

Aportes para la reforma de las regiones argentinas

POR LUIS ASÍS DAMASCO(*)

Sumario: I. Introducción.- II. La regionalización intraprovincial.- III.- Etapas de la regionalización.- IV. Resultados actuales de la regionalización y de regímenes promocionales.- V. Conclusión.- VI. Bibliografía.

Resumen: el presente artículo tiene por objetivo hacer un aporte original sobre la regionalización. Abordamos dicho tema con un enfoque realista, proponiendo un esquema simple, que parte desde la constitución nacional como base legal, seguido de modificaciones legales en las provincias, que, junto a un régimen de promoción, sirva para atraer a la producción y la inversión, cuestión sensible de la que carecen la mayoría de las provincias. Las regiones deben tener el liderazgo en el desarrollo económico, como un paso fundamental para terminar con las cíclicas crisis económicas que padece la Argentina.

Palabras claves: desarrollo - regionalización - unificación legislativa provincial

Contributions for the argentinian's regions reform

Abstract: *this article's main goal is to make an original contribution about the regionalization. We tackle this issue, with a realistic focus, proposing a simple system that comes from the national constitution as the main legal base, followed by provinces legal reforms and a new legal status in order to promote and stimulate production and investments, a very necessary matter for the majority of provinces. The regions must have a leading role in the economic development, due to end the cyclic economic crisis that strikes Argentina.*

Keywords: *development - regionalization - unification of provincial law*

I. Introducción

La regionalización de la Argentina ha sido un tema ampliamente deliberado y discutido desde hace, como mínimo, treinta años a esta parte, pero nunca se ha hecho algo en concreto al respecto, por lo menos acciones o decisiones que hayan

(*) Abogado, Universidad Nacional de La Rioja. Prof. Derecho Internacional Público, Universidad Nacional de La Rioja. Doctorando en Ciencias Jurídicas, Universidad Nacional de La Rioja.

modificado la penosa realidad de muchas provincias sumidas en el atraso, la desidia y la improductividad.

Es por ello que el presente trabajo tiene por objeto proponer medidas concretas para materializar la tan mentada regionalización, que coadyuve y contribuya a elevar el nivel de vida de los argentinos que viven bajo diversas condiciones geográficas y climáticas, pero cuyo denominador común son sus más elementales necesidades.

I.1. Acerca del término región

Debemos primero precisar la acepción del término “región” que aquí desarrollaremos. Una de ellas sería el empleado en países como Perú o Colombia, solo por dar ejemplos, en que se refiere a un nivel gubernamental, en función de la condición unitaria de la organización nacional de dichos países. En el caso de Perú, la ley 27.783 de Bases de la Descentralización establece en su artículo 2 (Diario Oficial El Peruano, 2002a): “regula la conformación de las regiones y municipalidades; fija las competencias de los tres niveles de gobierno y determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales; y, regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles”.

Basándose en dicha norma, la ley 27.867 organiza los gobiernos regionales, fijando sus competencias, atribuciones, y en su artículo 4 (Diario Oficial El Peruano, 2002b) precisa la finalidad de dichos gobiernos: “La misión de los gobiernos regionales es organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo a sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región”.

En el caso de Colombia, encontramos una gran similitud; la ley 1454 del año 2011 define la regionalización en su artículo 3, inciso 5 —modificado por el artículo 2 de Ley 1962— (Diario Oficial, 2011): “El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y de Regiones, como Entidades Territoriales (RET) como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales”.

De colegir los textos normativos de ambos países sobre la misma temática, podemos apreciar las grandes similitudes del concepto de regionalización, su motivación de descentralización (por ser Estados de organización constitucional unitaria) y su pronunciado propósito de fomentar el desarrollo económico. La región, en su apreciación geoeconómica, está reconocida en la Constitución de la República Federativa de Brasil, estado de organización federal, en el Título III sobre la Organización del Estado, su Sección IV, artículo 43, versa sobre las Regiones; a ese

respecto, establece lo que podría ser materia de una ley complementaria que la organice (Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2020): “La ley complementaria regulará sobre: I- las condiciones para la integración de las regiones en desarrollo; II- la composición de los organismos regionales que implementarán, según lo dispuesto por la ley, los planes regionales, que hacen parte de los planes nacionales de desarrollo económico y social, aprobados conjuntamente”.

También se refiere a los incentivos, que pueden ser de tipo fiscal, tarifario o aprovechamiento de cursos de agua para regiones que padezcan sequías.

Otra acepción del término “región” es aquella vinculada con el Derecho Internacional. La Carta de las Naciones Unidas, en su Capítulo VIII, artículos 52-54, prevé la posibilidad de que se constituyan acuerdos u organismos regionales para la solución pacífica de las controversias. De hecho, un claro ejemplo de ello es la Organización de los Estados Americanos, organización regional, en la cual el término “región” implica todo el continente americano. También es utilizado dicho vocablo para hacer referencia a los procesos de integración económica entre Estados de un continente o sub continente.

I.2. La región en Argentina

Desde la creación del virreinato del Río de la Plata por Real Cédula del Rey Carlos III, el 1 de agosto de 1776, su conformación territorial era similar al trazado actual de las regiones. De hecho, su fundación misma tuvo motivaciones geopolíticas, de las que no debemos descartar las económicas. Su configuración original fue modificada el 5 de agosto de 1783: se disolvieron las Intendencias de Mendoza y San Miguel de Tucumán y en su reemplazo se erigieron: Córdoba del Tucumán —Mendoza, San Juan del Pico, San Luis de Loyola, Córdoba y La Rioja— y la de Salta del Tucumán que comprendía Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Catamarca y San Miguel del Tucumán (López, 1976, pp. 11-12). La posterior división y subdivisión de dichas jurisdicciones tuvieron como eje las ciudades principales.

Esta breve reseña sobre cómo se configuró el territorio argentino desde sus orígenes nos permitirá apreciar cómo la realidad geográfica y económica demostrará la necesidad cada vez más imperiosa de la constitución de la región como entidad que existirá por encima de los límites provinciales.

La ley 16.964 (Boletín Oficial de la República Argentina, 4 de octubre de 1966) creó el “Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo”, en donde se establece la división del territorio nacional en regiones de desarrollo. Sin embargo, no sería hasta décadas después que las regiones se institucionalizarían a través de tratados interprovinciales. En función de ello, podemos concluir

que el concepto de “región” para la Argentina, tiene una innegable connotación económica.

La Región Patagónica se constituyó por Tratado Interprovincial el 26 de junio de 1996, integrada por las provincias de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, estableciendo como máximo órgano la Asamblea de Gobernadores (artículo tercero). Posteriormente, se creó el Parlamento Patagónico, integrado por los legisladores de las provincias antedichas, que “es un organismo para el debate democrático de los problemas comunes y la elaboración de propuestas conjuntas para su superación y concreción”. La Región Centro, integrada originalmente por las provincias de Córdoba y Santa Fe, se constituyó por el Tratado Interprovincial firmado por los respectivos gobernadores el 15 de agosto de 1998, incorporándose a esta región el 6 de abril de 1999, la provincia de Entre Ríos. Sus órganos son: Junta de Gobernadores, como órgano superior de la región; un Comité Ejecutivo integrado por los ministros de los respectivos gobiernos; y la Comisión Parlamentaria Conjunta, integrada por todos los legisladores provinciales elegidos por sus respectivas cámaras. La Región de Cuyo, integrada por las provincias de Mendoza, San Juan y San Luis, entre 1988 y 2012 se denominó “Nuevo Cuyo” integrando a la provincia de La Rioja, que volvió a pertenecer a la Región del N.O.A. (Noroeste Argentino). La otrora Región del “Nuevo Cuyo” se constituyó el 22 de enero de 1988 por el Tratado de Integración Económica del Nuevo Cuyo. Sus principales órganos son la Asamblea de Gobernadores y un Comité Ejecutivo. La Región del Norte Grande incluye a las Regiones del N.O.A. y N.E.A. (Noreste Argentino), abarca a las provincias de La Rioja, Catamarca, Salta, Jujuy, Tucumán, Formosa, Santiago del Estero, Chaco, Corrientes y Misiones. El 9 de abril de 1999 se firmó el Tratado de Integración de la Región Norte Grande, cuyos órganos son el Consejo Regional del Norte Grande; la Asamblea de Gobernadores; Junta Ejecutiva; y un Comité Coordinador.

De la enumeración y somera descripción de las regiones creadas en la Argentina, podemos apreciar que sus órganos, más que regionales, son interprovinciales, cuya composición no es más que una réplica de las representaciones políticas de los gobiernos provinciales. Algunas de ellas han sido constituidas antes de la reforma constitucional de 1994; el artículo 107 de la Constitución Nacional de 1853-60, idéntico al actual artículo 125 primera parte, ya autorizaba a las provincias a:

(...) celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importancia de capitales extranjeros y la ex-

ploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con recursos propios.

De la letra constitucional apreciamos cómo la regionalización económica ya estaba presente en los constituyentes de 1853.

Todos los Tratados de Integración firmados después de 1994 incluían en los considerandos la referencia a los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional, por los cuales las provincias “pueden crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”, y “celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común”, respectivamente. En el trabajo titulado *La Constitución Reformada*, de los Dres. Menem y Dromi (1994), se sostiene que “la región sólo puede materializarse en el plano infraconstitucional, por leyes convenios, para la mejor integración del país, pero no constituye un nuevo nivel de gobierno” (p. 399). Coincidimos en que no es necesario otro orden político-burocrático que se agote en buenas intenciones y en fuente de nuevos privilegios políticos e incremento de gasto público; pero es imperativo que la región tenga una autoridad con el exclusivo ámbito de su competencia, para poder desenvolver el proceso de regionalización con eficiencia y eficacia.

En cuanto al rol del gobierno federal en la regionalización, debemos tener en cuenta que el artículo 75, sobre las atribuciones del Congreso de la Nación, en su inciso 19, establece que corresponde al Congreso “proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”. La Carta Magna le otorga a este tipo de iniciativas el carácter de cámara de origen al Senado de la Nación, lo cual es conteste con la calidad representativa de dicho cuerpo, puesto que la cámara de senadores representa a las provincias y a la ciudad autónoma de Buenos Aires. Si bien, como describimos *ut supra*, la Constitución Nacional le reconoce a las provincias la atribución para crear regiones, al interpretarlo junto al artículo antedicho podemos concluir que “el proceso de regionalización debía desarrollarse conforme al ejercicio de facultades concurrentes o compartidas” (Castorina de Tarquini, 2003, p. 9). El gobierno federal no deberá permanecer indiferente, articulando políticas para evitar que existan regiones rezagadas respecto del resto. La realización de obras públicas que integren a su vez a las regiones como un todo, como podrían ser líneas ferroviarias, autovías, optimización de los puertos ya existentes o creación de nuevos, en definitiva, dar un decisivo impulso al transporte multimodal.

I.3. Órganos interjurisdiccionales

Son entes en los que hay representantes de las provincias involucradas (generalmente funcionarios provinciales del ramo que corresponda al ente) y un representante del gobierno nacional, pudiendo ser un ministro o un secretario del Poder Ejecutivo Nacional. Por ejemplo, el Consejo Federal de Educación, el Consejo Federal de Cultura, siendo más que nada de tipo consultivos o foros de discusión, que pueden ser útiles en algunas cuestiones; pero las regiones necesitan algo más. Algunos funcionan como coordinadores, emiten declaraciones, resoluciones de cumplimiento obligatorio entre los miembros. Otros, como el Consejo Federal de Cultura o el Consejo Federal de Turismo, son “órganos consultivos, de concertación, acuerdo y planificación”, pero cuya ejecución estará a cargo de cada jurisdicción.

Tenemos el caso del Consejo Hídrico Federal, integrado por el Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias, que intenta una regionalización basada en su temática, pero cuya conformación es diferente a las regiones instituidas. Otro ejemplo es el Régimen Federal de Pesca regulado por ley 24.922 (Boletín Oficial de la República Argentina, 12 de enero de 1998), que crea el Consejo Federal Pesquero, con representación de todas las jurisdicciones interesadas, incluyendo secretarías del Poder Ejecutivo Nacional, pero de estructura más compleja, y mayores facultades que los otros consejos antes descriptos, ya que incluye establecer la política pesquera nacional, la captura máxima permisible (artículo 8), la investigación científica y técnica (artículo 11), el otorgamiento de permisos de pesca (artículo 26), llevar el Registro de la Pesca (artículo 41), entre otras funciones. Estos órganos mencionados a título de ejemplo son muy similares a los órganos de las regiones descriptos *ut supra*, aunque algunos de ellos, como el Consejo Federal de Educación tiene más incidencia que cualquier asamblea de gobernadores o “parlamento” regional.

I.4. La ley 18.575 de Promoción para el desarrollo de zonas de fronteras

La ley 18.575 (Boletín Oficial de la República Argentina, 30 de enero de 1970) es una de las primeras normas de promoción del desarrollo (1) y de una zona sensible como las fronteras. De su corto articulado, debemos destacar el artículo 6, que establece:

Las medidas promocionales para la zona y en especial las áreas de frontera deberán proporcionar: a) Estímulos suficientes que propen-

(1) Cabe destacar que fue promulgada cuatro años después de la ley que establecía las regiones. Ambas normas se complementan en cuanto a sus objetivos.

dan a la radicación y arraigo de población; b) Adecuada infraestructura de transporte y comunicaciones; c) Apoyos de carácter económico y financiero que faciliten la explotación, elaboración y transformación de los recursos naturales de la zona; d) Régimen especial crediticio, impositivo y arancelario para instalar industrias o ampliar los existentes; e) Facilidad de acceso a la tierra y vivienda propia; f) Conveniente asistencia técnica a la economía regional; g) Elevación del nivel educacional, sociocultural y sanitario; h) Todo otro tipo de facilidad que propenda a la consecución de los objetivos perseguidos.

Aunque es una ley de hace 50 años, todavía se encuentra vigente, pero sin aplicación; de hecho, en el año 2006, se presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de solicitud al Poder Ejecutivo Nacional para la implementación del régimen de la citada ley (2). Mediante el decreto 27/2017 (Boletín Oficial de la República Argentina, 10 de enero de 2017) se modificó la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad que ya habían sido creadas por decreto-ley 15.385/44, ratificado por ley 12.193 (Boletín Oficial de la República Argentina, 31 de diciembre de 1946), otorgándole a la Comisión, en su artículo 7, entre otras funciones, la de coordinar, asesorar y coordinar con las autoridades nacionales, provinciales y municipales, para el desarrollo armónico de las actividades que realicen en las zonas de seguridad. En este caso, no se trataría de una política regional, sino de seguridad nacional, pero la delimitación del ámbito de la competencia de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, junto con la ley 18.575, conjuga el elemento geográfico específico (frontera), con un objetivo político (seguridad y defensa) y con una finalidad social amplia pero no menos contundente (desarrollo económico).

De lo expuesto, podemos apreciar que la necesidad de la regionalización económica, en algunos casos, se halla asumida de manera parcial; en otros casos, la existencia de entes interjurisdiccionales puede llegar a entorpecer los objetivos regionales, pues incorpora órganos del poder ejecutivo nacional en cargos directivos; o el último ejemplo, que, vigente, no ha sido implementado. Como “ningún hecho geográfico tiene importancia política con independencia del obrar humano” (Heller, 1992, p. 163), conviene traer a colación el trabajo de Julio Rodríguez Arias (1975) quien aborda el concepto de “geoadministración”, siendo “el resultado de inyectar en la administración o cuerpo de conocimientos técnico administrativos un catalizador y al propio tiempo un estimulante para fortalecer y guiar al funcionario sobre la base objetiva y segura del conocimiento geográfico” (p. 2). Si bien este valioso enfoque está pensado para áreas de frontera, nos brinda una clara noción de cómo comenzar el camino de la regionalización económica; se

(2) Expediente 0158-D-2006, de fecha 02/03/06.

reconoce también que la modernización del Derecho Público es acertada para lograr los fines propuestos.

II. La regionalización intraprovincial

Todas las constituciones provinciales, con algunas diferencias, permiten a sus municipios constituir consorcios, organismos, entes, con otros municipios en cuanto a territorio se refiere. En la constitución de la provincia de La Rioja encontramos un doble criterio para constituir regiones intraprovinciales. El artículo 172, referente a lo que deben contener las Cartas Orgánicas municipales, establece en su inciso 8: “El proceso de regionalización para el desarrollo económico y social, que permita la integración y coordinación de esfuerzos en pos de los intereses comunes mediante acuerdos interdepartamentales, que podrán crear órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”. A lo que se agregan regiones intermunicipales o interdepartamentales que la constitución provincial ya reconoce: Región “Valle del Bermejo: Vinchina, General Lamadrid, Coronel Felipe Varela. Región 2: Valle del Famatina: Famatina, Chilecito. Región 3: Norte: Arauco, Castro Barros, San Blas de Los Sauces. Región 4: Centro: Capital, Sanagasta. Región 5: Llanos Norte: Independencia, Ángel Vicente Peñaloza, Chamental, General Belgrano. Región 6: Llanos Sur: General Juan Facundo Quiroga, Rosario Vera Peñaloza, General Ortíz de Ocampo, General San Martín”.

Aquí estamos ante una acepción más del término Región, solo que se tratarían de aquellas constituidas dentro del territorio de la provincia; creemos que, en la regionalización económica, este tipo de regiones o Entes regionales, podrían tener un rol consultivo muy importante, siendo algo similar al Comité de las Regiones de la Unión Europea. Es por ello que la tarea de los municipios es crucial, y su desempeño debería basarse mayormente en la conformación de Entes intermunicipales como los ya existentes en la provincia de Córdoba: Adesur (Asociación para el Desarrollo Regional del Centro-Sud de Córdoba); Eincor (Ente Intercomunal del Norte de Córdoba), cuyos objetivos son el desarrollo sustentable y el estudio y cuidado del medio ambiente (Hernández, 2003, pp. 497-498), o la prestación de servicios públicos, como el de agua potable como el que presta el Einat (Ente Intermunicipal de Aguas de Traslasierras), entre otros.

III. Etapas de la Regionalización

III.1. Primera etapa: la unificación legislativa de la región

La primera etapa, la más elemental, consistirá en que las provincias que integren la región unifiquen su legislación en la mayor medida posible, es decir, que

tengan el mismo código procesal civil y laboral, penal, minero, de procedimientos administrativos, impositivo, etc. Dicha legislación común debería ser sancionada y promulgada por los respectivos gobiernos.

III.2. Segunda etapa: promoción social y económica del empleo, la producción y la industria

En la segunda etapa, las provincias integrantes de la región en cuestión deberían aprobar un “Régimen de promoción social y económica del empleo, la producción y la industria”, debiendo tener como ejes constitutivos: minería, agricultura y ganadería; protección ambiental; servicios públicos; infraestructura; energía (su producción y transporte); tierras fiscales; autoridad de aplicación (autoridad regional); y Procedimiento Administrativo. Sus destinatarios serían preferentemente pequeñas y medianas empresas, o la asociación de estas, y/o personas físicas. Para la aplicación del mismo, primero se deberá recabar información acerca de los recursos naturales existentes en la región y definir cuáles serán objeto de promoción, para que se decida posteriormente la modalidad de la misma.

III.3. La autoridad regional: el Consejo Regional

El Consejo Regional deberá estar compuesto por un representante de cada provincia integrante de la región; dicho representante debería ser un ministro regional o de la región, designado por la legislatura de cada provincia a propuesta de cada gobernador. El Consejo deberá contar con una Dirección de Planeamiento, y como órganos consultores las cámaras empresariales respectivas. Los gastos que insumiere el Consejo Regional serán sufragados por las provincias que la integren, con base en un criterio de equidad y proporción.

III.3.1. De su naturaleza jurídica

El Consejo Regional es un órgano supraprovincial con competencias específicas y personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines. Tiene plena autonomía funcional y jerárquica y autarquía financiera.

El Consejo Regional no reemplaza ni sustituye la competencia de ningún gobierno en sus tres niveles (nacional, provincial, municipal) ni se superpone en sus funciones con ningún órgano ya existente. Mantiene su vinculación con los respectivos gobiernos provinciales, por ser sus integrantes ministros designados por aquellos, pero a la vez, tienen su propio cometido administrativo. Su personalidad jurídica le permitirá firmar convenios y concertar acuerdos con otros gobiernos provinciales o consejos regionales si los hubiere y con el gobierno nacional.

El Consejo Regional será la autoridad de aplicación del “Régimen de promoción social y económica del empleo, la producción y la industria”, con competencia exclusiva en cuanto al procedimiento administrativo para solicitar acogerse a dicho régimen promocional. En el caso del agotamiento de la vía administrativa, la competencia judicial será la del lugar donde se pretendiera radicar el emprendimiento y/o empresa. En el caso de ser varios los proyectos presentados por la misma persona física o jurídica, serán competentes los tribunales del lugar donde se radicaría el proyecto de mayor cuantía.

III.3.2. De su naturaleza política

El Consejo Regional, al ser autoridad de aplicación del Régimen de promoción social y económica del empleo, la producción y la industria, ofrece garantías de transparencia, continuidad y orden administrativos para los potenciales inversores, quienes solamente deberán tratar con el Consejo, a los fines de agilizar la burocracia.

El Consejo Regional que proponemos podría crearse y funcionar con la legislación vigente. Pero, en caso de una reforma constitucional, se debería modificar el inciso 12 del artículo 75 de la Carta Magna, facultando a la provincias, y, por ende, vía unificación legislativa regional, a dictar los códigos de Minería y del Trabajo y Seguridad Social, preservando el Congreso Nacional solo la facultad de enunciar los “Principios del Derecho Laboral” y/o “Principios del Derecho Minero” a modo de los presupuestos mínimos de protección ambiental, prescripto en el artículo 41 de la Constitución Nacional y definido en el artículo 6 de la Ley General de Ambiente -Nº 25.675- (Boletín Oficial de la República Argentina, 28 de noviembre de 2002): “Se entiende por presupuesto mínimo (...) a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental”.

De este modo, cada región sancionaría, cumpliendo los principios o ley general correspondiente, la legislación laboral y minera más conveniente, que sea competitiva sin menoscabar los derechos de los trabajadores, y que sea creadora de riqueza genuina, respectivamente.

Un ejemplo actual de estructura legal de un régimen de promoción es el “Régimen de creación y funcionamiento de Agrupamientos Industriales”, creado por ley 13.744 (Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, 9 de noviembre de 2007) y modificado por ley 14.792, vigente en la provincia de Buenos Aires, con una estructura similar a la que sugerimos, aunque pensamos que tendría mejores resultados si se implementa a nivel regional. La similitud con el que proponemos radica en que prevé la presentación del proyecto, artículos 3 y 4 de la ley antedicha

y otorga competencias exclusivas a una Autoridad de Aplicación para la aprobación del mismo: “artículo 7.- La aprobación del proyecto por parte de la Autoridad de Aplicación, mediante acto administrativo, habilita al solicitante a iniciar las obras especificadas en el mismo”.

En su Título III, capítulo 1, artículo 24, clasifica a los Agrupamientos Industriales en cinco categorías:

- a) Parque Industrial: Es una porción delimitada de la Zona Industrial, diseñada y subdividida para la radicación de establecimientos manufactureros y de servicios, dotada de la infraestructura, equipamiento y servicios (...); b) Sector Industrial Planificado; c) Área de Servicios Industriales y Logística; d) Incubadoras de Empresas; e) Unidades Modulares Productivas; f) Pequeños y Medianos Parques Industriales.

A su vez, clasifica a los Agrupamientos Industriales según el sector al que pertenecen sus empresas: generales, sectoriales y científicos y/o tecnológicos —artículo 25—; según de quien sea la iniciativa: oficiales, privados, mixtos y mixtos promocionales —artículo 26— y según el origen de su emplazamiento: originarios, refuncionalización de plantas industriales en desuso, y proyectos sobre parcelamientos existentes —artículo 27—. La ley que describimos nos brinda un valioso ejemplo de cómo se podría instrumentar el Régimen de promoción económica y social del empleo, la producción y la industria, pero aplicado a escala regional.

IV. Resultados actuales de la regionalización y de regímenes promocionales

El proceso actual de regionalización iniciado en la Argentina hace más de veinte años no ha arrojado grandes resultados, ni ha mostrado eficacia alguna la multiplicidad de órganos y demás instituciones, ya que no han sido diferentes de lo que son los gobiernos provinciales ni gestionado tampoco acciones o siquiera proyectos innovadores en materia de generación de riqueza. Por ello, creemos que es necesario optimizar las regiones ya creadas, teniendo autoridades propias, y no instituciones como las actuales, que son una mera combinación de gobiernos provinciales. Han existido en el pasado iniciativas de tipo regional, pero incentivadas o llevadas adelante por el gobierno nacional; en el primer caso, podemos citar el caso del “Canal Federal” (3), que involucraba a las provincias de Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca y La Rioja, cuyo objetivo era aprovechar el río Salí Dulce, que no era conveniente para los intereses de las provincias que forman parte de la cuenca, y beneficiaba más a esta última que no integra la cuenca. Otro caso es la Promoción Industrial para la provincia de La Rioja, establecida por ley 22.021

(3) Recuperado de <http://www.produccion.com.ar/96set01.htm>

(Boletín Oficial de la República Argentina, 28 de junio de 1979), con sus ampliaciones posteriores a otras provincias (San Juan, Catamarca, San Luis) y sucesivas prórrogas hasta la última del decreto PEN 699/10 (Boletín Oficial de la República Argentina, 26 de mayo de 2010) hasta su finalización en 2012.

Dicho Régimen no ha sido de gran utilidad, perjudicó a otras provincias y, en el caso de La Rioja, no ha mejorado sustancialmente el nivel de creación de empleo, ni tampoco ha servido para que se radiquen industrias que aprovechen los recursos naturales de la provincia. En un trabajo pormenorizado del Consejo Empresario Mendocino, titulado *Actualización del Impacto Económico para la Argentina y Mendoza de los Regímenes de Promoción en las provincias de San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca*, se detallan los perjuicios financieros con cifras contundentes: \$ 10.288 millones de pérdida total de recursos fiscales para la provincia de Mendoza al 2010, y el costo fiscal para el País ascendió a \$179.152 millones del año 2010. Así, “la pérdida económica total para Mendoza del régimen de promoción industrial de las Cuatro Provincias aledañas ha sido de \$72.512 millones, desde 1973 hasta 2010, manteniéndose en un rango entre 1,6 y 2 veces el PGB de la Provincia” (Consejo Empresario Mendoza, 2011, p. 14).

La prórroga de la promoción mediante el decreto 699/10 antes mencionado provocó un conflicto judicial, decidiendo la Corte Suprema de Justicia de la Nación vía recurso extraordinario el rechazo del recurso interpuesto por la Cámara de Comercio, Industria y Agropecuaria de San Rafael ante la decisión de la Cámara Federal de Apelaciones de Mendoza, que, a su vez, había revocado el fallo del Juzgado Federal de Primera Instancia de Mendoza otorgando una medida cautelar. La provincia de La Pampa también había realizado planteos judiciales sobre la misma cuestión.

Es en función de esa experiencia, y por equidad federal, que, si bien debe haber un régimen promocional, se debe sustentar en los propios recursos de la provincia y, en este caso, de la región, y no requeriría una inversión a un costo tan alto como la vigente entre 1979-2012. En la Argentina actualmente hay 405 parques industriales, de los cuales en la Región Cuyo aportan el 20% del empleo regional, en la Región Centro 11%, en la Región NEA 9%, en la Región Patagónica 57%, en la Región NOA 19% (4). Aunque muestran interesantes resultados en la creación de empleo, sostenemos que cada región debe proveer a los costos de la Promoción, sin que estos recaigan sobre otras provincias o la Nación, pues eso hará a su sustentabilidad.

(4) Recuperado de <http://www.redparques.com.ar/>

La ley provincial 6.141 de La Rioja, del año 1996, promocionaba las actividades agropecuarias, industriales, turísticas y mineras, otorgando beneficios de exención impositiva (sellos, automotores e ingresos brutos) y exención de tasas y contribuciones municipales (para ello debía adherir el municipio a este régimen por ordenanza) y una estabilidad fiscal de 15 años para actividades agropecuarias, industriales y 30 años para minería, aunque en este caso no era necesario que lo estableciese una ley provincial pues ya estaba vigente la ley 24.196 (Boletín Oficial de la República Argentina, 24 de mayo de 1993), cuyo artículo 8 prescribía dicha estabilidad. Más allá de la intención del legislador, lo cierto es que, además de una deficiente técnica legislativa, tenía desde su comienzo un defecto: en su artículo 21 se fijaba la vigencia del régimen de promoción por 5 años. Insistimos en que para que un régimen de promoción económica no solo tenga éxito, sino, tenga sentido, debe ser a largo plazo, o mejor aún, sin plazo, teniendo en cuenta que todo proyecto productivo puede llevar años de desarrollo hasta alcanzar su plenitud.

IV.1. La macrorregión Atacalar

Creada en 1996, inicialmente integrada por la III Región de Atacama, y las provincias de La Rioja y Catamarca, luego se amplió a otras provincias argentinas como Córdoba, Santiago del Estero, Santa Fe y Tucumán. El Comité de Integración es el principal órgano, junto con comisiones sobre ámbitos específicos como facilitación fronteriza, Infraestructura, transporte y comunicaciones, industria, comercio y producción, educación y cultura, turismo y deporte, minería y medio ambiente, salud, foro de autoridades políticas y una subcomisión mesa de género. Abarca provincias que son de regiones distintas, del Norte Grande y Centro, lo cual ya es discordante respecto al resto de las integrantes de la región, ya que distinto hubiera sido un convenio entre esas regiones argentinas y la región chilena; la asociación de provincias por separado no lleva a ningún resultado óptimo, como sucede con dicha macrorregión hasta el presente. Cabe destacar que la región en Chile es una división política, que en el caso de la III Región comprende las provincias de Chañaral, Copiapó y Huasco; lo que no sucede con las regiones argentinas, pues al momento no hay autoridades regionales constituidas como tales, al contrario que en Chile, donde sí las hay.

IV.2. El rol del Estado en la regionalización

El Estado debe recuperar protagonismo —pero sería y eficientemente—, convertir a la tierra pública en el principal eje de sus políticas de desarrollo, parcelando aquellas que sean aptas para la agricultura, ganadería, avicultura, etc., y otorgarlas en concesión a cooperativas con fines exclusivos de producción y/o

industrialización de alimentos; en el caso de industrias más complejas, como frigoríficos, fabricación de insumos médicos, indumentaria, turismo, y otras, las mismas deberían detallar en su proyecto de inversión qué bienes y/o servicios subsidiados (inmuebles, energía eléctrica, gas natural, etc.) requerirían para el desenvolvimiento de sus actividades. Prácticamente no debería quedar industria ni actividad productiva sin promoción, excepto casinos, diferenciándose en todo caso, en el grado de promoción.

Se debe recuperar una sana subsidiariedad del Estado. Germán Bidart Campos (1983) en su obra *Los Valores de la Democracia Argentina*, lo valora expresando que es “útil y bueno para la democracia” (p. 69). Las inversiones, sobre todo extranjeras, fomentadas por Tratados bilaterales de inversión, han sido escasas a pesar de los sendos privilegios que dichos tratados le otorgan y solo han servido para extranjerizar la economía y descapitalizar al país. Las Pequeñas y Medianas Empresas que más mano de obra ocupan, nunca han gozado de un genuino y estable régimen promocional; con lo que aquí ponemos modestamente a consideración, las beneficiaría. Además, al tener toda una región entera que promueva actividades industriales y productivas, favorecerá la formación de “clústers industriales”. En cuanto a las políticas de Estado, hay muy pocas que se lleven adelante a pesar de los cambios de gobierno, pero en todo caso son insuficientes. El Federalismo, tan mentado por algunas provincias, y a veces muy poco observado por algunas de ellas “puertas adentro”. El gobierno nacional actual había propuesto formar “24 capitales alternas”, constituidas por ciudades del interior; sin emitir un juicio de valor sobre ello, insistiremos en que la solución no está en multiplicar la burocracia estatal ni aumentar su presencia en postergados puntos de la Argentina.

Un sano ejemplo de actuación del Estado en la economía es la empresa estatal sueca “LKAB” (5), que se dedica a la explotación de hierro desde 1890. Cuando se habla del éxito de los países escandinavos, sería útil recordar esto, así como también el fuerte protagonismo del Estado sueco que es titular de cuarenta y seis compañías total o parcialmente, empleando 135.000 personas. El valor total estimado de la cartera corporativa estatal asciende a SEK 630 mil millones (63.000 millones de dólares norteamericanos). Por supuesto que dichas empresas son controladas para que su manejo sea eficiente.

V. Conclusión

En este artículo hemos fundamentado nuestro aporte para la reforma de las regiones argentinas, en casos actuales y en instituciones existentes, hemos señalado aquellos ejemplos que nos demuestran cómo se han implementado estructuras de

(5) Recuperado de <https://www.lkab.com/sv/>

promoción similares como el de la provincia de Buenos Aires, que prevé la activa participación estatal como actor decisivo, aunque no el único, y el caso de la empresa sueca LKAB, que nos muestra cómo una empresa estatal puede ser eficiente, insertada en el mercado internacional, con una sólida estructura organizacional que comprende, entre otras, auditoría, política de personal, política financiera, política de sostenibilidad, código de conducta, etc. Nos basamos en el ordenamiento jurídico vigente para sostener su viabilidad institucional, aunque también proponemos algunas reformas que podrían optimizar aún más su rendimiento. Pedro J. Frías, citado por Abalos, afirmaba que “la región no es la contrafigura de la provincia o de la Nación, sino el punto de concertación de las competencias y de conciliación de los intereses” (Abalos, 2012, p. 6).

Los temas que tratamos en el presente artículo son los que redundan en la realidad nacional, proveen abundante bibliografía y brillan por su total ausencia en la política argentina. Ellos son: el rol del Estado, la escasa y a veces ausente iniciativa privada, la carencia de políticas de Estado y el Federalismo. La realidad política y socioeconómica argentina requiere imperiosamente de urgentes medidas que enfrenten la decadencia y postración de amplios sectores de la población; es inexplicable que la gran abundancia de recursos naturales —muchos de ellos, inexplorados— y de valiosos recursos humanos —desaprovechados—, convivan con la pobreza y miseria. Tampoco se puede entender cómo, mientras se declama querer terminar con la pobreza, se sofoca al empresariado nacional con una presión impositiva intolerable, cuando ellos son los primeros en emplear mano de obra y en promover así el consumo interno.

Por ello, siendo el Estado, por lo menos, en su prístino concepto, una herramienta irremplazable para la consecución del bien común, debe actuar a través de las instituciones que proponemos, materializando el tan esperado, y nunca realizado, desarrollo regional.

VI. Bibliografía

Abalos, M. (2012). La región en el federalismo argentino a la luz del pensamiento de Pedro J. Frías. *Revista Debates de Actualidad*, Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Santa Fe: Editorial Rubinzal Culzoni.

Bidart Campos, G. (1983). *Los Valores de la Democracia Argentina*. Buenos Aires. Editorial Eudeba.

Castorina de Tarquini, M. (2003). *La provincia y la región. Derecho Público provincial y municipal*, tomo I, 2da. Edición. Buenos Aires: La Ley.

Consejo Hídrico Federal (s/f). Recuperado de <http://www.cohife.org/s59/consejos-hidricos-regionales>.

Compendio de Normas de Derecho Internacional Público (2005). Buenos Aires: Editorial La Ley.

Consejo Empresario Mendocino (2011). *Actualización del Impacto Económico para la Argentina y Mendoza de los Regímenes de Promoción en las provincias de San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca*. Recuperado de <http://cem.org.ar/actualizacion-del-impacto-economico-2011/>

Diario Oficial Colombia. *Ley 1454*. Recuperado de <https://justiciaambientalcolombia.org/wp-content/uploads/2012/10/ley-1454-de-2011.pdf>

Diario Oficial El Peruano (2002a). *Ley 27783 de Bases de la Descentralización*. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/download/full/3To-uKT-KeG9ZTf4hiLo1S>

Diario Oficial El Peruano (2002b). *Ley 27867 de Gobiernos Regionales*. Recuperado de https://busquedas.elperuano.pe/download/full/E_meT4BaaLuBSXzLicVJ9l

Dromi, R. y Menem, E. (1994). *La Constitución Reformada*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.

Heller, H. (1992). *Teoría del Estado, 5º Ed.* Buenos Aires: Ediciones Fondo de Cultura Económica.

Hernández, A. (2003). *Derecho Municipal. Parte General* (pp. 487-498). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

López, N. (1976). *El Pleito de la Patria* (pp. 11-12). Buenos Aires: Editorial Círculo Militar.

Macrorregión ATACALAR (s/f). Recuperado de https://www.comiteatacalar.cl/articulos_ver.php?id=1 [Fecha de consulta: 05/03/2021].

Parlamento Patagónico (s/f). Recuperado de <http://www.parlamentopatagonico.legisrn.gov.ar/> [Fecha de consulta: 29/05/2020].

Región Centro (s/f). Recuperado de <http://www.regioncentro.gob.ar> [Fecha de consulta: 29/05/2020].

Región Norte Grande Argentino (s/f). Recuperado de <https://regionnortegrande.com.ar/> [Fecha de consulta: 29/05/2020].

Región Cuyo (s/f). Recuperado de <https://www.sanluis.gov.ar/aspectos-generales/> [Fecha de consulta: 29/05/2020].

Región Patagónica (s/f). Recuperado de <http://www.saij.gov.ar/LPL0000504> [Fecha de consulta; 29/05/2020]

Rodríguez Arias, J. (1975). *Geoadministración* (pp. 2-26). Cuyo: Centro de Estudios Interdisciplinarios de Fronteras Argentinas. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEIFAR), Universidad Nacional de Cuyo.

Legislación

Ley N° 16964. Boletín Oficial República Argentina, Buenos Aires, 4/10/1966. Recuperado de <http://www.saij.gov.ar/legislacion/ley-nacional-16964->

Ley N° 18.575. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 30/01/1970. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anejos/35000-39999/37912/norma.htm>

Ley N° 12193. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 31/12/1946. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anejos/30000-34999/32073/norma.htm>

Ley N° 22021. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 28/06/1979. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anejos/30000-34999/32191/norma.htm#:~:text=Ley%2022021%20del%2028%2F7%2F79&text=R%C3%A9gimen%20especial%20de%20franquicias%20tributarias,3%20de%20mayo%20de%201979.>

Ley N° 24196. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 24/05/1993. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=594>

Decreto N° 699/10. Boletín Oficial República Argentina, Buenos Aires, 26/05/2010. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-699-2010-167662/texto>

Decreto 27/2017. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 10/01/2017. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/157506/20170110>

Constitución de la República Federativa de Brasil (2020). Recuperado de http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF_espanhol_web.pdf

Ley General del Ambiente N° 25.675. Normas Ambientales. (2006) (pp. 124-130). Editorial La Ley, Buenos Aires.

Ley N° 13.744. Boletín Oficial de la provincia de Buenos Aires, 09/11/2007. Recuperado de <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2007/13744/3120>

Ley N° 6.141 de la Provincia de La Rioja. Recuperado de

<https://legislaturalarioja.gob.ar/consulta-de-leyes.html#gsc.tab=0>

Fecha de recepción: 07-03-2021

Fecha de aceptación: 30-08-2021