, cuyos enunciados hacen mención al deber de los Estados de permitir a otros Estados y a los particulares el acceso a la información (Declaración de Río). Lo cual incluye, tanto la información pertinente (notificación previa y consulta oportuna) a los Estados afectados por actividades que potencialmente deterioran el medio ambiente como la comunicación inmediata de desastres naturales y otras situaciones de emergencia ambiental (Declaración de Río).⁴

Un balance expeditivo de la aplicación y el cumplimiento de la normativa ambiental que cuaja en los países miembros del Mercosur a partir de los principios ambientales anteriormente enunciados, evidencia condicionamientos de envergadura; entre otros: ausencia de una clara asignación y distribución de papeles a desempeñar, falta de transparencia, contradicción entre las políticas ambientales y las económicas, ignorancia de las denominadas fortalezas locales, cuestionamientos de la credibilidad institucional, falta de consideración de los factores culturales, dificultades de acceso al conocimiento científico y tecnológico (Di Paola, 2002). A continuación se examina, al respecto, el caso de Argentina.

2. Normativa ambiental y sistema de competencias en Argentina

Dificultades notorias vinculadas a la superposición de competencias ambientales y deficiencia en la construcción de criterios comunes y consistentes en un mismo país con distintas regiones, son experimentadas en la República Argentina. Ésta ha creado una

normativa ambiental diversa, creciente y compleja en materia de competencias, dada su organización federal con cuatro niveles jurisdiccionales: nación, provincias, municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).⁵ A diferencia de Brasil, en Argentina no existen mecanismos formales que presenten un sistema sólido de coordinación de competencias ambientales⁶ y están ausentes mecanismos formales de coordinación inter-jurisdiccional; ya que aún en el caso del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), que coordina entre las autoridades ambientales provinciales, de la Nación y de la CABA el intercambio de información y la coordinación de políticas ambientales entre las provincias, no ha sido incluido en la estructura administrativa de la autoridad nacional, ni posee una norma formal de creación que lo institucionalice.⁷

El Art. 41 de la Constitución Nacional argentina (CN) consagra el derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, como así también el deber de su preservación. El texto constitucional es tributario de la concepción del derecho-deber que parte de la Declaración de Estocolmo de 1972 de la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Ambiente Humano. A ella aúna la noción de *desarrollo sostenible*, acuñada a partir de los Informes del *Club* de Roma, que se incorpora a los términos del derecho internacional en la Declaración de Río de Janeiro de 1992, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Su mayor novedad radica en la referencia a la noción de desarrollo humano, que convierte a la Constitución Argentina en la primera en el mundo en recoger el novísimo concepto, en consonancia con la moderna visión de los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En su segundo párrafo, el mencionado artículo, establece el deber constitucional que recae sobre todas las autoridades públicas, tanto desde el plano horizontal (competencias) como vertical (jerarquías), de proveer a la protección de este derecho. A su vez, establece como competencia de la Nación el dictado de “las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección”, sin que dichas normas alteren las jurisdicciones locales.

Con relación al problema de la delimitación de competencias, en sentido vertical (según la terminología de Lowenstein), es decir, entre la Nación y las Provincias, la solución propuesta por la reforma de 1994 no define claramente el problema y deja abierto el camino a que se presenten conflictos ambientales en lo jurisdiccional, toda vez que el dominio originario de los recursos naturales es de las Provincias y éstas ejercitan, además, el poder de policía en materia de salubridad y ambiente⁸.

El Art. 75 de la CN, en sus diversos incisos resulta clave en el reparto de competencias en materia ambiental. El inciso 17, que reconoce facultades concurrentes de la Nación y las provincias con relación a los pueblos indígenas, les reconoce la posesión y

propiedad de las tierras que ocupan, en tanto el Congreso nacional y las Legislaturas provinciales regulan la entrega de otras tierras aptas para su desarrollo, siendo competencia de ambos poderes asegurar su participación en la gestión de los recursos naturales y demás intereses que los afecten. El inciso 19 reitera y explicita la cláusula de progreso del Art. 67 inciso 16 anterior a la Reforma Constitucional de 1994, que brinda sustento constitucional a la elaboración de políticas ambientales nacionales, dado que se otorga carácter de cámara de origen al Senado, en todo lo referido a: por una parte, el crecimiento armónico de la Nación y el poblamiento de su territorio, y por otra, a la promoción de políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. El inciso 30 consagra el reconocimiento expreso de las facultades provinciales y municipales en materia de poder de policía y de imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional, mereciendo una cita especial su inciso 12 que destaca, no sólo lo que la CN expresamente dice sino también lo que omite decir, cuando hace referencia a la facultad del Congreso de la Nación de dictar los llamados “códigos de fondo”; iniciativa contenida en distintas propuestas de Reforma del texto constitucional en 1994 (actual Art. 75 inciso 12) que otorga al Congreso la atribución de dictar un “Código Ambiental”, con carácter de legislación de fondo o común, equivalente a los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería⁹.

Teniendo en cuenta los principios y preceptos constitucionales reseñados y, sobre la base de los desarrollos doctrinarios, es manifiesto que la regulación y gestión de la cuestión ambiental en Argentina, desde el punto de vista institucional, depende del ejercicio del federalismo cooperativo o de concertación que, al mismo tiempo que potencia el rol de los Estados provinciales fortalece al Estado Nacional en los procesos de integración hacia adentro y hacia afuera del país, permitiendo superar la construcción de las autonomías sobre la técnica de la separación formal y absoluta de competencia entre ambos, para entrar en el camino de las competencias compartidas o concurrentes.

Desde el punto de vista político, la conceptualización que privilegia al federalismo como sistema de democratización del poder, asegura una mayor inmediatez entre los gobernantes y gobernados, consonante con los nuevos paradigmas que conforman la cosmovisión del siglo veintiuno. En tal sentido se suscribe reiteradamente, en materia de regulación y gestión ambiental, propuestas de uso de instrumentos propios de la concertación federal, tales como la “ley convenio” (generalmente emanada en forma unilateral por parte del Estado Central, a la que los estados provinciales involucrados adhieren en sus términos) y el “tratado Inter.-jurisdiccional” (que habilita un más amplio debate entre los entes que intervienen, conformándose la voluntad final mediante el intercambio de opiniones). A estos dos instrumentos se agrega una tercera alternativa de carácter orgánico, la conformación de “Consejos Federales”, de carácter inter-jurisdiccional, con representación de cada una de las partes que conforman el Estado Federal¹⁰. La

distinta naturaleza de las propuestas o acciones producidas en su seno determinarán, o bien la aprobación de una normativa uniforme a dictarse por todas o algunas jurisdicciones, o bien la gestión de un convenio internacional; siendo la implementación jurídica correspondiente propuesta por el Consejo, en cada situación. Entre las experiencias referidas a la temática ambiental se contabiliza: a) el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA), creado en 1990, como organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre las partes contratantes, por medio de un acuerdo provincial¹¹; b) el Pacto Legislativo Ambiental del Nuevo Cuyo, entre las provincias cuyanas¹², en 1992, con la idea de compatibilizar las legislaciones ambientales provinciales y dar respuestas coherentes y concretas a los problemas ambientales; c) el Pacto Federal Ambiental, en 1993, entre el Estado Nacional (representado por la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, dependiente del Poder Ejecutivo Nacional) y la totalidad de las provincias argentinas, con el objeto de promocionar políticas ambientalmente adecuadas para todo el territorio nacional, a través de acuerdos marco entre las propias provincias y entre éstas y la Nación, teniendo como referente el Programa 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo del año 1992, orientado al logro de la agilización y mayor eficiencia para la preservación del ambiente¹³.

3. El sistema federal argentino y las posibilidades de regionalización

Tres pulsos definen en Argentina la preocupación teórica, social y política por la cuestión regional y alientan, cada vez, su resurgimiento, dada la carencia de acciones estatales, asistenciales o paliativas de las consecuencias históricas de profundización de la desigual distribución territorial y social del país. La regionalización irrumpe durante la segunda posguerra mundial, como instrumento de diagnóstico y acción del denominado "Estado del bienestar", ante la manifestación "espacialista" de las desigualdades regionales del desarrollo socioeconómico que resultan de los procesos de concentración del capital; pierde vigencia desde mediados de la década de los años setenta del pasado siglo veinte, cuando la política neoliberal y el mercado se tornan hegemónicos, en coincidencia con los cambios territoriales que resultan del nuevo escenario tecnológico, informativo, económico y político que se conjuga durante la década de los años ochenta; y, por último, parece resurgir a finales de la década de los años noventa, abrevando teóricamente en el modelo de gestión estratégica del desarrollo de base local endógeno, cuyos principales instrumentos suman la participación de la población local-regional, a partir del desarrollo de sus organizaciones, y el fortalecimiento de las instituciones locales (municipios, organizaciones no gubernamentales, pequeñas y medianas empresas (PyMEs). Asimismo, tal regionalización, atiende a un escenario superior de integración, representado por el mercado de demanda ampliada del Mercosur, en el marco de la globalización cuyas principales implicaciones territoriales

parecen reforzar la concentración de la población y de la economía en las regiones más ricas del país y /o fronterizas, a la vez, las de mayor potencialidad natural para articularse a su escenario.

La regionalización ha implicado históricamente en Argentina un problema estrechamente vinculado con la construcción del federalismo como sistema de organización política de las diferencias provinciales que opera, en los hechos, como un modo de procesar las diferencias del país organizado según instituciones federales, es decir, que aspiran a respetar las diferencias territoriales, sean estas provinciales y/ o locales (regionales), y a otorgarles autonomía política, a tal punto de que en el ideario político argentino, la escisión temática, conceptual y terminológica entre regiones y provincias mediatiza a la producción histórica y geográfica del conocimiento. Por ende, el valor operativo de los instrumentos regionales descansa en su condición de espacio constituido a modo de un tejido de interrelaciones diversas, en correspondencia con instrumentos jurídicos flexibles y organismos de gestión fundados más en la coordinación que en la jerarquía, de actuación en espacios público y privado. Reconocidos constitucionalistas han interpretado el desarrollo del federalismo argentino y sus implicaciones respecto de la “regionalidad” asumida.¹⁴

Sistema federal:

Cabe pues la consideración primaria, aunque obligadamente sintética, de la influencia sobre la regionalidad de la organización jurídico-institucional del Estado argentino. La forma federal¹⁵ por éste argumentado, ha sido dirimida a través de unidades jurídico-políticas que expresan la democratización del poder y el ejercicio de una mayor inmediatez entre gobernados y gobernantes. Ello, no sólo hace posible el acercamiento de las singularidades y pretensiones de cada comunidad, también contribuye al sostenimiento de la unidad nacional, dado el protagonismo participativo y articulado de todos los integrantes de la sociedad.

El territorio configura uno de los elementos del Estado –junto con la población, el poder y el gobierno- estructurado por la Constitución Nacional argentina, que adopta la forma federal, estableciendo como niveles fundamentales de gobierno en el territorio: el de la *nación* (gobierno federal) y el de las *provincias* (gobiernos provinciales); a los que se agrega un tercer nivel, el *municipal*, de régimen asegurado por las provincias en sus respectivas constituciones (Art. 5 de la Constitución Nacional). En tal marco federal del Estado argentino, la concepción regional cuaja espacialmente según ámbitos de concertación de políticas públicas y privadas, destinados a promover la integración, coordinación y complementación de acciones políticas que pueden estar, en sentido general, ligadas a objetivos de desarrollo pero básicamente orientadas hacia la búsqueda de una equidad de sentido sectorial o jurisdiccional. Los mecanismos de consecución de la regionalización del territorio argentino atienden, además, a procesos dinámicos de

participación social que no se agotan en los ámbitos nacional, provincial y municipal del gobierno federalista, sino que prevén la cohesión de relaciones de nivel internacional. Ello torna crucial, en este punto, el análisis de la distribución de competencias entre los mencionados ámbitos territoriales.

Distribución de competencias:

La reforma constitucional de 1994 en Argentina ha mantenido intacto el sistema federal estatuido por la Constitución Nacional de 1853. El principio sobre cuya base se deslindan las competencias entre nación y provincias corresponde al Art. 121 (anterior Art. 104), según el cual las provincias conservan la totalidad del poder no delegado a la Nación. De ello surgen las reglas entre niveles de gobierno en el territorio –con sentido limitado en cuanto a las competencias delegadas por las provincias en el gobierno federal- que establecen, básicamente:

- a. La nación posee competencia de excepción, por delegación expresa a su favor en la Constitución Nacional, por parte de las provincias.
- b. Las provincias tienen competencia general, formada por todas las atribuciones remanentes, es decir, las no delegadas en la nación.
- c. La nación ejerce las facultades delegadas de manera exclusiva y su ejercicio se encuentra prohibido a las provincias.
- d. Las facultades no delegadas y las expresamente reservadas a las provincias, son ejercidas por ellas de modo exclusivo.
- e. Son facultades concurrentes, de pertenencia común al Estado federal y a las provincias, las referidas a cuestiones que pueden ser llevadas a cabo por ambos órdenes institucionales dentro de sus respectivos territorios¹⁶.
- f. Son facultades excepcionales del Estado federal las que solo pueden ejercerse cuando median ciertas circunstancias especiales previstas por la Constitución Nacional.
- g. Son facultades excepcionales de las provincias las que solo pueden ejercerse en determinadas condiciones y con determinados recaudos, los que son establecidos por el texto constitucional.

Sobre la base de tales competencias, cabe considerar la organización interna de las provincias y la autonomía municipal, de incidencia, directa e indirecta, en las condiciones de la regionalización en Argentina y sus implicaciones respecto del Mercosur.

Organización interna provincial y autonomía de los municipios:

El Art. 123 de la CN de Argentina, al establecer que las provincias deben asegurar el régimen y la autonomía municipales, determinando su alcance institucional, político, administrativo, económico y financiero¹⁷, reivindica la autonomía municipal y propicia una relectura del valor democrático del municipio que cobra fuerzas con la concepción del llamado federalismo de concertación. En él subyace la revalorización del municipio como ente base de la democracia, que le confiere un renovado papel protagónico respecto de la efectiva concreción de los paradigmas de acentuación del principio de inmediatez, garantía de la eficiencia de políticas en las que los gobiernos locales actúan como gestores del

desarrollo humano de las comunidades, sobre la base de un protagonismo creciente de sus actores sociales. El ámbito municipal no aparece entonces bajo una forma unívoca, su expresión compleja surge de la forma federal de Estado adoptada por Argentina.

Vale señalar dos cuestiones derivadas del sistema federal que repercuten sobre el régimen municipal. Una, referida a la condición flexible de la autonomía municipal, al diferenciar entre provincias que estatuyen municipios con facultades muy limitadas y régimen legal uniforme y otras que, por el contrario, les conceden autonomía amplia e, incluso, un poder constituyente de tercer grado, que las faculta a regular soberanamente sus instituciones por medio de la sanción de sus propias Cartas Orgánicas, en su carácter de instrumentos formales aptos para plasmar los mecanismos institucionales de participación comunitaria. Otra, relativa a la subsistencia de asimetrías respecto a la definición municipal de sus competencias relativas a las “atribuciones” (propias, concurrentes o delegadas), al “territorio” (sistema municipio-ciudad o sistema municipio-departamento o partido) e, incluso, relativas al “sistema de categorización” de la institución municipal.

5. Experiencias de regionalización en Argentina

Desde mediados del siglo veinte la política territorial argentina se centra en la búsqueda de soluciones para el escaso crecimiento económico y los desequilibrios socioeconómicos internos, en términos espaciales, para lo cual abreva en teorías regionales que conducen a experiencias que alcanzan, a su tiempo, distintos canales y niveles de concreción. El Estado nacional argentino acredita como común denominador las experiencias políticas truncas de regionalización, cuyos resultados y características principales han sido sintetizados en el Cuadro 1.

Contexto jurídico de la regionalización:

El actual contexto jurídico que contiene a la regionalización en Argentina surge con la Constitución Nacional reformada en 1994. En ella, el Art. 124 faculta a las provincias a celebrar convenios internacionales con fines de desarrollo socioeconómico y también las autoriza a crear regiones con la misma finalidad así como a establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, dando sustento a iniciativas de regionalización que crean ámbitos Inter-jurisdiccionales de concertación de políticas y acciones, y también entes de gestión de carácter específico para determinados problemas comunes. Ello implica que la región existe a partir del diseño de políticas referidas a la resolución de problemas centrales, a la ejecución de proyectos que favorezcan la integración territorial, a la actuación complementaria y solidaria del sector privado, y también al aporte de soluciones propias de los especialistas en su esfera profesional y académica.

La modalidad de los llamados “tratados parciales” que instituye el Art. 125 de la CN, en su aplicación ha dado lugar a distintas modalidades de entendimiento entre diferentes provincias y, con posterioridad, la interpretación llevó a la posibilidad de que la Nación y

hasta municipios, también fuesen parte en estos convenios. El uso que las provincias han hecho de esta potestad ha variado en el tiempo. En un primer momento, sirvió para la regulación de los límites interprovinciales y cuestiones de interés Inter-jurisdiccional, vinculadas con la administración de justicia. A partir de la década de 1950 cobra un sesgo diferente y muy útil para la configuración de un federalismo de concertación, al propiciar la creación de: entes inter-jurisdiccionales (como el Consejo Federal de Inversiones (CFI)¹⁸), la gestión de autoridades de cuenca (de los ríos Bermejo y Colorado, entre otras), la realización de obras de infraestructura (como el puente Santa Fe-Paraná), la puesta en marcha de actividades comerciales (Corporación del Mercado de Buenos Aires), etc.

Cuadro 1: “Experiencias políticas de regionalización en Argentina”

AÑO	INSTITUCIÓN	TÍTULO	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS
1963	Consejo Federal de Inversiones (CFI)	“Bases para el Desarrollo Regional Argentino”	Enuncia el criterio de Región Plan para la administración del desarrollo que zonifica al país ajustando los límites regionales a la división política por provincias y departamentos, tal lo previsto en el “Estudio de análisis y diagnóstico de la estructura regional de la economía argentina” (CFI-Instituto T. Di Tella, 1962) <u>Regiones de Desarrollo:</u> Patagonia (Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego), Comahue (La Pampa, Neuquén, Río Negro y partidos de la provincia de Buenos aires), Centro (Córdoba, San Luis, La Rioja), Cuyo (San Juan y Mendoza), Nordeste (Chaco, Formosa, Misiones, Corrientes), Noroeste (Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán, Catamarca), Pampeana (Santa Fe, Entre Ríos y resto de la provincia de Buenos Aires) Sin vigencia práctica.
1966	Ley 16.964 del Gobierno de la Revolución Argentina y su Decreto Reglamentario 1907/67	“Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo”	Incluye planes regionales y sectoriales y prevé la actuación de una Junta de Gobernadores. <u>Regiones de Desarrollo:</u> aplica el criterio de Región Plan (CFI, 1963) y consigna las mismas Regiones de Desarrollo del modelo “Bases para el Desarrollo Regional Argentino” (CFI, 1963), con el agregado de la región Metropolitana de Buenos Aires que toma parte de la región Pampeana. Sin vigencia práctica plena.
1976	Programa Nacional CONHABIT (SETOP (MOP) y PNUMA) ¹⁹	“Documento de Regionalización Ambiental de la República Argentina”	Aplica el criterio de Región Homogénea y, sobre la base de indicadores referidos a variables cualitativas del medio ambiente físico y humano, establece 33 Regiones Ambientales según características ambientales básicas (relaciones hombre-medio y formas de actividades y de vida humanas) y subsistemas (medio ambiente físico y medio ambiente humano, rural y urbano) que conducen al establecimiento de un diagnóstico regional de la situación ambiental del país. Sin aplicación.
1986	Primer Dictamen de la Comisión Constituyente de 1984	“Proyecto de Reforma de la Constitución Nacional para Consolidación de la Democracia”	Aunque no hace una propuesta de zonificación, incorpora conceptos referidos a la regionalización y, a partir de una referencia histórica, reconoce el beneficio de la misma para “... favorecer la integración regional del país, reservando a las provincias de cada región la decisión de los objetivos y de las políticas de desarrollo y, en forma individual, la ejecución de planes de desarrollo en sus respectivas jurisdicciones...” Solo enunciado general.
1996	Proyecto del Poder Ejecutivo Nacional	“Propuesta de Tercera Reforma del Estado” ²⁰	Postula la participación activa de la Nación en una regionalización, a fin de evitar conflictos futuros, sobre la base de un federalismo posible que reserve los asuntos políticos a las provincias y transfiera los socioeconómicos a las regiones, simplificando así los sistemas de administración y obtener mayor inmediatez. La regionalización sería aplicada así a racionalizar el gasto público socioeconómico y a homogeneizar políticas de desarrollo social, promover la integración hacia fuera (Mercosur) y solucionar la coparticipación de ingresos públicos, haciéndola regional. <u>Regiones:</u> Bonaerense-Pampeana (Buenos Aires, La Pampa), Mediterránea (Córdoba, Santa Fe), Nordeste (Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Chaco), Noroeste (Salta, Jujuy, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero), Nuevo Cuyo (Mendoza, San Juan, La Rioja, San Luis) y Patagonia (Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego) Sin repercusión política.

Las políticas regionales de Argentina se corresponden con un federalismo de concertación materializado por el consenso entre los órganos de las diversas jurisdicciones que buscan soluciones pactadas por medio de los ya comentados instrumentos del tipo “Tratado Nación-Provincia”, “Pacto Federal”, “Ley Convenio”. De allí que el concepto de región contemplado por el Estado argentino posee características limitativas expresadas por el texto del Art. 126 de la Constitución Nacional (anterior Art. 108), el cual veda expresamente a las provincias la celebración de tratados parciales de carácter político y, en tal sentido, impide la creación de nuevas estructuras de gobierno –regiones- con órganos propios que ejerzan competencias que se desprenden de las otorgadas a las provincias y se atribuyan a esos nuevos órganos.²¹

Para el Estado federal argentino la regionalización obedece a la necesidad de articular políticas y acciones en aquellos asuntos que por su ínter actuación o escala requieran de la participación de los distintos sujetos jurídico-políticos. De allí que la mera importación de conceptos o modelos de regionalización provenientes de países de organización política unitaria, a países federales como Argentina, no es procedente, fundamentalmente porque supone la creación de jurisdicciones político-administrativas *ad hoc*, con competencias y autoridades propias –con poderes ejecutivo, legislativo y judicial- que presentan inconvenientes al espíritu federalista de la forma de gobierno del Estado argentino²², que ajusta la concepción regionalista a la creación de ámbitos de concertación de políticas, públicas y privadas. Su finalidad es promover la integración, coordinación y complementación de acciones ligadas a objetivos generales de desarrollo cuyos mecanismos de consecución atienden a procesos dinámicos de participación social que no se agotan en el ámbito nacional sino que prevén la cohesión de relaciones de nivel internacional como el Mercosur; es decir, relaciones establecidas a partir de proyectos puntuales o integrales, sean éstas entre municipios, entre provincias y, aún trascendiendo las nociones de “frontera” y “soberanía”, entre naciones.

La Constitución Nacional de Argentina, reformada en 1994, contempla elementos esenciales para mejorar la eficacia del sistema federal de gobierno con el objetivo de motorizar su efectividad, debilitada de hecho por el centralismo que caracteriza a la organización de su espacio²³ y así avanzar hacia la búsqueda de nuevos instrumentos institucionales, como un nuevo sistema intermedio de conciliación de intereses, cooperación, representación y participación entre ambos sujetos: Nación y provincias.

Órdenes territoriales de la regionalización:

Las instancias posibles de creación de regiones en Argentina alcanzan distintas dimensiones territoriales. El orden *internacional* se inscribe, de manera general, en la jerarquía normativa relativa a los tratados internacionales contemplados en el texto de la Constitución Nacional, en su Art. 75 (inciso 22) que, en su primera parte, otorga jerarquía

superior a las leyes a aquellos tratados celebrados por la Nación con otras y también con organizaciones internacionales²⁴. Los tratados internacionales de integración regional, como el Mercosur, que delegan competencias y jurisdicciones a órganos supra-estatales, por la jerarquía superior a las leyes nacionales de sus normas dictadas, requieren en Argentina para su aprobación la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara de gobierno nacional (Senado y Diputados). Se trata de un espacio de integración regional de carácter internacional creado a partir del Tratado de Asunción (27-03-1991) y ratificado por Argentina por ley 23.981/91. Persigue la conformación de un mercado común cuyo escenario germinal, de convergencia entre los territorios de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, que genera, de hecho, un sistema espacial único, funcional y coherente. En él destacan ámbitos regionales de distinto tipo, tales como espacios organizados fronterizos binacionales (de alcance provincial o estatal) y espacios articulados por identidades regionales internas, de cada Estado parte, representativos de los intereses locales, sobre los que repercuten tanto decisiones nacionales como proyectos compartidos.²⁵

La regionalización de orden *interprovincial* rescata en Argentina el ámbito tradicional de concertación de políticas, públicas y privadas que hacen a la integración, coordinación y complementación de acciones que posibilitan un desarrollo con equidad jurisdiccional, a través de un proceso participativo y dinámico que se apoya en el referente territorial de la región. En tal dimensión se consigna tanto a los actores sociales como a las políticas y acciones planteadas en los niveles político-administrativos intermedios entre las provincias y la Nación.²⁶ Cabe señalar que, desde el punto de vista jurídico y sobre la base del Art. 125 de la Constitución Nacional (ex 107), las provincias argentinas pueden celebrar entre ellas “tratados parciales”, a los fines de la administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común. En tal sentido, existen en el país antecedentes históricos válidos -más allá de que no hagan explícito su carácter regional- que atienden a la utilización compartida de recursos naturales, a la constitución de entidades o corporaciones financieras o de desarrollo, al control sanitario vegetal o animal de endemias, a la realización de obras públicas, a lo efectivo de las medidas de seguridad, a la planificación y manejo de la infraestructura del transporte, además de diversos emprendimientos educativos, turísticos y de otro cuño. Por su parte, el Art. 124 de la Constitución Nacional faculta a las provincias argentinas tanto a crear “regiones de desarrollo socioeconómico”²⁷ como a celebrar convenios internacionales también con fines de desarrollo económico y social, con conocimiento del Congreso de la Nación. En este caso, tales convenios se encontrarían por debajo de la Constitución Nacional y de las leyes y demás normas federales, de acuerdo con el Art. 31 de la Constitución Nacional.²⁸

En el orden *intraprovincial* se ubica un nudo importante de conflictos de significado político-administrativo, relativos a la regionalización del territorio de las provincias, dada la

convivencia, disparidad o bien mera sustitución, de estructuras espaciales, regionalizaciones, propuestas para atender a la gestión de sus problemas socioeconómicos y ambientales. Sólo en la década de los años 1990 se constatan en la mayor provincia argentina, la de Buenos Aires, diversos esquemas de regionalización que plantean, en casos, situaciones de conflictividad virtual o real entre esquemas espaciales vigentes que regionalizan el territorio provincial con fines semejantes²⁹.

El orden *intermunicipal* de regionalización, también previsto por el Art. 124 de la Constitución Nacional, hace extensiva la creación de regiones para, entre otros propósitos, la aplicación eficiente de recursos a la prestación de servicios públicos (energía, salud, disposición de residuos, etc.) y la creación de asociaciones o consorcios de municipios orientados a la construcción y manejo de obras para la recuperación de recursos naturales contaminados, tales como los suelos urbanizados o las cuencas hídricas de uso consuntivo y compartido. Se inscriben en tal rumbo algunas recientes experiencias de configuración regional entre distritos municipales, que persiguen el fortalecimiento de la gestión local, también correspondientes a la provincia de Buenos Aires.³⁰

Conclusiones

En Argentina, la región no es sujeto de la relación federal, dada su naturaleza instrumental para el desarrollo económico y social (G. Barrera Buteler, 1996), pero debe vérsela como un órgano territorial, lo que implica, entre otras cuestiones, por una parte, que no se pueden superponer dos o más regiones convenientemente constituidas, pero, por otra, que una misma provincia puede subdividir su territorio entre diferentes regiones (P. Frías, 2000). Tal concepción federalista de la región, concebida como espacialidad de los problemas del desarrollo y como área operacional de políticas para la superación de los frenos al mismo, configura un contexto estratégico para el análisis de los frenos ambientales al proceso de integración del Mercosur con sentido de desarrollo sostenible. En la constitución territorial juega, en el caso de Argentina, la influencia de las diferentes escalas regionales posibles, planteada por su sistema federal (intermunicipal, interprovincial e internacional), creando de hecho una trama compleja de relaciones sistémicas –naturales, sociales, políticas, jurídicas e institucionales- en el territorio.

Planteada así, como una red funcional y flexible de relaciones de cooperación, complementación y coordinación de acciones políticas, la regionalización federalista de Argentina puede resultar de utilidad para el proyecto Mercosur, en cuanto a sus mayores posibilidades de adaptación a situaciones complejas y cambiantes, propias de la gestión territorial y ambiental. Asimismo, su concepción aporta a dicho proyecto un mecanismo de características participativas, igualitarias y democráticas cuya articulación conlleva un doble sentido: hacia adentro, al maximizar potencialidades naturales y socioeconómicas de provincias y municipios que aprovechan las ventajas de la concertación entre jurisdicciones

con políticas y emprendimientos regionalmente compartidos; hacia afuera, en la medida en que el fortalecimiento de la dimensión regional contribuye a revitalizar la estructura política básica del país, su concepción federalista, en el contexto de la integración del Mercosur.

Notas

1 Existen excepciones que se van incorporando a la zona de libre comercio limitada del Mercosur con vistas a un futuro mercado común, por medio de la cual se comercializa la mayoría de sus productos sin impuestos, a excepción de una cantidad de posiciones arancelarias.

2 Su consideración expresa es estratégica para la región de integración del Mercosur dado que, en ocasiones, las políticas de desarrollo sostenible emprendidas por sus países únicamente consideran algunas variables ambientales y casi no toman en cuenta a las demás.

3 En tal sentido, el modelo de “rehaga y corrija” deberá complementarse con un tratamiento de “prevenga y prevea” a fin de reforzar la seguridad en las cuestiones globales del ambiente, ya que, ante la potencialidad de un daño ambiental grave e irreversible, ante la duda, existe la obligación de prevenir actuando, pues la falta de certeza científica no es considerada causal válida para postergar la acción.

4 El inventario de los principios del Derecho Internacional Ambiental no puede omitir una referencia al llamado principio de participación del público o participación ciudadana situado en un terreno compartido con el derecho estatal, en el que tiene su asiento final. El principio ya fue claramente formulado en la Carta Mundial de la Naturaleza (1982) y reafirmado por la Declaración de Río (principio 10). El citado principio establece que la legislación nacional deberá otorgar a toda persona la oportunidad de participar individual o colectivamente en el proceso de preparación de las decisiones que conciernen directamente a su medio ambiente, concibiendo tal proceso como el mejor medio de tratar las cuestiones ambientales.

5 De conformidad a la Constitución Nacional de 1853/60, la materia ambiental era una competencia no delegada por los gobiernos provinciales al nacional pero, en 1994, la reforma constitucional abreva un nuevo concepto: los presupuestos mínimos de protección ambiental que debe establecer la Nación y que pueden complementar las provincias. Dichos presupuestos han sido recientemente sancionados por el Congreso Nacional (Ley General del Ambiente No 25.675/02, B. O. 29/11/2002) Asimismo, el ejercicio del poder de policía ambiental se encuentra compartido entre los distintos niveles de gobierno, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Nacional, existiendo un importante papel a cumplir por parte de las provincias.

6 Brasil posee el Sistema Nacional de Medio Ambiente (SISNAMA), constituido por distintas jurisdicciones y órganos ejecutores: el IBAMA, en el nivel federal, las Secretarías de Medio Ambiente, en el estadual y las Secretarías Ambientales de los Municipios, en el local. Así, la organización de las competencias ambientales involucra a los distintos niveles gubernamentales y el federal, si bien cuenta con un Ministerio de Medio Ambiente, también posee un órgano consultivo y deliberativo colegiado, como es el CONAMA. No obstante, existe un déficit considerable en relación con este sistema, tal como la necesidad de definir prioridades en conjunto -por parte de la Unión, los estados y los municipios-, que se tienda a una gestión compartida, y que el proceso de descentralización se vea acompañado del accionar de organismos de fiscalización (Di Paola, 2002)

7 En materia de residuos peligrosos, un mecanismo utilizado por las autoridades es el de la firma de convenios entre jurisdicciones para coordinar aspectos de aplicación de las normas ambientales (p. e. acuerdos con Misiones para la puesta en marcha del Registro de Residuos Peligrosos). También los convenios con la Policía Aeronáutica y la Prefectura Naval presentan experiencias interesantes en materia de coordinación administrativa. Asimismo, en el año 1999, el Registro Nacional de Residuos Peligrosos comenzó un proceso de reuniones entre autoridades nacionales y provinciales para tender a la coordinación entre autoridades en este tema. Cabe asimismo considerar los diversos mecanismos de coordinación que los funcionarios y técnicos implementan en el día a día, tales como las inspecciones conjuntas, y las reuniones informales tendientes a articular la implementación de las políticas ambientales.

8 Al respecto, es preciso enmarcar la labor del constituyente reformador. En primer lugar, el inciso k del Art. 3º de la ley 24.309 (que establece la necesidad de la reforma constitucional), lo habilitó para tratar el tema de la “preservación del medio ambiente” con la expresa limitación, cualquiera fuere el alcance que se le diera al contenido temático, que el mismo debía quedar circunscrito a un solo artículo que debía incorporarse al Capítulo II de la Primera Parte de la Constitución Nacional. Se presentaron 124 iniciativas que debieron ser consensuadas en el seno de la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías, dando lugar a un despacho de mayoría y varios despachos en minoría, lo que motivó que la Comisión de Redacción debiera desarrollar una intensa labor previa a la discusión de cada tema en el pleno de la Convención. La interpretación de dicha norma, en particular, en lo que respecta a: ¿cuáles son los niveles mínimos de protección?, ¿cuándo la legislación dictada por la Nación altera las jurisdicciones locales, es decir, avanza sobre las competencias provinciales? y ¿cuál debe ser el sentido de la complementariedad de la legislación a dictarse por parte de las provincias? ha sido recientemente resuelta con la promulgación de la Ley General del Ambiente No. 25.675 (B. O. 29-11-2002) que establece los

presupuestos mínimos para la gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

9 A estos cuatro cuerpos se les había agregado por la Reforma de 1957, el del Trabajo y Seguridad Social. En el debate ya referido en el seno de la Convención Constituyente, se decidió desechar la modificación que había sido propuesta bajo el objetivo de actualización de las facultades legislativas; lo cual deviene de fundamental importancia en la evaluación del posterior desarrollo constitucional, pues los textos deben ser valorizados no sólo por lo que dicen, sino por lo que se abstienen de enunciar. De allí deriva la trascendencia de la norma citada, que demuestra que la idea del constituyente se acerca a la de una legislación de base, con lo que se demuestra que los fundamentos doctrinarios que impulsaron la reforma constitucional de 1994, a este respecto, se encuentran muy próximos sin lugar a dudas al modelo de federalismo "de concertación" de la que fuera precursor e impulsor Pedro J. Frías.

10 Estos constituyen un ámbito de discusión y concertación para determinado orden de cuestiones, surgido de un convenio o tratado firmado por los representantes legales de cada una de las partes, en el cual se crea el ámbito y se fijan sus reglas de funcionamiento.

11 El mismo fue suscrito, entre otras, por las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, La Rioja, Formosa, Mendoza, Neuquén y Santa Fe.

12 Mendoza, San Juan y San Luis.

13 De otro lado, el mismo Pacto Federal Ambiental promueve la coordinación entre los organismos ambientales competentes provinciales para la coordinación de las políticas ambiental y de los recursos naturales, y reconoce al COFEMA como instrumento válido para concertar la política ambiental nacional, en su carácter de ámbito Inter.-jurisdiccional.

14 Algunos de ellos destacan el hecho de que "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". Se enfatiza que "no puede dudarse que la competencia para crear regiones está atribuida a las provincias (...). Al crear las regiones, las provincias pueden establecer órganos con facultades propias. No obstante, estos órganos no serán niveles de decisión política (...)" (Bidart, "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", Tomo VI, EDIAR, 1995, p. 523/4/5). En lo que respecta a las modalidades de regionalización elegida por el reformador, se estima que a través de este instituto se va a "poder institucionalizar en nuestro país la práctica de la descentralización de potestades a favor de agencias independientes, como es habitual en los Estados Unidos" ("Constitución Argentina Comentada", Zavalía, 1996, p. 707/708). Asimismo, se enfatiza el carácter estrictamente provincial de esta potestad que "corresponderá a las provincias (y no a la Nación)" (...) "diseñar el mapa regional (o los mapas regionales, para mejor decir) conforme a la materia legislada (...). Se procura inducir un sistema regional sectorial o particular antes que plenario (las regiones se estructuran para fines específicos), instrumental y adjetivo en lugar de político o sustantivo (en la medida en que la región no constituye una macprovincia dotada de autonomía)...". (Rosatti, "La Reforma de la Constitución. Explicada por Miembros de la Comisión Redactora", Rubinzal-Culzoni, 1994, p. 216/17)

15 El origen etimológico del término federalismo deriva del latín foedus, que alude al pacto originario de Dios con su pueblo. El modelo ideológico de la Constitución Nacional de la República Argentina atiende a la unidad política indivisible expresada por el modelo de la Francia unitaria. El pensamiento de Alberdi, contenido en las "Bases y puntos de partida para la organización política de la Confederación Argentina", interpreta el modelo original con el fin de garantizar la unión nacional, sobre la base de la porción más "civilizada y culta" del país y con apoyo de la inmigración europea, circunstancia ésta que se consideraba imposible en el escenario histórico decimonónico, sin la formulación de un acuerdo con los caudillos de las provincias, factores de poder real por su condición de jefes territoriales y con control sobre la "masa ignorante" que poblaba el país entero. Dicho "pacto federal" configuró la estrategia política que deviene en la Constitución Nacional de 1853.

16 El Art. 75 de la Constitución Nacional, en su inciso 17 reconoce facultades concurrentes –de la Nación y las provincias- las relacionadas con la participación de los pueblos indígenas en la gestión de los recursos naturales y demás intereses que los afecten (respecto de la posesión y propiedad de las tierras que ocupan y de otras aptas para el desarrollo y cuya entrega regulan el congreso nacional y las legislaturas provinciales) y en su inciso 19 reitera y explicita la cláusula de progreso de carácter programático –anteriormente contenida en el Art. 67 de la CN- capaz de brindar sustento constitucional a la elaboración de políticas ambientales nacionales y por el cual se otorga carácter de cámara de origen al senado de la nación en todo lo referido a, por una parte, el crecimiento armónico de la nación y el poblamiento de su territorio, y por otra, a la promoción de políticas diferenciadas, que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

17 El primer impulso hacia la autonomía municipal en Argentina fue dado en el año 1957 por las denominadas "nuevas constituciones" dictadas a de la Reforma de la Constitución Nacional por la llamada "Revolución

Libertadora". En esa oportunidad se crearon nueve provincias a partir de la mayoría de los Territorios Nacionales existentes (Chubut, Santa Cruz, La Pampa, Formosa, etc.) Esta tendencia se afirmó aún más con la segunda oleada de nuevas constituciones provinciales, esta vez en función de reformas iniciadas como consecuencia de la recuperación de la democracia en el año 1983, en que se recogen las nuevas vías del constitucionalismo moderno, consagratorias de la tendencia a la autonomía municipal y protección del medio ambiente.

18 Organismo de investigación, coordinación y asesoramiento para el desarrollo fundado en la descentralización.

19 Gobierno del denominado Proceso de Reconstrucción Nacional (1976/83)

20 La primera reforma correspondió a la denominada "convertibilidad" monetaria de la economía, la segunda a las "privatizaciones" de empresas del Estado y la tercera sería la "regionalización" territorial.

21 Otra es la situación de los Estados unitarios, en los que los esquemas de regionalización surgen como consecuencia de la necesidad de descentralizar política y administrativamente la gestión de gobierno, dada su creciente complejidad así como de otorgar una mayor representatividad a las comunidades que ostentan vocación para su desarrollo autónomo. Tal la experiencia de España, donde la regionalización surge a partir de la Constitución Nacional de 1931, garante de la autonomía de las regiones históricas integradas por una o varias provincias que tenían su propio gobierno. La Constitución Nacional de 1978 regula las Comunidades Autónomas que poseen personalidad jurídica y asumen el gobierno de las provincias al par que regulan las relaciones con el Estado Nacional.

22 Entre tales inconvenientes se reconocen: a) pérdida de protagonismo de las provincias, b) incremento del peso burocrático de la administración estatal, dada la incorporación de nuevas instancias al proceso de toma de decisiones y mayores costos presupuestarios que derivan fondos de atención comunitaria, c) cristalización de relaciones entre partes contraria a una interacción que se justifica cada vez más en el contexto de la globalización, d) mayor distanciamiento de los intereses de las comunidades más pequeñas con respecto al centro del poder, e) concentración de órganos con poder –regiones- más fácilmente captables por parte de organizaciones mundiales extranacionales de objetivos no siempre lícitos, f) riesgo de aplicación de criterios regionales de homogeneidad –basados en identidades, índices o características geográficas- que conduzcan a la configuración de regiones ricas y pobres, éstas últimas condenadas a una situación de permanente subsidio, y g) falta de garantía, en la creación de órganos políticos regionales, para que los actores privados que sostienen el proceso de integración regional encuentren mayores posibilidades de intervención y participación.

23 Su proyección histórica señala que recién a partir del año 1986 -con la celebración de los tratados de "Norte Grande Argentino", "Cuyo" y "Nuevo Cuyo", además de la "Declaración de Rawson"- se inicia en Argentina de manera explícita una corriente de integración regional interprovincial, que se concreta en un marco jurídico-institucional promotor de una suerte de "federalismo de concertación" (P. Frías, 2000), fortalecido por las externalidades provinciales de las economías, la horizontalidad de las comunicaciones, la tecnología y las redes de acción social. Un balance histórico sugerente de tal proceso federalista de regionalización, fue llevado a cabo en 1991 por el Consejo Federal de Inversiones (CFI), analizando "relaciones regionales" en el territorio argentino que revelan la debilidad de los vínculos de integración interprovincial que aún prevalece en nuestros días. Las mismas revelan una diferencia rotunda, cualitativa y cuantitativa, entre los más de ochocientos convenios y tratados celebrados desde el año 1853 por cada una de las provincias con la Nación respecto de los escasos cien concertados entre las provincias.

24 En el caso específico de los tratados relativos a derechos humanos, poseen jerarquía constitucional en las condiciones de su vigencia y son complementarios de los derechos y garantías establecidas en la primera parte de la Constitución Nacional; y, en lo que respecta a los celebrados posteriormente, los mismos deberán ser aprobados por las 2/3 partes de la totalidad de los miembros de cada cámara para gozar de jerarquía constitucional.

25 Tales como los proyectos de infraestructura que abarcan los planes de expansión e interconexión vial, la Hidrovía Paraguay-Paraná o el puente Colonia (Uruguay)-Punta Lara (provincia de Buenos Aires, Argentina)

26 En cuestiones ambientales la interprovincialización se plantea de hecho, emergente de las diversas actividades productivas y de transporte, lo que justifica que la Nación tenga competencia para legislar sobre presupuestos mínimos comunes, es decir, cómo preservar, cuidar, defender y tutelar el medio ambiente, aunque las provincias conservan las competencias necesarias para complementar la legislación sustantiva, o sea, generar condiciones que se sumen a los presupuestos mínimos en materia ambiental dispuestos por la Nación. En tal contexto, la región aparece como ente coordinador de las políticas a seguir con las provincias y, además, intervenir directamente.

27 Un ejemplo corresponde a la concreción, el 26 de junio de 1996, del Tratado Fundacional de la Región de la Patagonia, suscripto entre las provincias de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico sur, en el marco de las constituciones provinciales y de la reformada Constitución Nacional de 1994, por el cual se establece, además de las instancias de conducción política de la región (Asamblea de Gobernadores y Parlamento Patagónico), el reconocimiento de subregiones (Patagonia

Norte y Patagonia Sur) en cuyo contexto serán implementadas, a través de las respectivas jurisdicciones provinciales, las políticas regionales, totales o parciales, previamente concertadas.

28 De la coordinación de las normas es dable interpretar que cuando los tratados tienen jerarquía superior a las leyes se crea una categoría intermedia entre la Constitución nacional y la ley (Art. 31, CN).

29 En tal caso se sitúan, a su tiempo, las “regiones homogéneas para el desarrollo socioeconómico” del Plan Trienal 1989/91 o el esquema de “regionalización macroeconómica y social” de 1996, tomado como base para el programa de Desarrollo Humano Bonaerense.

30 La Región Metropolitana Norte, creada el 10-04-2000 (entre los partidos de Tigre, San Fernando, San Isidro y Vicente López), busca la promoción de la autonomía municipal y el progreso armónico de la calidad de vida; en tanto que la Región de Desarrollo Urbano y Productivo, creada el 01-06-2000 (entre los partidos de Campana, Exaltación de la Cruz, Luján Moreno, General Rodríguez, Pilar, Escobar y Zárate), configura un consorcio de municipios representativo de la zona de mayor crecimiento urbano e industrial del Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires, en la zona de influencia del puente interprovincial “Zárate-Brazo Largo”, reconocido como la “puerta del Mercosur”, cuya gestión compartida es comandada por el Foro de Intendentes y apunta al control ambiental, la planificación territorial y la mejora de los servicios básicos e infraestructura de un territorio que comprende 1.200.000 habitantes y cerca de 3000 kilómetros cuadrados de superficie.

Bibliografía

Barrera Buteler, G. (1996), *“La provincia y la nación”*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires.

Bidart Campos, Germán J., (1998), *“Manual de la Constitución Reformada”*, EDIAR, Buenos Aires.

Brañes, Raúl (2001), “El acceso a la justicia ambiental en América Latina y la legitimación procesal en los litigios civiles de naturaleza ambiental en los países de la región. Justicia ambiental. Las acciones judiciales para la defensa del Medio Ambiente”, Jornadas Internacionales en Derecho del Medio ambiente, Universidad Externado de Colombia, Sta. Fe de Bogotá. En María Di Paola, *obra citada*.

Bustamante Alsina, Jorge (1995), *“Derecho Ambiental”*, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires.
Di Paola, María E. (2002), “Hacia la construcción de un Programa de Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en América Latina”, Conferencia Internacional sobre aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental en América Latina. Documento de trabajo, www.farn.org.ar

Frías, Pedro J. (2000), *“La Región y los convenios internacionales de las provincias en el Derecho Constitucional del Siglo XXI: Diagnóstico y Perspectivas”*, EDIAR, Buenos Aires.

Giddens, A. (1984), *“The constitution of Society: Outline of the theory of Structuration.Polity”*, Press, Cambridge.

Gilbert, A. (1988), “The new regional geography in English and French-speaking countries”, in *Progress in Human Geography*, 12, 208-228.

Iglesias, A. N. y A. N. Martínez (1997), *“Los Territorios del Derecho”*, Cuadernos del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján, Argentina.

Iglesias, A. N., A. N. Martínez y H. P. Pueyo (2000), “Escenarios de integración regional en América Latina: variables ambientales estratégicas para su análisis”, 50 Congreso Internacional de Americanistas, Varsovia. Actas.

Iglesias, A. N., A. N. Martínez y M. I. Kollmann (2002), “Regionalidad y ambiente en Mercosur. Bases para su construcción política en Argentina”, en *Mercosur /Medioambiente. Algunos problemas /algunas propuestas*, coord./comp. Dolores Brandis y Eduardo Muscar.

Universidad Complutense de Madrid, 2001.

Johnstob, R. (1991), "A Question of Place", Blackwell, Oxford.

Juste Ruiz, José (1999), "Derecho Internacional del Medio Ambiente", Mc Graw Hill, Madrid.

Lefèbvre, H. (1987), "La production de l' espace", Editons Anthropos, Paris.

Mac Leod, G. y M. Jones (2001), "Renewing the geography of regions", en *Environment and Planning. Society and Space*, Vol. 19, No. 6, December.

Manzanal, Mabel (1999), "La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo", *Revista Realidad Económica* No. 166, IADE, Buenos Aires.

Paasi, A. (1996), "Regions as social and cultural constructs: reflections on recent geographical debates", en *Att Skappa en Region-om identitet och territorium*, Eds. M Idvall.

Paasi, A. (1999), "Bounderies as social practice and discourse: the Finnish-Russian border", in *Regional Studies*, 33, 669-680.

Pred, A. (1984), "Place as historically contingent process: structuration and the time-geography of becoming places", in *Annals of the Association of American Geographers*, 74, 279-297.

Quintero, Silvina (1995), "Límites en el Territorio. Regiones en el Papel. Elementos para una crítica de la planificación regional", *Revista Realidad Económica* No. 131, IADE, Buenos Aires.

Sabsay, Daniel A. (1999), "El Federalismo Argentino. Reflexiones luego de la Reforma Constitucional", en *Ciencias Sociales. Presencia y continuidades*, J. A. Agulla (comp.), Academia Nacional de Ciencias, Instituto de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología, Buenos Aires.

Sabsay, Daniel A. (2000), "Constitución y ambiente en el marco del desarrollo sustentable", en *Ambiente, Derecho y sustentabilidad*, en J. R. Walsh y E. Di Paola, Editorial La Ley, Buenos Aires.

Sanders, G. (1985), "Integrated regional planning as an agent of the state vis a vis the local community and the "patria chica" (Homland): a summary of Central American experiencias", in *Environment and Planning D. Society and Space*, Vol. 3, 169-174.

Soja, E. W. (1996), "ThirdSpace: Journeys to Los Angeles and other Real-and imagined Places", Blackwell, Oxford.
