

Primeras Jornadas del  
**Gabinete Fiscal**  
de la Jefatura de Gabinete de Ministros

*"Como construir el camino hacia un sistema tributario  
moderno y en consenso"*

2003

Salón Manuel Belgrano del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad  
Autónoma de Buenos Aires - Viamonte 1549 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina

- El 19.75% al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal
- El 78.99% al Fondo Subsidiario para compensaciones regionales de tarifas a usuarios finales y al Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior

### 3. FONDO DE APORTES DEL TESORO NACIONAL

**3.1 Fondo creado por Ley 23.548** constituido con recursos coparticipables que se destina a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales. Es previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior, que es el encargado de su asignación. Puede financiar tanto erogaciones corrientes como de capital. (Artículos 3° inciso d) y 5°)

#### 3.2 Régimen actual:

- Se encuentra formado por:
- 1% de la masa coparticipable (Ley 23.548) - luego de deducido el 15% para el Sistema de Previsión Social y \$ 45.8 M/mes para el Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales
  - 2% del Impuesto a las Ganancias, luego de deducidos \$ 580 M/año - Ley 24.621
  - \$ 20 M/año de la deducción de \$ 580 M/año efectuada a Ganancias - Ley 24.699

**Dra. Mónica Zorrilla**  
**Dra. Roxana Rubins**  
*Panelistas de la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos*  
Representantes de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación

## TEMA IV

### Regionalización\*

1. INTRODUCCION
2. APORTES ACADEMICOS Y ANTECEDENTES
3. - LAS REGIONES Y LA CONVENCION CONSTITUYENTE
- 4.- LA REGIONALIZACION EN EL CONGRESO DE LA NACION
5. CONVENIOS REGIONALES Y NORMATIVA PROVINCIAL

#### 1. INTRODUCCION

La posibilidad de estructurar regiones, habilitada por el artículo 124° de la Constitución Nacional, ocupa un lugar de creciente importancia en la agenda política e institucional de nuestro país.

En efecto, desde la reforma constitucional de 1994, el tema de la regionalización ha ido adquiriendo mayor relevancia, habiendo generado un gran número de trabajos de investigación, notas periodísticas, eventos académicos, etc.

El Estado Nacional también ha fijado su atención sobre el tema. Así, en el Decreto 355/2002 se establece que es competencia del Ministerio del Interior "... coordinar políticas que coadyuven y fomenten la formación de regiones en el territorio nacional, a los fines establecidos en el artículo 124° de la Constitución Nacional" (Artículo N° 17 Inciso 5.).

Más concretamente, la Decisión Administrativa 18/2002, asigna como responsabilidad primaria de la Dirección Nacional de Políticas Regionales (dependiente de la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior), la de "Proponer políticas y estrategias de desarrollo e impulsar programas y proyectos para regiones ya existentes como la Patagónica y las del Noroeste Argentino y las que se creen en el futuro conforme el Artículo 124 de la Constitución Nacional, teniendo en cuenta los nuevos escenarios existentes en el ámbito nacional e internacional." y dentro de las acciones

\* El presente trabajo corresponde a la Recomendación Técnica N° 3 de la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos

de la Dirección se enumera: "3. Gerenciar y viabilizar programas y proyectos para el desarrollo de las regiones. - 4. Proponer las políticas, estrategias y mecanismos que apunten al crecimiento integral de las regiones con una concepción autogenerada y sostenible. (...) 6. Fomentar el diálogo y la interacción entre el Poder Ejecutivo Nacional y todos los actores sociales de la región."

En este contexto general puede decirse que, haciendo un análisis esquemático, la idea de la regionalización fue hasta ahora abordada desde dos principales perspectivas.

Por un lado, un enfoque que tiene su origen en perspectivas vinculadas a lo que se conoce como "desarrollo regional". Esta veta de análisis considera a las regiones a crear como un espacio de coordinación de políticas macro, lo que potenciaría la capacidad productiva, social y cultural de los diferentes subespacios nacionales, especialmente aquellos de menor desarrollo relativo.

Frente a esta perspectiva, surgió otra visión que trabaja con la idea de región como herramienta para optimizar la asignación del gasto público más que como una instancia de coordinación de políticas estatales. Esta aproximación a la temática de la regionalización gira en torno a los debates originados por la crisis fiscal, sosteniendo que el sistema político institucional vigente genera un nivel de gasto excesivo, por lo que se propone la creación de regiones con el objeto de reducir el costo de funcionamiento del conjunto provincial.

En estas visiones contrapuestas, y tal como desarrollaremos más extensamente a lo largo del trabajo, una parte importante del debate se dirige a determinar cuál es la jurisdicción con potestad para crear las regiones. Los que analizan el tema desde el enfoque del desarrollo regional, consideran que la facultad de crear regiones es prerrogativa exclusiva de las provincias, mientras que los que lo ven desde una perspectiva fiscal, tienden a asignarle tal potestad indistintamente a la Nación y a las Provincias.

En este sentido, consideramos como correcta a la que en este momento resulta ser la interpretación más difundida de nuestra Carta Magna, es decir, la que define que la organización de las regiones es una potestad enteramente provincial, en donde a la jurisdicción federal - en este caso, el Honorable Congreso de la Nación - solo le cabe su dar su reconocimiento. A lo sumo, como ha propuesto en un proyecto de ley, el

ámbito federal podría funcionar como ámbito de promoción y coordinación de la estructuración de las diferentes unidades regionales.

Más allá de esta definición, el presente trabajo no pretende fijar la posición institucional del Ministerio del Interior sobre el tema, sino más bien sintetizar los diferentes elementos que, a lo largo del tiempo, se han relacionado con la problemática de la regionalización y que deben ser considerados a la hora de construir un juicio fundado sobre este tema.

En función de lo expuesto, este informe se divide en cuatro puntos; en el primero de ellos se describen sucintamente una selección de antecedentes y se sintetizan algunos aportes de reconocidos intelectuales sobre este tema.

Seguidamente se pasará revista a las actas de la Convención Constituyente a los fines de poder captar el sentido exacto que los constituyentes quisieron dar al precepto consuetudinario.

En el tercer punto se describirán en forma sintética los proyectos de ley presentados y relacionados con el tema bajo análisis.

Por último, se describirán las características principales de los convenios regionales ya firmados y de las normativas provinciales al respecto.

Antes de concluir esta introducción, y dado que existe una importante polémica ligada a al concepto de regionalización, consideramos oportuno efectuar algunas precisiones respecto de lo que nosotros entendemos por tal.

En este trabajo entenderemos por región a la instancia que articula diferentes jurisdicciones provinciales del país. Esto significa que queda excluido de tal interpretación todo aquello que involucre ámbitos de coordinación entre municipios (lo que suele conocerse como microrregiones) y los diferentes espacios de articulación con áreas extranacionales (Vg. MERCOSUR, Provincias argentinas - Estados brasileños, etc.).

## 2. APORTES ACADEMICOS Y ANTECEDENTES

### 2.1. El Desarrollo Regional

Nuestro país se caracteriza por el diferente desarrollo de sus regiones, es decir, se registran provincias o regiones en donde sus habitantes tienen estándares de vida muy dispares.

Una primera manifestación de esta disparidad regional puede observarse a través de una marcada desigualdad en la distribución de la población. Alrededor del 35% de los habitantes de Argentina vive en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, es decir que en apenas 3.880 km<sup>2</sup> habitan casi 12 millones de habitantes y en el resto del país (alrededor de 2.776.212 km<sup>2</sup>) sólo 24 millones de personas.

Esta concentración poblacional implica, por supuesto, una similar concentración de las actividades económicas, lo cual constituye una distorsión al desarrollo armónico de todo el territorio argentino. Adicionalmente, y articuladas a estas disparidades, existen grandes diferencias interregionales las que se reflejan en una importante asimetría de indicadores económicos y sociales<sup>107</sup>.

Por su parte, la experiencia internacional muestra que no existe ningún país desarrollado que tenga su población y su actividad económica concentrada en la proporción indicada en una zona de su territorio, a pesar de que puedan existir desequilibrios regionales que tienden a producir disparidades espaciales<sup>108</sup>.

Los cambios ocurridos en los últimos años afectaron de forma desigual a los distintos sectores de la sociedad y a las distintas regiones del país. Estos cambios han potenciado y acrecentado las tendencias hacia la polarización territorial, generando mayores diferencias entre las áreas más pobres y las más ricas del país. Las modernas técnicas econométricas referidas a estudios de convergencia regional aplicadas al caso argentino parecen ratificar este aserto<sup>109</sup>.

Según el Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba<sup>110</sup> "la conclusión más importante que surge es que

107 Existe una importante cantidad de trabajos que han clasificado a las provincias de acuerdo a su desarrollo relativo. Horacio Cao y Rosana Rubins (en "Las Provincias periféricas y la Crisis" - Universidad de Luján - 2002), han hecho un recuento de ellas.

108 Quadri Castillo, Mario. La Argentina Descentralizada. EUDEBA, Buenos Aires, 1986.

109 Ver, por ejemplo, trabajo de Willington, Manuel "Un análisis empírico del crecimiento económico regional argentino" Revista Estudios IBERAL, Enero - Marzo Argentina, 1998, trabajo de Porto, Guido G. - "Convergencia entre regiones, algunos resultados empíricos para la Argentina 1953 - 1980" - Universidad Nacional de La Plata - Facultad de Ciencias Económicas - La Plata - 1995, trabajo del Instituto de Investigaciones de la Bolsa de Comercio "El Balance de la Economía Argentina en 1998", Bolsa de Comercio de Córdoba - Córdoba - 1998, etc.

110 Bolsa de Comercio de Córdoba, op. cit.

las provincias argentinas poseen características estructurales diferentes por lo que no tienden a converger entre sí, de donde se desprende la importancia de estudiar las variables que determinan dichas diferencias, entre las cuales se destacan las diferencias de calidad de capital humano de las provincias<sup>4</sup>.

Por su parte, Rofman en su trabajo "Desigualdades regionales y concentración económica. El caso argentino (Cuadernos del CEUR N° 7, Buenos Aires, 1982)", plantea que uno de los desafíos a superar por la perspectiva regional es el relacionado por la diferente dinámica de los fenómenos político institucionales frente a los de carácter social y económico. Así, se tienden a generar situaciones en donde el espacio territorial que se encuentra bajo una cierta órbita jurídico institucional no coincide en sus límites con el espacio en que se desarrollan los circuitos más relevantes desde lo económico y lo social. De aquí lo interesante de las regiones como una forma de lograr que la capacidad de decisión alcance a la totalidad de la formación social regional.

En un sentido similar, Silvina Quintero Palacios<sup>111</sup> plantea el tema mencionado en el párrafo anterior, sosteniendo que para optimizar el impacto de las políticas públicas, estas deben dirigirse hacia los ámbitos en donde los procesos sociales y económicos tienen ocurrencia "real", para lo cual deben establecerse formas de cooperación entre los territorios delimitados jurisdiccionalmente si estos comparten circuitos "reales".

## 2.2. Las Políticas de Desarrollo Regional

Las políticas de desarrollo regional parten de considerar que las fuerzas del mercado, por sí mismas, no alcanzan para corregir las distorsiones que presenta la estructura regional de los distintos países, en especial los que no pertenecen al llamado mundo desarrollado. De este supuesto se desprende la necesidad de diseñar y aplicar políticas que tiendan a disminuir las disparidades existentes.

La evolución de la legislación dirigida al desarrollo regional encuentra sus orígenes en las primeras disposiciones vinculadas con la promoción industrial, hacia mediados de la década del '40. Por esa época, el gobierno militar dicta el decreto 14630/44 otorgando beneficios a las industrias declaradas de interés nacional por el Poder Ejecutivo. El decreto no contenía normas sobre promoción regional, pero sí establecía la

111 Límites en el Territorio, Regiones en el Papel: Elementos para una crítica. Realidad Económica 131 IADE - Buenos Aires, 1995.

obligación de las empresas beneficiadas de aceptar, en caso de tratarse de nuevos establecimientos, el lugar de ubicación que determinará el Ministerio de Agricultura de acuerdo con su plan de política industrial.

Sin embargo, hasta 1.956 no hubo legislación referida a la promoción industrial regional de carácter general y orgánica, con excepción de algunas medidas orientadas a la Patagonia y, en especial, a la zona situada al sur del Paralelo 42<sup>112</sup>. Cabe señalar que antes de 1.955 se produce la radicación de la primer industria automotriz en Córdoba, como resultado de una expresa decisión del gobierno en materia de localización.

En 1.958, se dictan dos leyes, la número 14.780 y 14.781, conocidas comúnmente como de Radicación de Capitales Extranjeros y de Promoción Industrial respectivamente. Durante 1.959 y 1.964 se dictan una serie de decretos que promueven tanto sectores industriales como regiones alejadas del Gran Buenos Aires, relacionados con la Promoción de la Patagonia, el Noroeste y el Noreste, destacándose a este respecto el decreto N° 3113 de 1.966.

En 1.970 se instituyó un nuevo régimen de Promoción Industrial mediante la sanción de la Ley 18.587, derogatoria de la 14.780 y de la 14.781. El mensaje de la Ley expresaba que la acción de fomento de dirigirá a zonas y actividades específicas y que el fomento de tipo zonal no se basará solamente en medidas de tipo fiscal sino también en el planeamiento y concentración de la obra pública en obras de infraestructura regional. La incidencia de esta ley, al igual que la Ley 19.904 de 1.972, fue nula por cuanto no fue reglamentada y, en la práctica, siguió aplicándose el decreto 3.113 de 1.964.

Cuando asumió el nuevo Gobierno Constitucional en 1.973, se dictaron nuevas normas de Promoción Industrial y de Inversión Extranjera - las leyes número 20.506 y 20.557 - las que fueron reglamentadas por una serie de decretos específicos<sup>113</sup>.

En abril de 1.976, bajo el Gobierno de facto, se puso en marcha una nueva política económica y, por supuesto, se dictó una nueva ley de promoción industrial, la 21.608 de 1.977 que fue reglamentada por el

<sup>112</sup> Decreto Ley 10.991/56 estableció una zona franca por debajo del Paralelo 42. Al año siguiente, por Decreto 9.924/57 se establece la promoción industrial al autorizar la fabricación local de productos con materias primas importadas sin derechos aduaneros. No obstante, de las 62 firmas acogidas instaladas en Puerto Madryn, Trelew y Comodoro Rivadavia subsistían, diez años más tarde, apenas 25, casi todas de la rama textil sintética.

<sup>113</sup> Decretos 575/74, 2140/74, 893/74, 1237/75, 1238/76.

decreto 2.541/77. Esta ley siguió vigente hasta principios de la década del 90 en que fue suspendida su aplicación.

De estos antecedentes, corresponde destacar que los regímenes que durante los últimos dos decenios tuvieron mayor impacto sobre las economías de las provincias beneficiarias han sido el régimen de Promoción del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, por una parte, y los de las provincias de La Rioja, San Luis, Catamarca y San Juan, por la otra (Ley 21.608).

Es necesario destacar que el otorgamiento de estos beneficios implicó un costo fiscal<sup>114</sup> importante para el país, como así también que, en muchos casos, estos regímenes han sido criticados argumentando que padecieron una incorrecta fiscalización que impidió la obtención de los fines perseguidos.

### 2.3. Antecedentes Jurídicos referidos al proceso de Regionalización

El concepto de región comienza a aparecer en la esfera institucional ya pasada segunda mitad del siglo XX. Específicamente, en 1.966, el gobierno de la denominada Revolución Argentina dicta la Ley 16.964, y su correspondiente reglamentación, dividiendo al país en regiones como parte de un Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE).

Además de esta normativa, existen otros documentos<sup>115</sup> que son considerados como antecedentes del artículo 124° de la Ley Suprema:

- El derecho público provincial: diferentes constituciones provinciales admitían y admiten la integración de provincias en regiones (ver Acápite 5.2.).

- El Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia: Expresaba dicho documento: "Asimismo el Senado podría constituirse y organizarse en forma regional, a los efectos de tratar los problemas de planeamiento o de concertación". A esos fines podrá dividir el territorio nacional en regiones.

<sup>114</sup> Llegó a ser estimado en más de 1.000 millones de dólares por año (Schvarzer Jorge - "La industria que supimos conseguir". Planeta, Buenos Aires 1996).

<sup>115</sup> Antonio M. Hernández "Estudio sobre los aspectos jurídicos-institucionales de la regionalización". Seminario Internacional: Federalismo y Región (CFI - Buenos Aires, 9 y 10 de diciembre de 1996).

• El Dictamen en mayoría sobre el tema, de la Comisión Asesora para la Reforma Institucional de 1971: hace referencia a la necesidad de crear un tercer centro estatal de decisión intermedio entre la Nación y las Provincias que sea la región. Se sostiene que las delimitaciones socioeconómicas, determinadas por la naturaleza, desbordan a las limitaciones políticas fijadas discrecionalmente por los hombres.

• Las distintas experiencias sobre regionalización: en tal sentido se debe señalar la Ley N° 16.964 del 30 septiembre de 1.966 y su Decreto Reglamentario N° 1.907 del 21 de marzo de 1.967 que divide al país en ocho regiones (Patagonia, Comahue, Cuyo, Centro, Noroeste, Noreste, Pampeana y Área Metropolitana) y crea el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). Esta legislación cayó en desuso pero posteriormente existieron otras experiencias regionales aún vigentes (ver Sección 5 de este trabajo).

#### 2.4. El Proyecto Menem - Dromi: "Argentina por Regiones"

Desde la perspectiva fiscal citada en la introducción de este trabajo, el trabajo "Argentina por Regiones" fue, sin lugar a dudas, el que en mayor medida acaparó la atención y fue eje de debate en los distintos cenáculos políticos y académicos. En este sentido, nos pareció relevante hacer un extracto de su contenido.

##### (a) Los tres niveles de descentralización: política (Nación y provincias), económica (regiones) y administrativa (municipios)

Se plantea la región como un modelo de descentralización económica - social, con personería jurídica, a la que se le transfieren las competencias delegadas de la Nación y reservadas de las provincias en materia económica - social. La Nación y las provincias continuarán siendo la autoridad política, representado estas últimas el modelo de descentralización político - institucional. Mientras que los Municipios representarán el modelo de descentralización administrativa.

##### (b) La institucionalización de las Regiones

Las razones que explican la constitución de las regiones se fundamentan principalmente en razones económicas determinadas por la necesidad presupuestaria y fiscal de racionalizar el gasto público económico y social y homogeneizar las medidas políticas de desarrollo económico y social.

#### (c) Acerca de cómo realizar este proceso de Integración

Se establecen una serie de puntos relativos a las formas de cómo realizar la regionalización:

- Una ley nacional que instituya la región como unidad de organización de las competencias económico - sociales de toda la Nación.
- Un acuerdo de las Provincias entre sí de reafirmación regional.
- Un pacto Nación - Provincias de confluencia económica - social, unificando la "administración regional".
- Una ley pacto de coparticipación.
- Una ley de presupuesto, que asigne los recursos a las regiones para el cumplimiento de sus cometidos.
- La incorporación a la región de las competencias administrativas en materia económica - social, referentes a: servicios públicos, bancos, policía económica, obras públicas, transporte, vialidad, medio ambiente, comercio exterior, mercados comunes, tierras fiscales, turismo, parques nacionales, salud, seguridad, deportes, etc.
- La atribución al Poder Ejecutivo de la calidad de autoridad política de aplicación, al Jefe de Gabinete de la calidad de autoridad administrativa de ejecución; y la concertación entre el Presidente y los Gobernadores para la composición de las Juntas de Gobierno y de Administración de las regiones.

### 3. - LAS REGIONES Y LA CONVENCION CONSTITUYENTE

#### 3.1. Generalidades

El texto constitucional que refiere a las regiones (primer párrafo del artículo N° 124) fue incorporado en la Convención Constituyente del año 1.994, bajo el artículo número décimo de la sanción de las reformas.

El texto tratado - nominado como Artículo 106 bis de la Constitución de 1.853 - tuvo su origen en las comisiones de Competencia Federal y del Régimen Federal. De los seis despachos resultantes de disidencias totales y parciales, cinco dictámenes - entre ellos el de mayoría - sostuvieron el mismo texto constitucional, finalmente aprobado.

En el plenario de la Convención Constituyente la discusión de los temas originados en las citadas comisiones ocurrió los días 4, 5, 9 y 10 de Agosto, en la Orden del Día N° 8.

Según diferentes análisis, la comisión de Competencia y Régimen Federal ocupó un lugar muy importante dentro de la Convención Constituyente. Por citar un ejemplo, digamos que el Convecional J. Escobar la consideró como la más importante junto con la que gestionó el del núcleo de coincidencias básicas. Otra prueba de su importancia está en el hecho de que la presidencia de la misma estuvo a cargo de dos gobernadores: los de las provincias de La Pampa y de Río Negro.

Ahora bien, el grueso de la discusión que se generó en estas comisiones giró alrededor de la provincialización de los recursos naturales y de la constitucionalización de la Coparticipación Federal de Impuestos. Sin embargo, consideramos que esto no es un indicador de un menosprecio por el tema regional, sino más bien, de la existencia de un amplio consenso acerca de su aprobación. En el tratamiento de los otros dos temas citados, tal como surge de las actas correspondientes, hubo fuertes tensiones y discusiones entre diferentes sectores de la constituyente y de grupos de presión que operaron en uno u otro sentido.

### 3.2. El lugar de las regiones en la constituyente

En cuanto a las pautas generales que tendrían que tener las regiones, se privilegió el desarrollo de una fórmula general. Es que como comentó el convecional Berhongaray (sesión del 5 de agosto), el esquema que tendrían que seguir las regiones "no se puede determinar con un lápiz en una convención". Esto es, una enunciación demasiado minuciosa es muy posible que tenga algún grado de inadecuación en el momento de su aplicación concreta, ya que es imposible prever en todos sus detalles como evolucionará la realidad.

De todas formas, fijar el tema en la constitución era crucial, ya que "... es de buena técnica constitucional establecer pautas, delimitar marcos y fijar criterios valorativos, porque —precisamente por tener rango constitucional— ante cualquier incumplimiento se pueden realizar acciones judiciales" (Berhongaray, sesión del 5 de agosto).

Más allá de lo dicho, hubo algunos constituyentes que fijaron posición acerca de cuál sería el lugar de las regiones. Citemos, por ejemplo, al convecional Manfredotti (Sesión del 10 de Agosto), el que sostuvo que: "... lograr un verdadero federalismo de cooperación y consenso entre las provincias pasaba por la regionalización del país". Esta regionalización se dirige a la "... creación de espacios territoriales, económicos y culturales más amplios y, por ende, más poderosos". Según su opinión, los

componentes de las regiones deberían originarse en funciones administrativas nacionales que se descentralizarían. La regionalización debería tomar en cuenta tres factores: "En primer lugar, la coordinación para ahorrar esfuerzos; en segundo término, el equilibrio de las situaciones económicas y, finalmente, la igualdad de oportunidades".

De igual forma el Convecional Insfrán, en ese momento vicegobernador de la Provincia de Formosa, consideró a la región como un elemento crucial en la "consolidación de este nuevo federalismo efectivo y práctico (...). Despreciar hoy la herramienta de la cooperación regional a todo nivel, confiando en desarrollos independientes, equivale a perdersnos tras un nuevo espejismo y a poner en marcha quizá nuestra última frustración. El crecimiento armónico y equilibrado de las partes es indudablemente el único camino para la realización del todo" (sesión del 9 de agosto).

Más concreto fue el convecional Musalem (sesión del 10 de agosto), al comentar las deficiencias que según su opinión se observaban por la falta de una instancia regional: "Me causaba gracia cuando un ministro de Salud Pública de Jujuy decidía hacer una vacunación, mientras que el de Salta no adoptaba igual criterio. Casi hubiera sido mejor que tiráramos las vacunas y no hiciéramos nada. O cuando conseguimos hacer un camino que iba a parar a una ruta, mientras que la otra iba por un camino distinto porque no se había fijado un criterio común". En esta perspectiva, las regiones serían una herramienta para superar la "terrible falta de comunicación entre los gobernadores".

Para concluir este segmento acerca de cual era la mirada que tenían los convencionales constituyentes sobre lo que podían ser las regiones, remarquemos que algunos de ellos hicieron notar que en ese momento se estaban dando experiencias concretas de regionalización. Así el Convecional D. O. García (sesión del 4 de agosto) hizo notar que hasta ese momento no hubo nada que impidiera "... que se crearan todas - las regiones - que tuvieran que crearse, no sólo a nivel interprovincial sino también intermunicipal".

El convecional Ortega, en ese momento gobernador de Tucumán, comentó que "hemos realizado reuniones continuas con gobernadores del Noroeste para tratar problemas de interés común. Se agregaron el Parlamento de la región, encuentros de comités de fronteras para facilitar el intercambio con países limítrofes, promoción del comercio internacional, etcétera. El cumplimiento de este vasto programa nos concede la experiencia necesaria para comprobar la validez de trabajar en

forma conjunta con las provincias vecinas como medio idóneo para acelerar el desarrollo de nuestros pueblos y para superar el atraso y la pobreza de nuestra región" (sesión del 5 de agosto).

Por último el convencional Musalem (sesión del 10 de agosto), recordó la experiencia del "Norte Grande": "No me olvidaré nunca del doctor Barrios Arrechea, un gran hombre que contribuyó a la región del Norte Grande, del doctor Romero Feris, del doctor Floro Bogado —actual convencional constituyente—, del doctor Florencio Tenev, del doctor Riera, del doctor Juárez, del Ingeniero Sнопек —ya fallecido— y del señor Roberto Romero. Ellos fueron pioneros de algo muy importante, como fue tratar de constituir la región del Norte".

### 3.3. La región como prerrogativa provincial

Si bien, como ya dijimos, los convencionales no se explotaron muy acabadamente acerca de las características que tendrían que tener las regiones, sí se expresaron de manera bastante completa sobre un par de elementos que, a su juicio, eran fundamentales.

Así, diferentes convencionales sostuvieron de manera explícita que la creación de regiones era una potestad provincial, en donde el gobierno federal únicamente podría asistir a las provincias. Citamos al azar una muestra heterogénea — partidaria y regional — de convencionales que se expresaron en este sentido: D. O. García, Berhongaray, Merlo, Insfrán, M. A. Hernández (miembro informante de la Comisión de Redacción de la Asamblea Constituyente), Manfredotti, Arnold, Acuña (que habló por el bloque mayoritario), Iribarne, Rosatti, etc.

El convencional Merlo — que, según sus propias palabras, fue el encargado desde la mayoría de fijar posición sobre el tema — comentó al respecto que "el dictamen de mayoría contempla la posibilidad de crear regiones para el desarrollo económico y social, basadas en la voluntad expresa de las provincias. Asimismo, se fija que en ningún caso puede configurar un estamento intermedio entre la Nación y las provincias y, al mismo tiempo, se impide la creación de regiones por parte del Congreso de la Nación o algún ente nacional" (sesión del 8 de agosto).

El convencional A. M. Hernández, como ya se dijo, miembro informante de la Comisión de Redacción, sostuvo acerca de las regiones que "... más allá de la existencia de órganos para el cumplimiento de sus

finés, no se podrán afectar ni las autonomías provinciales ni las autonomías municipales" (sesión del 9 de Agosto).

El convencional Manfredotti (sesión del 10 de agosto), por su parte, consideró que las provincias eran las que "atendiendo a distintos factores, determinarán la necesidad de reunirse o no, porque lo contrario, una supuesta imposición del poder central para su formación, traería efectos contrarios al buscado y concluiría en un seguro fracaso".

El convencional Masnatta (sesión del 9 de agosto), delimitó la cuestión al comentar que las regiones no pueden constituir un nuevo nivel de gobierno. En este aspecto precisó que no pueden hacerlo "frente al obstáculo del artículo 13° vigente, que no se encuentra habilitado para una reforma". Recordemos que el artículo 13° de la Constitución Nacional expresa que "Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso".

Para concluir, el convencional D. O. García (sesión del 4 de agosto), pidió prudencia en el tratamiento del tema por parte de la Constitución Nacional: "Esa prudencia no es en vano porque hay una opción solapadamente encubierta en distintos proyectos que están circulando: el famoso tema de las provincias inviables. El fortalecimiento del federalismo implica precisamente fortalecer a sus partes. No se puede tener un cuerpo sano si sus partes no están sanas. No vamos a tener un federalismo fuerte si no tenemos provincias autosuficientes y con vida propia. No es cuestión de desinflarlas a través de organismos suprarregionales con facultades de gobierno, sino que debe profundizarse el proceso federal".

### 4.- LA REGIONALIZACIÓN EN EL CONGRESO DE LA NACIÓN

La regionalización ha sido un tema que ha merecido la atención de los miembros del Honorable Congreso de la Nación en repetidas ocasiones.

En efecto, en los últimos años, se han formulado diversos proyectos legislativos relacionados con esta temática dentro de los que se destacan los presentados por el ex Senador Nacional por la provincia de Neuquén, Dr. Daniel BAUM (presentado en 1996), por la ex Senadora Nacional y actual Diputada Nacional por la provincia de Tucumán, Dra.

Olljela del VALLE RIVAS (presentado sucesivamente en los años 1997-1999-2001), por el ex Senador Nacional por la provincia de Entre Ríos, Dr. Augusto ALASINO (presentado en 1998), por el ex Senador Nacional por la provincia de Entre Ríos, Dr. Alcides LÓPEZ (presentado en 1999 y en el 2001), y por último, por el Diputado Nacional por la provincia de Santa Fe, Dr. Carlos A. CASTELLANI (presentado en el 2002).

A continuación efectuaremos una breve síntesis descriptiva de los proyectos en cuestión a los efectos de conocer cuáles son las características principales de las propuestas sobre regionalización que han tenido o tienen actualmente estado parlamentario en alguna de las dos Cámaras que componen al Honorable Congreso de la Nación.

#### 4.1.- 5-96-0906 - BAUM, Daniel y Otros PROYECTO DE LEY –sin estado parlamentario- LEY DE REGIONES

El objetivo de este proyecto era el de instituir en todo el país a la región como unidad de organización territorial y administración federal sobre la base de la integración y desarrollo de las provincias que la componen. Para ello, la Nación delegaría en las regiones<sup>116</sup> parte de la ejecución de las competencias administrativas y económicas que le corresponden.

La transferencia de competencias del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales a favor de las regiones tendría, entre otras, las siguientes finalidades:

- a) Promover el progreso y el crecimiento, económico el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, la tecnología, el conocimiento y la cultura;
- b) Administrar y disponer de la totalidad de los recursos naturales de los territorios de las provincias que integren cada región;
- c) Promover el desarrollo simultáneo equilibrado y sustentable de todas las provincias integrantes de cada región y de éstas entre sí;
- d) Promover la integración concertada de las competencias provinciales en el ámbito regional;
- e) Promover el crecimiento económico sustentable, el desarrollo humano con equidad y propiciar el crecimiento de la pequeña y mediana empresa, la igualdad de oportunidades para la iniciativa

<sup>116</sup> Entendidas como conjuntos de provincias integradas o agrupadas territorial o circunscripcionalmente.

individual y el eficaz desempeño de las regiones en la búsqueda de la justicia social y la solidaridad.

Sin duda, el artículo más controvertido de esta propuesta era el artículo 6° (sexto) mediante el cual se dispone la conformación de las siguientes regiones<sup>117</sup>:

- a) Región del Norte Grande: Catamarca; Santiago del Estero; Tucumán; Salta; Jujuy; Chaco; Formosa; Corrientes; y Misiones (Sede en Santiago del Estero);
- b) Región Central: La Rioja; San Juan; Mendoza; San Luis; Córdoba; Santa Fe; y Entre Ríos (Sede en San Luis);
- c) Región del Plata: Buenos Aires; y ciudad de Buenos Aires. (Sede en Azul);
- d) Región Patagónica: La Pampa; Neuquén; Río Negro; Chubut; Santa Cruz; y Tierra del Fuego; Antártida e Islas del Atlántico Sur. (Sede en Puerto Madryn).

Cada región sería administrada por una Junta de gobernadores y por una unidad ejecutora regional.

De este modo, las Juntas de gobernadores estarían integradas por los gobernadores de las provincias que conforman cada región constituyendo el máximo órgano de coordinación y de decisión política.

Por su parte, las unidades ejecutoras regionales (UER), estarían integradas por un delegado del gobernador de cada provincia integrante de cada región. Estas UER serían los órganos ejecutivos de la región y llevarían a cabo las resoluciones de la Junta de Gobernadores.

Asimismo, se crearía un Fondo de Desarrollo Regional<sup>118</sup> por cada región creada el cual agruparía todos los recursos presupuestarios que habitualmente son girados a las provincias y que sería administrado por cada una de las Juntas de Gobernadores a través de los respectivos Bancos de Desarrollo Regional que a tal efecto deberían crearse.

<sup>117</sup> En efecto, en este artículo subyace la concepción según la cual es la Nación o el Gobierno Federal quien puede crear las regiones agrupando a las provincias en función de un criterio unilateral y sin tener en cuenta el previo acuerdo y consentimiento de las mismas, a las que, finalmente, se invita a "adherir".

<sup>118</sup> Según este proyecto los Fondos de Desarrollo Regional estarán integrados por: "los Aportes del Tesoro Nacional, subsidios, legados, donaciones y/o cualquier otro recurso financiero que le correspondiere o se le asignare a las provincias que integran cada región en un marco de equidad y solidaridad acorde con la prioridad constitucional de lograr el desarrollo y una mejor calidad de vida e igualdad de oportunidades en todas las regiones del territorio nacional".

Finalmente, cabe mencionar que este proyecto contemplaba la creación de un consejo legislativo regional que funcionaría en cada región con el objeto de armonizar y/o compatibilizar las legislaciones, proponer, aprobar y/o sugerir enmiendas, resoluciones, leyes, normas, reglamentos y estatutos, y que estaría integrado por los senadores nacionales de cada una de las provincias integrantes de las regiones, y por los presidentes de las Cámaras de Senadores y Diputados y/o el presidente y el vicepresidente, o quien corresponda en la prioridad jerárquica de las Legislaturas de provincias con sistemas legislativos unicamerales, y por tres (3) legisladores por cada una de las Cámaras y/o Legislaturas de las provincias integrantes de cada región, no percibiendo por dicha función ningún tipo de honorario.

**4.2.- S-97-0663 – RIVAS, Olijela del Valle**  
**PROYECTO DE LEY -con estado parlamentario-**  
**SISTEMA NACIONAL DE APOYO A LOS PROCESOS DE REGIONALIZACIÓN Y**  
**MICRORREGIONALIZACIÓN**

Mediante este proyecto se propone la creación de un Sistema Nacional de Apoyo a los Procesos de Regionalización y Microrregionalización que determinen los gobiernos de provincias y municipios<sup>119</sup>. Su objetivo central es el de dinamizar las economías regionales para fomentar el crecimiento de la producción y la generación de empleos en el ámbito descentralizado.

La idea, por tanto, es coordinar la ayuda federal para facilitar estos procesos.

La ayuda federal se prestaría, a requerimiento de las provincias, por medio de:

- Asistencia jurídica para el reordenamiento institucional-administrativo.
- Asistencia técnica para conducir los estudios de microrregionalización y preseleccionar un número viable y apropiado de microrregiones de administración que en cada provincia posibiliten una mejor gestión de los recursos de origen público y privado.

<sup>119</sup>Esta propuesta expresa una concepción diametralmente opuesta a la del Senador BAUM. En este sentido, este proyecto interpreta que son las provincias las únicas entidades constitucionalmente habilitadas para la concreción de procesos de regionalización. En efecto, el Artículo 6º de este proyecto textualmente dice: "En conformidad con lo establecido en los artículos 121, 122, 123 y 124 de la Constitución Nacional reformada en 1994, dos o más jurisdicciones provinciales podrán informar al Congreso Nacional la formación de su región y los órganos de conducción que hayan determinado crear para la administración de sus procesos de desarrollo regional".

- Asistencia técnica para la realización de estudios básicos de recursos naturales, de mercados, de tecnologías de producción, preparación de cartografías y estadísticas municipales, formulación de los planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel regional y/o microrregional.
- Asistencia financiera para la obtención de los recursos necesarios a la preinversión, esto es, la elaboración de estudios de diagnósticos, estrategias globales y/o sectorial y formulación de programas y proyectos.
- Asistencia en capacitación y formación de cuadros técnicos para la administración de regiones y microrregiones.
- Asistencia técnica en materia de cooperación e integración económica con países del MERCOSUR y otras iniciativas regionales.

La coordinación general del sistema quedaría en manos de la Jefatura de Gabinete de Ministros, asistida por una junta asesora de 7 representantes de provincias a ser designados por el Poder Ejecutivo a propuesta del Senado de la Nación. La gestión técnica-administrativa del sistema será responsabilidad de un secretariado que articulará su cometido con los ministerios de Economía de las provincias y con dependencias ministeriales del orden nacional desde donde se articulan acciones del gobierno con provincias y municipios.

Finalmente, este proyecto introduce el concepto de microrregión para referirse a la unión de dos o más municipios de una misma provincia o de provincias distintas con el fin de alcanzar un mayor grado de desarrollo para sus comunidades.

**4.3.- S-98-1406 – ALASINO, Augusto**  
**PROYECTO DE LEY -sin estado parlamentario-**  
**RÉGIMEN DE LOS TRATADOS INTERPROVINCIALES DE REGIONALIZACIÓN.**

Este proyecto tiene por finalidad "regular el ejercicio de las facultades de las provincias de crear regiones, reconocida en el artículo 124 de la Constitución Nacional<sup>120</sup>; y las relaciones entre las provincias integradas en regiones, y entre éstas y el Estado nacional.

<sup>120</sup> Al igual que el proyecto anterior, y tal vez, con mayor vehemencia, esta propuesta considera que solo las provincias se encuentran legítima y constitucionalmente habilitadas para celebrar tratados de integración regional.

Para ello dispone que las provincias que se constituyan en regiones, o las que se encuentren en proceso de constitución deberán ajustar su procedimiento a las disposiciones contenidas en la misma.

De manera similar a los proyectos anteriores el objeto de las regiones en este proyecto es el de fomentar la integración y el desarrollo económico social de las provincias que las integran, siendo sus fines consolidar y enriquecer el federalismo, y promover el desarrollo simultáneo, equilibrado y sustentable de todas las provincias integrantes de las mismas y de éstas entre sí.

Este proyecto detalla todos los pasos institucionalmente válidos a los fines de constituir una región, decisión que, por otra parte, es exclusiva de las provincias. En este sentido, la decisión de una provincia de constituir una región o adherirse a una ya conformada, requiere una propuesta del Poder Ejecutivo provincial, ratificada por la Legislatura de acuerdo a las mayorías dispuestas en su ordenamiento interno<sup>121</sup>.

Asimismo, tanto las provincias como la Nación, podrán transferir a las regiones conformadas competencias administrativas y económicas propias en virtud de tratados, convenios, o acuerdos, celebrados con o entre las mismas<sup>122</sup>.

Por otra parte, se establece que previo a su entrada en vigencia, los tratados deben ser sometidos al conocimiento del Congreso de la Nación<sup>123</sup>.

No obstante, el conocimiento del Congreso al que se alude es meramente informativo, ya que este solo estará facultado para:

- a) Analizar y debatir el contenido del tratado;
- b) Verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Constitución Nacional y la presente ley;
- c) Analizar las cuestiones comunes de las provincias partes, que justifiquen su integración;
- d) Formular los pedidos de informes que estime pertinentes;

<sup>121</sup> El proyecto detalla, entre otros, los elementos que debe contener la propuesta del Poder Ejecutivo Provincial. Asimismo, se describen los procedimientos considerados legítimos para la constitución de las regiones.

<sup>122</sup> No obstante, el proyecto considera que la conformación de una región tiene carácter contractual, y no forma una personalidad jurídica distinta de las provincias que la integran. Por tanto, no afecta las autonomías provinciales las cuales seguirán siendo ejercidas de conformidad a lo dispuesto en la Constitución Nacional y las constituciones provinciales correspondientes.

<sup>123</sup> También deberán comunicarse las resoluciones expedidas por los órganos deliberativos de las regiones.

e) Realizar recomendaciones o sugerencias respecto de correcciones, adiciones o supresiones en el contenido del tratado; y respecto de la posibilidad de incorporar otra u otras provincias.

A estos efectos es que se crea en el ámbito del Congreso de la Nación, una Comisión Bicameral Permanente la que tendrá a su cargo el tratamiento y consideración de los tratados celebrados por las provincias, a través de un procedimiento parlamentario especial. La que estará integrada por 10 senadores y 10 diputados.

Debe tenerse en cuenta que, en este proyecto se prevé que, un eventual pronunciamiento negativo de la Comisión, no invalidaría el tratado, no alteraría sus efectos jurídicos ni impediría su aplicación, sin perjuicio de la atribución del gobierno federal de ejercitar las facultades constitucionales tendientes a su impugnación.

En cuanto a los órganos ejecutivos a crearse este proyecto estipula que cada región sea administrada por una junta de Gobernadores, que tendrá a su cargo la administración y ejecución de políticas, planes y programas regionales, dictará su propio reglamento y establecerá el modo, tiempo y forma en que desarrollarán sus funciones, como así también la sede de la misma.

Asimismo, cada región tendrá un órgano deliberativo denominado Parlamento Regional, integrado por los tres (3) senadores nacionales y dos (2) legisladores provinciales designados por la Legislatura Provincial, de cada una de las provincias integradas, y tendrá por finalidad armonizar las legislaciones vigentes en cada provincia, planificar y adoptar las políticas y estrategias convenientes para la región, etc.

#### 4.4.- 138-S-01 - LÓPEZ, Alcides PROYECTO DE LEY -con estado parlamentario- LEY DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Este proyecto establece que las Provincias que decidan integrarse en regiones para su desarrollo económico y social, deberán comunicarlo al Poder Ejecutivo Nacional y a ambas Cámaras del Congreso Nacional.

Asimismo, sugiere que, cuando entre los objetivos de las Regiones se afecten competencias nacionales, se requiera la previa

participación de la Nación en estos acuerdos interprovinciales para que estos sean efectivamente válidos.

Por otra parte se establece que el Poder Ejecutivo Nacional se relaciona con las Regiones por intermedio del Ministerio del Interior, quien brinda su apoyo para la consecución de sus fines, asesorándolas y asistiéndolas en las gestiones que realicen al efecto.

Todas las transferencias de competencias del nivel nacional al regional seguirán los siguientes criterios:

- 1) se respetará la aplicación del régimen laboral vigente, al personal de las empresas, organismos y/o dependencias, al momento de las transferencias;
- 2) no se aumentará numérica ni presupuestariamente los ítems de personal afectado;
- 3) se deberán transferir simultáneamente a la Región, las partidas correspondientes a las competencias administrativas y servicios transferidos;

Finalmente, esta propuesta considera que es en los acuerdos de creación de las Regiones -que realicen las Provincias dentro del marco de sus autonomías- en donde deben determinarse las modalidades de funcionamiento, constituir sus autoridades, prever los recursos para el cumplimiento de los fines preestablecidos, determinar el área para desarrollar sus actividades, y su domicilio legal.

#### 4.5.- 2595-D-02 - CASTELLANI, Carlos A. PROYECTO DE LEY -con estado parlamentario- RÉGIMEN DE REGIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

Este breve proyecto tiene por objeto promover el desarrollo económico-social armónico, simultáneo y equilibrado de las provincias y sus habitantes; consolidar la democracia, el régimen federal y fortalecer la integración de las provincias entre sí y de éstas con la Nación<sup>124</sup>.

Para ello, el proyecto propone dividir al territorio nacional en cinco regiones económicas a saber:

- a) Región Noroeste, integrada por las provincias de: Salta, Jujuy, Tucumán, Formosa y Chaco;

<sup>124</sup> Este proyecto, al igual que el proyecto de BAUM considera que las regiones pueden crearse por medio de una ley de la Nación y sin tener en cuenta la voluntad de las provincias.

- b) Región Centro, integrada por las provincias de: Santiago del Estero, Córdoba, San Luis, La Pampa y sur de la provincia de Buenos Aires;
- c) Región Mesopotámica, integrada por las provincias de: Santa Fe, Corrientes, Misiones, Entre Ríos y norte de la provincia de Buenos Aires;
- d) Región Patagónica, integrada por las provincias de: Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego;
- e) Región Cuyo, integrada por las provincias de: Mendoza, La Rioja, San Juan y Catamarca

En este sentido, las provincias integrantes de cada región podrán delegar a la región de la que forman parte, los poderes reservados a cada una de ellas.

Asimismo, se establece que en un plazo perentorio las provincias integrantes de cada una de las regiones económicas, deban iniciar un proceso de desregulación económica sobre la base de una reforma político-administrativa estructural, teniendo como base los principios de razonabilidad en el gasto, eficiencia y transparencia en la ejecución de las partidas presupuestarias.

Finalmente, las regiones deberán establecer un sistema tributario único para la región, el que contendrá un sistema especial de exenciones para PyMÉS que se radiquen en la misma.

## 5. CONVENIOS REGIONALES Y NORMATIVA PROVINCIAL

### 5.1. Las acciones de las regiones

La Región Patagónica, cuyo Tratado Fundacional fue firmado en Santa Rosa en el año 1996, es quizá en donde el espíritu regionalista se encuentra más desarrollado. Este tratado pone en vigencia el Estatuto de la Región que consagra las misiones y funciones y establece como Órgano de Gobierno de la Región a la Asamblea de Gobernadores y al Parlamento Patagónico; como Órgano Ejecutivo a la Comisión Administrativa; y como Órgano de Asesoramiento y Consulta, al Foro de Superiores Tribunales de Justicia de la Patagonia.

Estos Órganos de Gobierno funcionan regularmente, destacándose, entre ellos, el Foro de Tribunales Superiores de Justicia que cuenta con un detallado reglamento de funcionamiento, que se cumple en

su totalidad, con reuniones periódicas y conclusiones de relevancia sobre los temas puestos bajo su consideración<sup>125</sup>.

En el Noroeste Argentino (NOA) también funciona una Asamblea de Gobernadores y un Parlamento regional, aunque su despliegue no ha logrado consolidarse en igual medida que en el caso de la Patagonia.

En este ámbito regional, son importantes las reuniones multidisciplinarias realizadas que permiten tener un diagnóstico de la problemática general de la región. En este sentido, es menester remarcar la realización de la primer Mesa Regional del Noroeste Argentino que, en el marco del Plan Estratégico Productivo Nacional, fue organizada por el Ministerio de la Producción.

El proceso de integración del Norte Grande, con un tratado interprovincial ya vigente y 14 acuerdos de acción conjunta (provincias de Salta, Chaco, Jujuy, Formosa, Tucumán, Misiones, Santiago del Estero, Corrientes y Catamarca), no solo tiene estado institucional, cuestión de decisiva importancia en el proceso, si no que se han fijado precisos lineamientos de acción para los órganos regionales.

De entre ellos cabe destacar la formulación, consensuada, de planes directores regionales para cada uno de los factores estratégicos de producción. En este sentido, es de destacar que la región ya está concluyendo el primer plan director regional: el del transporte.

Uno de los ejes de ese plan director ha sido el multiproyecto del corredor bioceánico norte, impulsado y monitoreado por la junta ejecutiva del norte grande (comisión interministerial). Dicha iniciativa está siendo supervisada por las provincias de Salta y Chaco, como coordinadoras del NOA y del NEA respectivamente, en el marco del tratado de integración.

El plan regional de transporte, una de cuyas características esenciales es el multimodalismo, contempla proyectos prioritarios para la infraestructura del desarrollo regional:

- Recuperación del Belgrano norte, y su articulación con el FCC. Mesopotámico, a través del 2° puente Chaco - Corrientes.

<sup>125</sup> Otra de las singularidades de la Región Patagónica está dada por la manifiesta intención de sus actuales gobernadores de fusionar a las provincias de Río Negro y Neuquén en una nueva provincia que se denominaría CONFLUENCIA. Dicha iniciativa, de cumplirse la planificación oportunamente realizada, será puesta a consideración de la población de ambas provincias por medio de un plebiscito que se llevará cabo en el año 2007.

- Puesta en efectiva ejecución del proyecto Hidrovia Paraná - Paraguay, y potenciación de los puertos regionales, como terminales de transferencia de cargas.
- Conexión con Chile, a través de los pasos de Jama y de Sico.
- 2.705 Km. de rutas troncales (itinerarios principales).
- Puentes internacionales: Formosa - Paraguay y Misiones - Brasil.
- Terminales interiores de transferencia de cargas.

En este marco, se encuentran en desarrollo diferentes proyectos, los que tienen distinto grado de avance. En los últimos años cabe destacar la firma por parte del Ministerio del Interior del Acuerdo de Salta, en donde se fijan las modalidades de trabajo conjunto. El compromiso del Ministerio del Interior fue el de asistir con \$ 1.000.000.- para la asesoría en la construcción del segundo puente ferroviario Chaco - Corrientes, aportando a la fecha \$ 300.000.- con ATN a la provincia del Chaco.

También se transfirió, con igual método, a la provincia de Salta y para el proyecto del corredor bioceánico norte, la suma de \$ 1.395.400.- en el año 1999 sobre una solicitud de \$ 1.485.000.- y en el año 2000, se transfirieron \$ 1.034.756.- sobre un requerimiento de \$ 1.386.200.-

En cuanto al desarrollo de la Región de Nuevo Cuyo, compuesta por las Provincias de Mendoza, San Luis, San Juan y La Rioja, cabe mencionar que la misma da sus primeros pasos institucionales a partir de la firma del tratado de Integración Económica en enero de 1988. Sin embargo, las diferencias de la provincia de Mendoza con el resto de las provincias por las políticas promocionales han generado un enfriamiento en el desarrollo de esta región.

Por último, existen algunos trabajos que postulan la creación de una Región del Centro del país, que involucraría a Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y - según otros trabajos - también a San Luis, Buenos Aires, Corrientes, La Pampa, etc. Al respecto debe decirse que esta región no ha logrado desarrollar ninguna instancia institucional concreta.

## 5.2. La presencia de lo regional en las constituciones provinciales

A continuación se transcriben los artículos de las Constituciones Provinciales en los que se hace mención al tema regional:

Provincia	Número de Artículo y texto
Catamarca	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 110, Corresponde al Poder Legislativo, Inciso 11º: <b>Aprobar o desechar los tratados</b> que el Poder Ejecutivo celebre con otras provincias o entes públicos ajenos a la Provincia, y los convenios que necesiten homologación legislativa.</li> <li>• Art. 160, El Gobernador será asesorado: El Poder Ejecutivo a través de los distintos organismos y entidades autárquicas que de él dependen es asesorado, en su tarea de planificación, actuaciones administrativas y proyectos de ley, por Consejos representativos de aquellas entidades de nivel provincial o regional cuyas actividades sean correlativas del respectivo organismo estatal. Una ley reglamentará la integración, la forma de designar a los miembros y el funcionamiento de tales Consejos Asesores.</li> </ul>
Chaco	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 13, Cláusula Federal, Corresponde al Gobierno Provincial: Inciso 5. Celebrar acuerdos interprovinciales, regionales, nacionales e internacionales.</li> <li>• Art. 53 Integración económica regional: El Estado Provincial promoverá acuerdos y tratados e integrará organizaciones nacionales, interprovinciales e internacionales sobre materia impositiva, producción, explotación de recursos naturales, servicios y obras públicas, y de preservación ambiental, propendiendo al desarrollo e integración regional.</li> </ul>
Chubut	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 15.- REGIÓN El Gobierno Provincial concierta con otras provincias la ejecución de políticas interjurisdiccionales mediante la celebración de convenios y tratados que contemplen incluso la constitución de acuerdos regionales con la finalidad de atender intereses comunes. La delegación de atribuciones legislativas o jurisdiccionales en organismos supra provinciales requiere la aprobación de los dos tercios del total de los miembros de la Legislatura, sujeta</li> </ul>

	tal aprobación a referéndum popular posterior como condición de vigencia.
Córdoba	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 16, Inciso 2: Corresponde al Gobierno Provincial "Promover un federalismo de concertación con el Gobierno Federal y entre las Provincias, con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión, así como establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios."</li> <li>• Art. 68, Recursos naturales:.....La Provincia acuerda con otras y con el Gobierno Federal su participación en sistemas federales o regionales de planeamiento.</li> <li>• Art. 104, Inciso 9 Corresponde a la Legislatura Provincial: Dictar planes generales sobre cualquier objeto de interés regional, y dejar a las respectivas Municipalidades o a entes regionales su aplicación.</li> <li>• Art. 144, Inciso 4: El Gobernador tiene las siguientes atribuciones y deberes "Celebra tratados y acuerdos para la gestión de intereses provinciales y la coordinación y unificación de servicios similares con el Estado Federal, las demás Provincias, los Municipios y entes públicos ajenos a la Provincia, con aprobación de la Legislatura y dando cuenta oportunamente al Congreso de la Nación, en su caso (...)</li> </ul>
Corrientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 83, Inciso 1 Corresponde al Poder Legislativo: Aprobar o desechar los tratados hechos con las otras Provincias para fines de interés público.</li> <li>• Art. 125, Inciso 7, El Gobernador tiene las siguientes atribuciones y deberes: Celebra y forma tratados parciales con las demás provincias para fines de interés público, dando cuenta al Congreso Nacional conforme con el Art. 107 de la Constitución de la Nación.</li> </ul>
Entre Ríos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 81, Inciso 1, Corresponde al Poder Legislativo: Aprobar o desechar los tratados con las otras provincias para</li> </ul>

	<p>finés de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común.</p> <p>• 135, Inciso 7. Son atribuciones y deberes del Poder Ejecutivo: 7° <b>celebrar y firmar tratados parciales con otras provincias</b> para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, sometiéndolos a la Legislatura para su aprobación, y oportunamente, al Congreso de la Nación, conforme al artículo 107 de la Constitución Nacional.</p>
Formosa	<p>• Art. 7°. Todo representante provincial ante el Gobierno, Congreso o Convención Constituyente Nacionales, así como ante organismos federales, regionales o interprovinciales, propenderá a desarrollar las acciones pertinentes para la defensa, instrumentación y cumplimiento de las Cláusulas Federales del Artículo 6° y de los principios y normas sancionados en esta Constitución.</p> <p>• Art. 39.- El Estado regulará el proceso económico orientando las distintas actividades, de acuerdo con los principios establecidos en esta Constitución. A tales efectos elaborará una adecuada planificación que será indicativa para el sector privado, e imperativa para los diversos estamentos públicos propendiendo a un desarrollo armónico y equilibrado de la Provincia, <b>facilitando la integración regional</b> y ejecutando programas y acciones que contemplen sus potencialidades y su ubicación geopolítica. La Provincia participa en los sistemas de planeamiento regional, federal e internacional.</p>
Jujuy	<p>• Art. 3, Inciso 2, Autonomía provincial: "La provincia <b>podrá celebrar tratados y convenios con el gobierno federal, otras provincias</b> o entes de derecho público o privado que favorezcan intereses recíprocos o que contribuyan a su progreso económico y social. Estos <b>tratados y convenios, en cuanto comprometan su</b></p>

	<p>patrimonio o modifiquen disposiciones de leyes provinciales deberán ser aprobados por la Legislatura."</p>
La Pampa	<p>• Art. 4°.- La Pampa <b>podrá integrarse regionalmente</b>. Los Poderes Públicos deberán formular planificaciones, pudiendo crear organismos, celebrar acuerdos o convenios internacionales, interprovinciales, con la Nación o entes nacionales, con el objeto de lograr un mayor desarrollo económico y social. (...). La Pampa ratifica su vocación de inserción en la Patagonia Argentina.</p>
La Rioja	<p>• Art. 17°.- Gestión interjurisdiccional: <b>La Provincia podrá celebrar acuerdos, efectuar gestiones o mantener relaciones a nivel bilateral o regional, con otras provincias</b> o con la Nación en el ámbito de sus intereses propios y sin afectar los poderes políticos delegados al Gobierno Federal (...).</p>
Mendoza	<p>• Art. 1° - Sus yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos, como así también toda otra fuente natural de energía sólida, líquida o gaseosa, situada en subsuelo y suelo, pertenecen al patrimonio exclusivo, inalienable e imprescriptible del Estado Provincial. Su explotación debe ser preservada en beneficio de las generaciones actuales y futuras. <b>La Provincia podrá acordar con otras y con el Gobierno Nacional sistemas regionales o federales de explotación.</b> (Texto según Ley 5557).</p>
Misiones	<p>• Art. 58.- La Provincia tiene la plenitud del dominio, imprescriptible e inalienable, sobre las fuentes naturales de energía existentes en el territorio. <b>Es facultad de la Provincia realizar por sí o convenir con la Nación o</b></p>

	con otras provincias su exploración, cateo y extracción, así como su explotación, industrialización, distribución y comercialización, fijando de común acuerdo el monto de la regalía o contribución por percibir.
Neuquén	• Art. 251 - La acción de gobierno, en cuanto a la <b>promoción económica</b> y realización de la obra pública, responderá a una planificación integral que contemple todas las relaciones de interdependencia de los <b>factores locales, regionales y nacionales.</b>
Río Negro	• Art. 10.- La Provincia de Río Negro declara su pertenencia a la región patagónica. El <b>gobierno coordina e integra prioritariamente sus políticas y planes con las provincias</b> y autoridades nacionales con asiento al sur de los ríos Barrancas y Colorado. • Art. 74. Ordenamiento territorial, Inciso 2: La <b>ocupación del territorio</b> debe ajustarse a proyectos que respondan a los objetivos, políticas y estrategias de la planificación democrática y participativa de la comunidad, <b>en el marco de la integración regional y patagónica.</b> • Art. 104 - <b>Políticas de planificación y regionalización.</b> Consejo de planificación Funciones: La acción de gobierno, en cuanto a la promoción económica y realización de la obra pública, responde a una planificación integral que contempla todas las relaciones de interdependencia de los factores locales, regionales y nacionales (...).
Salta	• Art. 3, Inciso 2: A los <b>poderes públicos corresponde "Promover un federalismo de concertación con el gobierno federal y entre las provincias, con la finalidad</b>

	de satisfacer intereses comunes y para participar en organismos de consulta y decisión de nivel federal y establecer relaciones intergubernamentales o interjurisdiccionales, mediante tratados y convenios." • Art. 77: Los poderes públicos, en consulta con los sectores productivos y del trabajo interesados, sancionan planes económico-sociales indicativos (...) Dichos planes procuran el desarrollo equilibrado y armonioso de la Provincia, <b>conjugando los intereses de sus diversas regiones con los de las provincias del noroeste argentino y de la Nación.</b>
Santa Cruz	• Art. 47.- <b>La Provincia podrá concurrir con otras a la formación de empresas económicas interprovinciales</b> para el aprovechamiento total de los recursos comunes sin ingerencia del Gobierno Nacional.
Santiago del Estero	• Art. 5: <b>INTEGRACIÓN REGIONAL. La provincia podrá celebrar tratados de integración en los que se atribuya a una organización o institución regional</b> de la que forme parte, el ejercicio de competencia de esta Constitución. • Art. 101: PARTICIPACIÓN SECTORIAL. Los poderes públicos, en consulta con los sectores productivos y del trabajo, establecen planes económico-sociales indicativos para el sector privado de la economía e imperativos para el sector público provincial y municipal. Dichos planes procurarán la <b>creación de regiones geoeconómicas para el desarrollo equilibrado, armónico e integral</b> de la Provincia, conjugando los intereses de sus diversas regiones con los de las provincias del norte argentino y de la Nación. • Art. 157, Inciso 4: ATRIBUCIONES Y DEBERES DEL PODER EJECUTIVO <b>"Celebrar y firmar tratados y convenios parciales con la Nación o con otras provincias con fines de</b>

	administración de justicia, de límites, de interés cultural, económico, trabajo, de utilidad común y servicios públicos, dando cuenta al Poder Legislativo para su consideración y, en su caso al Congreso Nacional."
Tierra del Fuego	* Art.75.- La planificación del desarrollo provincial es imperativa para el sector público e indicativa para el sector privado, y tiende a establecer un concepto integral que contemple los intereses locales, regionales y nacionales, y sus relaciones de interdependencia (...)

*Dr. Horacio Cao*  
*Panelista de la Comisión de Coparticipación*  
*Federal de Impuestos*  
*Representante del Ministerio del Interior*

### Integrantes del Gabinete Fiscal

- **COORDINADOR GENERAL**  
DR. CARLOS ALBERTO SANCHEZ
- **SUBCOORDINADOR GENERAL**  
DR. JAVIER MILANO RODRIGUEZ
- **INTEGRANTES**
  - HONORABLE CAMARA DE SENADORES DE LA NACION  
DR. JORGE CAPITANICH  
DR. JAIME COLLAZO
  - HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION  
LIC. ELSA CORREA
  - MINISTERIO DE ECONOMIA  
DR. EDUARDO BALLESTEROS  
DR. DANIEL MARTIN
  - MINISTERIO DE LA PRODUCCION  
LIC. EDUARDO CASULLO
  - MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS  
DR. ALFREDO CONTE GRAND
  - ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS  
DR. ALBERTO ABAD  
DR. ROBERTO SERICANO
  - TRIBUNAL FISCAL DE LA NACION  
DR. AGUSTIN TORRE
  - COMISION FEDERAL DE IMPUESTOS  
DR. ERNESTO CAVANILLAS
  - ASOCIACION ARGENTINA DE ESTUDIOS FISCALES  
DR. JOSE MARIA GARCIA COZZI
  - CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BS. AS.  
DR. ARMANDO LORENZO
  - FEDERACION ARGENTINA DE COLEGIO DE ABOGADOS  
DR. ALEJANDRO LARRECHART
  - FEDERACION ARGENTINA DE CONSEJOS PROFESIONALES DE CIENCIAS ECONOMICAS  
DR. HUGO GIMENEZ
  - FEDERACION ARGENTINA DE GRADUADOS EN CIENCIAS ECONOMICAS  
DR. PEDRO CALLEA
  - INVITADOS ESPECIALES  
DR. GUSTAVO DIEZ  
DRA. FABIANA SAMBANCA

### Integrantes de la Comisión Aduanera del Gabinete Fiscal

- **COORDINADOR GENERAL**  
DR. CARLOS ALBERTO SANCHEZ
- **SUBCOORDINADOR GENERAL**  
DR. JAVIER MILANO RODRIGUEZ
- **PRESIDENTE DE LA COMISION**  
**ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS**  
DR. RUBEN JOSE LAGGER
- **VICEPRESIDENTE DE LA COMISION**  
**CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BS. AS.**  
DR. VICENTE OSCAR DIAZ
- **INTEGRANTES:**
  - SENADO DE LA NACION**  
DR. OSCAR ALBERTO RIUTORT
  - JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS**  
LIC. GUSTAVO GARCIA
  - ABOG. JOSE LUIS GOMEZ
  - LIC. MARTIN ROMERO
  - MINISTERIO DE ECONOMIA**  
DRA. MARTA SUSANA MOUSSOLI
  - MINISTERIO DE LA PRODUCCION**  
DR. HECTOR PAGE
  - ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS**  
DR. OSCAR REQUEJO
  - TRIBUNAL FISCAL DE LA NACION**  
DRA. SILVIA CRECIA
  - DRA. CATALINA GARCIA VIZCAINO
  - DRA. SUSANA SILBERT
  - CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BS. AS.**  
DR. MARIO BIBILONI
  - FEDERACION ARGENTINA DE COLEGIO DE ABOGADOS**  
DRA. ALICIA FERREYRA GIAMPAOLI
  - DR. GASTON MIANI
  - INVITADOS ESPECIALES**  
DR. JORGE HECTOR DAMARCO
  - DR. RICARDO ECHEGARAY
  - DR. CARLOS MONZO

### Integrantes de la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos del Gabinete Fiscal

- **COORDINADOR**  
SENADOR JORGE MILTON CAPITANICH
- **PRESIDENTE DE LA COMISION**  
**MINISTERIO DE ECONOMIA**  
DRA. MARTA SUSANA MOUSSOLI
- **VICEPRESIDENTE DE LA COMISION**  
**CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BS. AS.**  
DR. LUIS A. GALVALISI
- **INTEGRANTES**
  - SENADO DE LA NACION**  
LIC. ANA M. ANDRADA
  - LIC. LETICIA BARRERA
  - LIC. MARIA CALZADO
  - LIC. FERNANDO GALASSI
  - LIC. WALTER GODD
  - LIC. DAMIAN GRYNBERG
  - LIC. LUIS MOLOUNY
  - LIC. DIEGO PEDREIRA
  - LIC. MAXIMILIANO ROTUNDO
  - LIC. ROXANA RUBINS
  - LIC. ELENA SCHIAVONE
  - ING. MIRTA VILLADA
  - DRA. MONICA ZORRILLA
  - JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS**  
LIC. GUSTAVO GARCIA
  - DR. JOSE LUIS GOMEZ
  - DR. JAVIER MILANO RODRIGUEZ
  - LIC. MARTIN ROMERO
  - DR. CARLOS ALBERTO SANCHEZ
  - MINISTERIO DE ECONOMIA**  
DRA. MIRTA BASILE
  - DRA. CARMEN ODASSO
  - DR. OMAR ROFRANO
  - DR. PEDRO VELAZCO
  - MINISTERIO DEL INTERIOR**  
LIC. MARTIN CAMIÑA
  - LIC. HORACIO CAO
  - LIC. FERNANDO DUARTE

ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS  
DR. RUBEN ORLANDO PARADA  
DR. HORACIO PIFFANO  
LIC. JOSE SALIM  
TRIBUNAL FISCAL DE LA NACION  
DRA. CATALINA GARCIA VIZCAINO  
CONSEJOS PROFESIONALES DE CIENCIAS ECONOMICAS  
DE CAPITAL FEDERAL  
DR. JORGE MACON  
DR. JUAN C. VICCHI  
FEDERACION ARGENTINA DE GRADUADOS EN CIENCIAS  
ECONOMICAS.  
DR. JOSE LUIS FARO  
FEDERACION ARGENTINA DE CONSEJOS PROFESIONALES  
DE CIENCIAS ECONOMICAS  
DR. OSCAR FERNANDEZ  
INVITADOS ESPECIALES  
DRA. ELVIRA BALBO  
DRA. ALICIA PIASCO

## RECOMENDACION TECNICA N° 1

### Comisión de Impuestos Directos

#### Efectos de la devaluación y el aumento en el índice general de precios en la imposición directa

Como es por todos conocido, en los últimos meses en nuestro país, se ha producido un quebrantamiento abrupto de las variables económicas de tal magnitud, que la convierte en inédito en nuestra historia económica y mucho más sorprendente que los mayores picos inflacionarios que supimos conocer.

Este documento no pretende analizar las motivaciones políticas de las medidas adoptadas, sino circunscribir el análisis a los aspectos técnicos que consideramos se deben tener en cuenta ante tales circunstancias.

La magnitud del impacto devaluatorio y el aumento de los índices generales de precios que en estos días nos afecta, provocará por la distorsión que sufrirán las bases de imposición, una inadecuada distribución de la carga tributaria.

Ante este escenario, es que esta Comisión se ha permitido preparar este documento, que trata sobre cuatro aspectos, que si bien algunos son de coyuntura, consideramos deben ser atendidos en el corto plazo.

Los temas que trataremos son los siguientes:

- El tratamiento de las diferencias de cambio en periodos de desfasaje entre el aumento de los precios internos y la devaluación de la moneda.
- La medición adecuada de los resultados para la determinación de la ganancia imponible.
- Algunas distorsiones en el tratamiento de las rentas de fuente extranjera.
- Si la pesificación de las deudas en moneda extranjera, demuestra capacidad contributiva, susceptible de ser alcanzada con algún tipo de imposición.

Sin perjuicio de este primer documento, seguiremos trabajando en atender también, las distorsiones que se producen como consecuencia

