

# LA REGIÓN EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL ARGENTINO

María Elena DEMARÍA MASSEY DE FERRÉ

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *El regionalismo*; III. *El regionalismo en el ordenamiento constitucional argentino*; IV. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

El Estado federal —según anota García Pelayo— nace “como concepto y como forma de organización política” en la Constitución de Estados Unidos, si bien este texto no incluye esa expresión, la que se afirmará en la literatura alemana para contrastar la confederación de las nuevas formas surgidas en Norteamérica y Suiza.<sup>1</sup>

Estructurado sobre las relaciones jurídicas de coordinación, subordinación e inordinación, el Estado federal se nos presenta esencialmente como un ordenamiento jurídico que contiene en su esfera interna otros Estados menores colocados en un plano de paridad y caracterizados por una autonomía particular y directamente participativa en el gobierno central, en quien reside la soberanía.

Es decir, una integración signada por un criterio de unicidad pero conformada por la diversidad, dicho en otras palabras, una convergencia hacia la concentración sin que cada parte se desprenda de su particularidad, con un señalamiento temporal, en la centuria pasada, esto es, cuando era necesaria una forma intermedia entre la confederación y el Estado unitario.

Por ello, si analizamos el origen de los Estados federales, veremos que algunos de ellos proceden de una confederación preexistente: así, Estados Unidos, en 1787-1789; Suiza, en 1848-1874; el Reich, en 1871; mientras otros derivan de la transformación de un Estado unitario: así, Argentina, en 1853; México, en 1917; Brasil, en 1891; URSS, en 1924; Austria, en 1920; a la vez que un grupo se forma

<sup>1</sup> García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Revista de Occidente, 1964, pp. 215 y ss.

de antiguos dominios británicos, como Canadá, en 1867 y Australia, en 1900, pero que recién adquieren su pleno reconocimiento en el Estatuto de Westminster, en 1931. Otros, tienen breves experiencias federales, como Chile con la Constitución de 1828 y Colombia, con las de 1853 y 1866.<sup>2</sup>

Las alternativas del siglo actual han impuesto como realidad la necesidad de desconcentrar el poder y de esa variable ha brotado el Estado regional, caracterizado, también, por una cierta autonomía, con un sensible sentido de lograr una fórmula equilibrada entre las fuerzas centrífugas y centrípetas.

La conveniencia o no de estos sistemas contemporáneos está sustentada por criterios dispares que, a manera de síntesis, expone Biscaretti di Ruffia:

*Argumentos a favor:* 1) mayor participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos, dada la inmediatez; 2) aliviar a los órganos centrales del gobierno de los problemas puramente locales; 3) canalización legal expedita a las tendencias de núcleos autonomistas, aun secesionistas, propios de los lugares periféricos.

*Argumentos en contra:* 1) producen el quebrantamiento del sentido unitario del Estado; 2) propenden a remarcar la desigualdad económica de las zonas ricas y pobres; 3) al crear un nuevo orden, se agiganta la burocracia; 4) son generadores de conflictos normativos de las regiones entre sí y entre éstas y el Estado; 5) como consecuencia de lo anterior, se atenta contra el principio de la certeza jurídica al haber diversidad de fuentes creadoras de derecho y no estar bien delimitados los ámbitos de validez.<sup>3</sup>

## II. EL REGIONALISMO

El regionalismo ha tenido diferentes maneras de realización en los ordenamientos constitucionales. Desde un periodo limitado en el tiempo, como los *länder* alemanes —entre las leyes del 7-4-1933 y del 30-1-1934—, pues luego convergieron en una rígida centralización, o las cuatro provincias de la Unión Sudafricana —de acuerdo con la constitución de 1909— que por tendencias descentralizadoras llevaron a constituir un Estado federal.

<sup>2</sup> Las ejemplificaciones citadas no agotan la existencia de otros Estados federales.

<sup>3</sup> Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho Constitucional*, Madrid, Editorial Tecnos, 1873, p. 629.

La actual Constitución de la URSS, de 1977, al igual que la de 1936, prevé ocho regiones autónomas, cinco de las cuales pertenecen a la República Federativa de Rusia. A propuesta del Soviet de diputados populares de la región autónoma, el Soviet Supremo de la República federada promulgada la ley sobre la región autónoma, fija el artículo 86.

El sistema implementado por el constituyente italiano introduce las variables de adoptar el autogobierno regional en todo el territorio (artículos 114 y ss.) en coexistencia con tipos especiales de ordenamiento en regiones para aquellas zonas con características peculiares (artículo 116). Así establece una estructura regional que se adoptará en el ámbito de la nación y condiciones especiales de autonomía para Sicilia, Cerdeña, Trento, Alto Adigio, Friuli, Venecia Julia y Valle de Aosta, instrumentados éstos a través de estatutos especiales, adoptados por medio de leyes constitucionales.

Como concluye Biscaretti di Ruffia, las instituciones en que se concreta su autogobierno están reguladas por normas constitucionales formales que exigen, generalmente, la intervención del Tribunal Constitucional para dirimir sus controversias. Pero, fundamentalmente, no tienen ejercicio del poder constituyente, pueden tener su estatuto regional que, tras deliberación en el Consejo regional, aprueba el Parlamento por ley de la República (artículo 13).

En Bélgica, la reforma del 24 de diciembre de 1970 estableció tres regiones en el reino: la valona, la flamenca y la bruselesa y derivó a la ley la atribución de sus órganos. La misma reforma determinó cuatro regiones lingüísticas: la francesa, la neerlandesa, la bilingüe de Bruselas y la alemana, a la vez que determinó, sobre esa base, tres comunidades culturales (artículo 3º ter). Además, la Constitución fijó, para determinados casos, que los miembros electos de cada grupo lingüístico de cada una de las Cámaras fueran repartidos en un grupo francés y un grupo neerlandés.

Inspirado en el esquema italiano está el título VIII de la Constitución española de 1978, de tipo no federal, que prevé las Comunidades Autónomas, con personalidad jurídica propia, potestad normativa, autogobierno y recursos financieros propios.

De acuerdo con el artículo 143 podrán acceder al autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas "Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica". El estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación y por los diputados y senadores ele-

gidos en ellas y elevado a las Cortes Generales para su aprobación como ley, procedimiento más concreto que el establecido por la Constitución de 1931. Es decir, que el autogobierno no es la regla, sino el caso sujeto al cumplimiento de determinadas peculiaridades.

La Constitución del Perú, de 1979, en sus artículos 259-268 institucionaliza a las regiones.

Esta ejemplificación, que en nada agota el tema, nos lleva a plantear la naturaleza del Estado regional, en cuanto a si lo consideramos como manifestación del unitarismo o del federalismo.

Podríamos reflexionar, en cuanto a sus connotaciones de autonomía, sobre el ejemplo de las regiones italianas.

El reparto de los escaños en el Senado se efectúa en proporción a la población de las regiones, según el último censo general, pero ninguna región puede tener menos de siete senadores, exceptuando Molise, que tiene dos y el Valle de Aosta, que sólo tiene uno (artículo 57).

Es decir, que no se respeta la representación igualitaria de las regiones en la Alta Cámara, como es propio en la organización federal.

Tampoco, con ocasión de la elección del presidente de la República, se integra al Parlamento un número equivalente de delegados por cada región. Así mientras todas eligen, a través de su Consejo regional, tres delegados, el Valle de Aosta envía solo uno.

Por otro lado, la amplitud de las facultades legislativas de estas entidades públicas territoriales es considerable, limitada a las materias fijadas en la Constitución y al natural ámbito del territorio, amén de los fijados en el artículo 117, concernientes al respeto del interés nacional y al de otras regiones.

Sus Consejos regionales pueden ejercer la iniciativa legislativa (artículo 121), el referéndum derogador (artículo 75) y el constitucional (artículo 138).

El análisis de los poderes otorgados a través de la regulación constitucional, a gran distancia de tiempo, hace que perviva la indefinición sobre la calificación del regionalismo, tema que verdaderamente nos convoca a mayor concentración e investigación.

Según Ferrando Badía, "el Estado regional es una *entidad jurídica* pero pluralidad de fuentes legislativas de igual naturaleza, por su titular de autonomía constitucional; un único poder constituyente, *independiente* y en él existe un ordenamiento constitucional; un único

fundamento y por la eficacia jurídica de las leyes promulgadas por las mismas".<sup>4</sup>

El estudioso del federalismo, el distinguido maestro Pedro J. Frías, parte de la fórmula de tipo intermedio entre el unitario y el federal, impuesta por el jurista Gaspar Ambrosini y define al Estado regional como "el que reconoce autonomía para ciertas competencias a áreas con homogeneidad ambiental, social o económica".<sup>5</sup>

Se inclina por creer que el Estado regional es una forma federativa, tesis a la que adherimos, por considerar que, naciones históricamente unitarias, como España, Bélgica e Italia han respondido a las autonomías locales con esta respuesta de renuncia, por parte del Estado, a una parte de sus atribuciones, aunque, también, tiene otros matices peculiares que veremos.

### III. EL REGIONALISMO EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL ARGENTINO

#### A. *En la Constitución nacional*

Pasaremos a considerar la temática del regionalismo en el marco de la Constitución argentina a fin de analizar si cabe esa alternativa dentro de nuestra base institucional, ya que de su letra no se desprende, en forma categórica, la evidencia de su incorporación. Descartamos, obviamente, su consideración como estructura dotada de poder político, aunque sí su formación con criterio de integrar provincias para su desarrollo.

De las atribuciones del Congreso, surgen formas viables para regular el funcionamiento regional a tenor del artículo 67, inciso 12 (comercio interprovincial), inciso 14 (fijación de límites y organización, administración y gobierno de los territorios nacionales), inciso 27 (legislación exclusiva en lugares adquiridos por compra o cesión en cualquiera de las provincias).

Otra posibilidad podría ser a través de la normativa del artículo 13 y del artículo 67, inciso 14, pero este supuesto cae inmediatamente, porque el constituyente habla allí —dentro de las distintas

<sup>4</sup> Citado por Romero, César E., *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Ed. Zavalía, 1975, t. I, pp. 93 y ss.; ver Ferrando Badía, Juan, "Las formas históricas del poder político", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 138, 1964, y *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Madrid, Ed. Tecnos, 1978, pp. 139 y ss.

<sup>5</sup> Frías, Pedro J., "El Estado federo-regional", *La Ley*, año XLVII, núm. 64, del 1-4-1982, p. 1.

variables— de formación de “provincias”, es decir entes territoriales de poder político y la “región”, como tipo intermedio entre el juego de fuerzas centrífugas y centrípetas, afectaría una de las que Bidart Campos llama cláusulas pétreas, es decir, el federalismo.

Las facultades concurrentes del artículo 67, inciso 16, abren caminos para regular acuerdos que permitan la concreción de los objetivos enunciados en esa cláusula constitucional, las que a su vez se articulan con las previsiones marcadas por el artículo 107, o sea, la facultad de celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con la prevención, en el artículo 108, de que les está vedado formalizar los que tengan “carácter político”.

Entiende Vanossi que tal prohibición tiene el sentido de neutralizar la formación de “ligas” de gobernadores o “acuerdos” de provincias que pudieran afectar el ejercicio de las funciones del gobierno central.<sup>6</sup>

Los citados tratados parciales provinciales pueden acordarse a nivel internacional, con conocimiento del Congreso y siempre y cuando no invadan las previsiones fijadas por los artículos 27, 67, inciso 19, y 86, inciso 14, de la Constitución nacional.

Por otra parte, las tratativas que llevarán adelante las provincias para concretar acuerdos en el plano económico, social, cultural, judicial en el marco de la regionalización tienen plena cabida dentro de nuestro ordenamiento y permiten incorporar la “región” como entidad intermedia entre la provincia y la nación. Tal sentido se ampara en el contenido de los artículos 1º, 5, 104 y 106.

Es de interés hacer referencia al III dictamen sobre el contenido de las reformas constitucionales, producidas en mayoría por la Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Constitucional, en 1971, que proponía que el artículo 107:

reciba un añadido en el que se consigne que, sin perjuicio de las directivas y potestades que son competencia del gobierno federal, será legítima la creación de organismos regionales, surgidos del acuerdo de las provincias interesadas, con aprobación del Congreso. Esos organismos y sus autoridades tendrán atribuciones respecto del planeamiento

<sup>6</sup> Vanossi, Jorge R., *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, Eudeba, 1982, p. 251.

to regional y del funcionamiento de entes regionales de fomento y desarrollo.<sup>7</sup>

Dentro del marco extraconstitucional, las necesidades de coordinación, peculiares del régimen federal, han determinado la proliferación de convenios entre órganos administrativos y entidades políticas diversas. Así, como instrumento de concertación apareció, desde la década del treinta, la ley-convenio, como un contrato de adhesión para la coparticipación impositiva, en el cual la nación estatuye y las provincias adhieren.

### B. *En las constituciones provinciales*

El derecho público provincial, en una línea congruente con el nacional, no previó la regionalización, elaboración más novedosa en las organizaciones jurídico-políticas de los Estados.

Anterior al ciclo constituyente de la década del ochenta, sólo las Constituciones del Chaco y Neuquén, ambas de 1957, contienen una mención difusa sobre esta figura institucional, según vemos.

La primera de ellas, en su artículo 48, prevé la integración económica regional en materia impositiva y de producción y explotación de la riqueza natural, la que se instrumentará mediante acuerdos, tratados y organizaciones nacionales e interprovinciales.

El artículo 236 de la Constitución del Neuquén se refiere a la organización de la industria con sentido regional.

En las nuevas constituciones provinciales, la de Salta, en su artículo 8º, promueve la integración social, económica y cultural de las regiones con características e intereses comunes con el fin de alcanzar el desarrollo regional. Además, el artículo 3º, al estimular un federalismo de concertación con el gobierno nacional y las provincias, fomenta las relaciones intergubernamentales o interjurisdiccionales a través de tratados y convenios.

Según el artículo 17 de la ley suprema de La Rioja, la provincia podrá celebrar acuerdos, efectuar gestiones o mantener relaciones a nivel bilateral o regional con otras provincias o con la nación pero sin afectar los poderes políticos delegados al gobierno federal. Podrá acordar con la nación sobre coparticipación de impuestos, compensación económica y participación en todo órgano que administre facultades concurrentes, regímenes concertados y empresas interju-

<sup>7</sup> Vanosi, Jorge, *Teoría Constitucional*, B. Aires, Depalma, 1975.

risdccionales o del Estado nacional que exploten recursos en su territorio.

La provincia se dividirá en regiones geoeconómicas —declara la Constitución de Santiago del Estero (artículo 58)— para lo cual elaborará una carta de uso potencial del suelo que señale la vocación productiva de las regiones y permita establecer las prioridades del desarrollo regional.

Jujuy, al encarar la promoción económica en el artículo 72 de su Constitución, se propone dictar leyes para orientar la industria con sentido regional (inciso 2), así como estimular la integración económica regional (inciso 9).

La Constitución de Córdoba, en su artículo 69 establece que el planeamiento de las actividades económicas estará destinado al desarrollo regional e integración provincial. Con ese fin, la provincia acuerda con otras y con el gobierno federal su participación en sistemas federales o regionales de planteamiento.

En otro aspecto y a través de una ley especial, se prevé la regionalización de la provincia a los fines de facilitar la desconcentración administrativa, la más eficiente prestación de los servicios públicos y unificar los diversos criterios de división territorial (artículo 175).

Como corolario de estas referencias, advertimos que la incorporación del tratamiento de la región se inicia a partir de fines de la década del cincuenta, para destacarse en el último ciclo de reformas constitucionales, en todos los casos con exclusiva referencia al desarrollo económico y con intento integrador, sin olvidar, el constituyente, de remarcar la instrumentación de los mecanismos idóneos para enmarcar a la región. Quizás, Córdoba sea más ambiciosa al introducirla como medio de descentralización para lograr el mejoramiento de los servicios públicos.

En ningún momento la región adquiere virtualidad jurídico-política propia, ya hemos expresado que la autonomía es una peculiaridad de la provincia, entidad con gobierno propio y ejercicio del poder constituyente.

*A modo de síntesis*, apoyamos la “regionalización” como medio de cooperación entre los Estados miembros, tendente a promover su desarrollo y a sortear los problemas que los afectan.

Esta podrá implementarse a través de las leyes-convenio, o de los tratados parciales interprovinciales, siempre en el ámbito económico, social, cultural, judicial, pero nunca en lo político.

La “región”, como nueva entidad política del Estado no tiene cabida en nuestro orden jurídico, su institucionalización, como tal,



exigiría el ejercicio del poder constituyente, lo que, a su vez, implicaría retacear la expresión formal de nuestro federalismo ya que la fórmula regional limita la autonomía local.

Tal sería el efecto en el plano constitucional, con profunda derivación en el campo político e histórico, consecuencias todas ellas no deseadas pues significaría borrar los más importantes logros de nuestra organización institucional.

Sin embargo, el roce del tema nos advierte que la región, en lugar de constituir un esquema que mengua nuestra base federalista, puede transformarse en el instrumento revitalizador del sistema, al punto que el progresivo deterioro de la fórmula federal puede detenerse o aun revertirse, a través de nuevas implementaciones regionales.

Estas reflexiones son motivadas por el funcionamiento —de hecho— de prácticas disociativas de nuestro espíritu autonómico, cuando al calor de fervorosas declamaciones favorables a nuestra esencia federal se han trastocado ideas, sentires, principios, por intereses y conveniencias no siempre favorables a la salud del sistema, realidad ésta inspirada desde los propios centros de poder local.

Frente a tan mala entendida defensa del federalismo no ha sido ajeno el poder central, el que ha penetrado en las órbitas provinciales a tenor de las intervenciones federales,<sup>8</sup> con la consiguiente interrupción del régimen institucional o a través de los múltiples avances que el Estado moderno ha practicado en áreas antes vedadas pero que, a la postre, significan un recorte a las funciones y a los recursos provinciales.

Advertimos, entonces, que la región como nuevo marco en el orden de integración económica, social o cultural, cuyos tipos y características describen los expertos en distintas disciplinas, puede propender al desarrollo de un determinado núcleo regional, elaborado sobre la base de una planificación con objetivos bien precisos.

Estas políticas, delineadas en plena concordancia con la política nacional, pueden alcanzar un óptimo resultado traducido en crecimiento económico y bienestar general, lo que, sin duda, afianzará la entidad provincial como agente ejecutor de esas programaciones, como estructura generadora de riqueza y finalmente, como órbita de decisión política y por tal, centro difusor de poder.

<sup>8</sup> Con referencia a esa facultad federal en las Constituciones de Argentina, Brasil y México dice Duverger que "se ha solido desviar de sus objetivos para ser ejercida con fines políticos: desplazar a gobernantes elegidos por sufragio popular que no resulten gratos al gobierno central y reemplazados por agentes designados por el Poder Ejecutivo". (Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1970, pp. 585/586.)

Por todo ello, hacemos profesión de fe en torno de nuestro federalismo histórico y apoyamos la regionalización en el sentido expuesto y en cuanto propenda a que esa forma de organización autónoma se recree por encima de personalismos localistas, intereses sectoriales y los efectos de un centralismo que —durante años— ha ahogado la vida provincial.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho constitucional*.
- CAGNONI, José Aníbal, *Las regiones y la descentralización territorial*.
- CERMESONI, Jorge E., "El sistema constitucional regionalista: la expresión italiana", *La Ley*, t. 142, p. 1178.
- DEMARÍA MASSEY DE FERRÉ, María Elena, "El Estado regional", *Revista Notarial*, La Plata, núm. 883, noviembre-diciembre, 1985, p. 1097.
- DROMI, José Roberto, *Administración territorial y economía*.
- FERRANDO BADÍA, Juan, *Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947*.
- , *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*.
- FERRARO, Roque M., *El desarrollo regional argentino*.
- FRÍAS, Pedro J., *La provincia argentina*.
- , *Introducción al derecho público provincial*.
- , *Los tratados interprovinciales*.
- y otros, *Derecho público provincial*.
- , *Sobre poder y sociedad*.
- HUTCHINSON, Thomas J., *Buenos Aires y otras provincias argentinas*.
- INSTITUTO DE FEDERALISMO DE LA ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA, *Cuaderno de federalismo*.
- MIDON, Mario A., *La región: los niveles jurídico-político, científico y económico*, E. D., t. 100.
- MOLINA CABRERA, Orlando, *La integración subregional*.
- POVIÑA, Alfredo, *La integración regional y el municipio*.
- RAMELLA, Pablo, "Nuevas estructuras federales", *La Ley*, 1979-D, Sec. Doctrina.
- ROMERO, César E., *Derecho constitucional*.
- VANOSSI, Jorge R., *Teoría constitucional*.
- , *El estado de derecho en el constitucionalismo social*.
- , "El marco constitucional de la regionalización", *J. A.*, 1976-III-704.

ZARZA MENSAQUE, Alberto, "La integración latinoamericana y la reforma de la Constitución Nacional", U. N., de Córdoba, 1977. Separata del *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, año XXXIV, agosto-diciembre, 1975, núms. 4-5, pp. 147-165, y "La región como nueva alternativa federal, en *id.* años XL-XLI, núms. 1 y 2.