

Capítulo IV

Hacia un Nuevo Federalismo Regional



I. Integración Interprovincial e Integración Intermunicipal

El reconocimiento expreso por parte de la Constitución Nacional de 1994 a la posibilidad de crear regiones ha puesto en marcha en nuestro país un proceso de integración regional interprovincial que, debe reconocerse, se encuentra en sus comienzos.

La Constitución reformada en 1994 establece explícitamente una clara jerarquía entre los distintos niveles de legislación. Reafirma la supremacía de la Constitución, seguida de los tratados internacionales con jerarquía constitucional y de la legislación ordinaria; éste es el orden. De este modo, a nivel de la legislación local, así como los tratados internacionales firmados por las provincias no pueden contradecir a los tratados firmados por la Nación, tampoco pueden ir en contra de las Constituciones respectivas.

Sin perjuicio de la facultad de celebrar estos tratados con Estados extranjeros, las provincias mantienen la potestad de llevar a cabo acuerdos entre sí, lo cual constituye una útil herramienta para el óptimo desarrollo de la gestión provincial de interrelación. Cabe mencionar como ejemplos de lo anteriormente expresado al Tratado Constitutivo de la REGIÓN CENTRO, que los gobernadores de Córdoba y Santa Fe suscribieron el 15 de agosto de 1998, el que a la vez reconoce en su artículo 9 la participación de los Estados municipales en la región, al determinar su participación en la formulación y ejecución de las políticas regionales que los afecten.

En este sentido y en referencia al orden municipal debe recordarse que el artículo 123 de la Constitución Nacional, reformada en 1994, consagró definitivamente la autonomía local, como base de la descentralización estatal y del federalismo. Debe observarse, por ello, que las propias constituciones provinciales que deben asegurar dicha autonomía tienen el deber de preservar la intangibilidad territorial de sus municipios y, así como no es constitucional generar regiones políticas con base territorial contradictoria con las provincias, no es tampoco aceptable, por lo mismo, la conformación de regiones intermunicipales que lesionen la autonomía de sus municipios o su propia existencia natural o reconocimiento legal.

Hoy el municipio aparece como uno de los más importantes protagonistas en el proceso de integración regional a los efectos de promover el desarrollo íntegro del hombre, y, por ello, la Constitución de 1994 debería haber impuesto a las provincias la obligación de acordar la regionalización interna con sus municipios, pese al reconocimiento explícito de la autonomía debida a estos.

II. El federalismo participativo como base del desarrollo de las regiones

Reflexionaba Juan Bautista Alberdi en su obra Derecho Público Provincial que *"Las provincias conservan todos los poderes inherentes a la soberanía del pueblo de su territorio, excepto a los poderes delegados expresamente al Gobierno general. La esfera del Gobierno general sólo comprende un número determinado de cosas, que son las que interesan al bien común de las provincias. Mientras que los gobiernos provinciales conservan bajo su acción inmediata todos los intereses locales de su provincia respectiva, la administración de justicia en asuntos civiles y criminales, que afectan a la propiedad, a la vida, al honor, a la libertad de los ciudadanos, la legislación local y el gobierno inmediato de su pueblo..."*.

Hoy a más de un siglo después, el concepto de soberanía ha cambiado, las facultades delegadas al gobierno de la Nación, son de fundamental importancia para la definición de la política y la economía del país, ya que la Nación determina lo que se refiere a imposición de contribuciones, contratación de empréstitos sobre el crédito nacional, emisión de moneda y fijación de su valor, arreglo del pago de la deuda interior y exterior de la Nación, regulación del comercio exterior y de las provincias entre sí, promoción del desarrollo de las regiones y particularmente aprobación o rechazo de tratados con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y tratados de integración (Artículo 75 de la Constitución Nacional - Atribuciones del Congreso Nacional).

El sistema previsto en la Constitución Nacional desde sus orígenes implicó una articulación constitucional de los poderes de la Nación y de las provincias, distribuyendo las funciones a los distintos niveles y procurando teóricamente un equilibrio entre estos. Sin embargo, el modelo argentino se transformó en la práctica en un federalismo formal, en virtud del cual todos los intereses generales terminaron siendo regulados y manejados por la autoridad central nacional.

Los constituyentes de 1853, tomaron como fuente extranjera en esta materia el modelo de federalismo norteamericano que partía desde una mayor fortaleza de las unidades estatales que lo componían. En una primera etapa de lo que se llamó federalismo dual, la distribución del poder estaba determinada en esferas fijas e inmutablemente demarcadas. "Esta manera de ver la relación federal duró en Estados Unidos casi 150 años... su reconocido respeto, fincaba en la firme y antigua conciencia de preservar las autonomías estatales y en un "laissez faire" económico que había estado en la base del desarrollo nacional. (FLORES, Silvia - Estado de situación de los Servicios Públicos Nacionales y la participación Provincial. CFI).

Sin embargo, con la depresión económica de 1929, el gobierno federal debió encarar una serie de programas y políticas intervencionistas o activas, lo que ocasionó que entrara en crisis el esquema de la dualidad para avanzar hacia un sistema de cooperación, con un fortalecimiento del gobierno central (New Deal y aplicación de políticas keynesianas).

"En el federalismo llamado cooperativo o participativo, no hay actividad importante de gobierno que sea exclusiva de uno de los niveles. La doctrina del federalismo cooperativo sostiene que los poderes nacional, provincial y local (municipal), trabajan juntos en los mismos campos y áreas, compartiendo funciones y por tanto, poder. Los poderes se complementan, no compiten ni se excluyen" (Flores, Silvia. op. cit).

Autores como Elazar, también citado por Flores, ha descrito el federalismo cooperativo norteamericano bajo el modelo de "matriz" concretado en un gobierno integrado por campos, unidos por instituciones comunes y una red de comunicaciones compartida. Esto refleja la distribución fundamental de los poderes entre múltiples centros comprendidos en la matriz, pero no la delegación de poderes desde un solo centro o hacia abajo partiendo de la cúspide de una pirámide. El gobierno federal suministra el marco que une las células o unidades constitutivas, cada una de las cuales tiene sus propias instituciones gubernativas. Este modelo celular, de matriz o en red, no admite campos superiores o inferiores de gobierno, sólo hay mayores y menores.



Paradójicamente, ese federalismo cooperativo al que evolucionaron los Estados Unidos, y que tiende en este caso a fortalecer al gobierno federal, es tomado en países como el nuestro para reforzar la participación de las provincias, muy debilitada desde los orígenes institucionales, como en la práctica posterior, en relación con el gobierno central o federal.

Sin embargo en estos momentos, esta característica de nuestro federalismo, pareciera comenzar a modificarse desde el campo de las acciones políticas (Reuniones de gobernadores, decisiones conjuntas, recuperación de servicios públicos propios) y a través de la firma de acuerdos regionales.

Es sobre esta base de un federalismo participativo, que debe entenderse la formación de regiones, las relaciones interregionales y la proyección de las subregiones nacionales en los ámbitos internacionales.

III. El rol de los municipios y regiones en la construcción del Nuevo Federalismo

Como se señaló al comienzo del trabajo, la descentralización, la regionalización e integración y el fortalecimiento municipal son la respuesta de un Estado Nacional moderno y democrático al desafío que nos imponía la globalización.

Así como el federalismo constituyó y constituye el modelo fundamental de integración de la Nación, a partir del respeto de las particularidades locales; el asociativismo entre naciones, como lo es el MERCOSUR y la conformación de espacios regiones interprovinciales e intermunicipales, posibilitan hoy reorganizar lo local en una nueva escala frente a los procesos globalizadores y nos animan a la construcción de un nuevo federalismo, el federalismo regional.

En este proceso resulta clave tener en cuenta que la diversidad cultural de localidades y regiones es el componente que asegura la existencia de las mismas, y es la herramienta que puede permitir a los partícipes de estos procesos no disolverse ni sucumbir frente a las acciones centralistas o mundializantes.

Esta función protagónica de las organizaciones gubernamentales locales, municipales, provinciales y regionales en la construcción de la región, supone de un modo especial la revalorización creciente de la institución municipal.

El Municipio es el Estado en el que aún se preserva la relación directa entre gobernantes y gobernados. El Municipio ha dejado de tener funciones reservadas a la mera administración de servicios públicos locales y ha pasado a convertirse en coordinados y promotor del desarrollo económico y social de sus comunidades y regiones.

De allí que cada vez más los referentes políticos comunitarios de los espacios locales deben cada vez más ampliar su visión, para poder defender lo local en el marco global (pensar en local y actuar en global) y convertirse en referentes claves de las políticas públicas y en promotores del desarrollo económico y social. Esta nueva dimensión de su función se vincula con el fortalecimiento de las autonomías municipales y el avance sustancial de los niveles de descentralización política y administrativa, con la apertura de nuevos canales de participación social y democrática en cada comunidad (como por ejemplo los institutos de democracia semi directas consagrados por las Cartas Orgánicas Municipales) y con la modernización de su aparato administrativo, y las reformas políticas impulsadas en sus respectivos ámbitos.

Muchas veces desde una concepción neoliberal se ha concebido la descentralización no en función de la modernización o rejerarquización del Estado, sino como una forma de debilitamiento de los gobiernos locales a partir de la asfixia de la falta de recursos ante la necesidad de asumir nuevas funciones. Sin embargo, la descentralización debe ser el camino para transitar el nuevo federalismo del que hablamos, siendo herramienta para una mayor y mejor democratización del Estado, facilitando la satisfacción de los requerimientos sociales, a partir de una mayor participación social.

De este modo, la regionalización es la respuesta política para afrontar con alguna capacidad de éxito social al determinismo de la globalización. Este concepto ya había sido visualizado por el presidente Juan Domingo Perón, cuando en la década del '50 junto con otros líderes de la época impulsaba la doctrina del ABC expresando que los Estados Nacionales tendían a ser entes políticos demasiado pequeños para lidiar con grupos económicos cada vez de mayor magnitud. También los líderes de la reconstrucción de Europa también percibieron esta situación, lo que los llevó a formular y ejecutar una respuesta política a ese desafío, mediante la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea).

La unidad latinoamericana propuesta muy tempranamente en los albores del Siglo XIX por San Martín y Bolívar, sólo encuentra viabilidad en este camino, así a pesar de lo tardío y de lo lento que pueden parecer estos procesos, con los costos ocasionales que puede implicar esa tardanza, no existe otro camino que el MERCOSUR o la nueva UNIÓN SUDAMERICANA, para ser el marco desde el cual afrontar las situaciones que plantea la globalización.

Pero si el MERCOSUR o la UNIÓN SUDAMERICANA es la respuesta puertas hacia fuera, nuestro desafío puertas hacia adentro del país está constituido por la afirmación de un nuevo federalismo y la construcción de la regionalización, la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos municipales como la respuesta que impulsa nuestra sociedad en este siglo.

Hoy debemos acelerar el proceso de regionalización incorporado en la reforma constitucional de 1994 para evitar de este modo que se profundice el desarrollo desigual y que no quede condenada a la marginalidad ninguna población de la Argentina.

Debemos convocar a romper con un pensamiento estático con feudalismos estériles, con actitudes burocráticas y paralizadoras del avance hacia el futuro.

Debemos comprender que la reforma política debe ir unida a la reforma territorial en aras de más democracia, más transparencia y más participación.



ARGENTINA

BRASIL

CHILE

Creemos que la construcción institucional de las regiones subnacionales, interprovinciales e intermunicipales, debe tener en cuenta fundamentalmente el proceso que aceleradamente viene desarrollándose en todo el país, como experiencias autogeneradas que mayoritariamente provienen de iniciativas municipales.

En efecto gran cantidad de asociaciones intermunicipales, con muy diversos propósitos: productivos, de comunicación, de infraestructura, de servicios, culturales, etc. están surgiendo en el país. Consorcios municipales, cuencas productivas, asociaciones, entes de desarrollo se vinculan y unen naturalmente por voluntad de sus pueblos y correcta interpretación de sus gobernantes locales.

En este proceso se evitan también las duplicaciones innecesarias a las que muchas veces conducen los localismos mal entendidos. Estas situaciones son superadas en un marco regional, para poder hacer las compensaciones y alcanzar los equilibrios requeridos.

Por otro lado, la diversidad cultural de localidades y regiones es el componente que asegura la existencia de las mismas, es el antídoto contra la masificación y permiten una regionalización en función de los valores y principios que resultan de la integración humana en comunidades organizadas.

IV. Las Regiones Interprovinciales e Intermunicipales y su inserción internacional

En este trabajo hemos analizado los cambios en los roles y funciones de las unidades institucionales y de gobierno correspondientes a los niveles subnacionales (provincias y municipios), para su adaptación a los requerimientos y desafíos que implica el proceso de regionalización en nuestro país. En este sentido merece una consideración particular hacer una referencia a la competencia que puede existir en la relación entre las asociaciones intermunicipales y la asociación interprovincial y entre estas y las asociaciones supra - nacionales. En este análisis, sin dudas que deberemos tener en cuenta la apreciación de las dificultades históricas que el proceso democrático de adaptación representa en el contexto de los problemas institucionales y fiscales no resueltos satisfactoriamente en el sistema federal - municipal argentino, y los reclamos sociales respecto de la representatividad, el costo y la corrupción en el sistema político del país. Sin embargo esta agenda de interrelación entre los sectores antes mencionados se constituye en una de las temáticas más importantes a abordar para la construcción de lo que hemos dado a llamar un nuevo federalismo, en especial frente a la necesidad ineludible de avanzar cada vez más en la integración supranacional.