

VÍAS DE PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES INTRANACIONALES EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN. ASPECTOS INSTITUCIONALES¹

Zlata Drnas de Clément*

Introducción

Las *regiones intranacionales* (intraprovinciales e interprovinciales) se manifiestan como ámbitos institucionales adecuados para una mejor inserción de las comunidades nacionales en los procesos de integración y globalización, propios de nuestra era. Ello es observable, tanto en el proceso comunitario europeo como en el del Cono Sur Latinoamericano.

Las regiones constituyen una modalidad de federalismo renovado² ya que desde la acción regional, las comunidades locales defienden mejor sus intereses, no permitiendo que se diluyan sus mandatos en los vericuetos de las áreas de distribución del poder político de sus Estados. Por otra parte, no debilitan la acción unitaria del Estado, más bien la revitalizan, al no permitir que quede cautivo de una tentación totalitaria, tanto ahogante de las libertades de las comunidades que lo conforman como autodestructora de sus propias energías³.

En trabajos anteriores hemos conceptualizado la idea de *región* tanto en sentido sustancial como jurídico formal⁴; hemos caracterizado a la *región formal* y a la *región informal* identificando a los principales actores de los procesos de constitución de tal tipo de entidades (tanto *ad intra* como *ad extra*)⁵; hemos distinguido las regiones constituidas por *vía ascendente*, paritaria, convencional, de las establecidas por *vía descendente*, jerárquica, imperativa⁶; hemos estudiado las capacidades de acción de las *regiones intraprovinciales*,

*-Doctora en Derecho y Ciencias Sociales. Profesora de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Profesora de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Directora del CIJS.

¹-El presente trabajo es síntesis del informe presentado el 16 de febrero de 2001 a la SECyT/UNC con el mismo título, correspondiente al subsidio otorgado por la citada institución en 2000. Trabajo publicado en el *Anuario VI* del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba-Argentina, año 2002.

²-Al dictar el Congreso de la Nación la Ley 24.309, que disponía la reforma parcial de la Constitución Nacional, colocó dentro de los temas habilitados para el debate de la Convención Constituyente, un capítulo titulado *Fortalecimiento del Régimen Federal*, el que contemplaba, *i.a.* la posibilidad de crear regiones para el desarrollo económico y social y el otorgamiento de facultades a las Provincias para realizar gestiones internacionales que no afecten facultades delegadas al gobierno federal. (Cf. ROUGES, J. L.- *La Región del Noroeste Argentino y su Integración con el Mercosur*, en *La Ley*, T. 1996-C, Sec. Doctrina, p. 1431).

³-La Provincia de Buenos Aires, a sólo seis años de su reforma constitucional, anunció el tratamiento de una nueva reforma que incluyera el reconocimiento expreso de la autonomía municipal y adoptara previsiones sobre la regionalización de su espacio geográfico. Ello, por una parte, en cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 123 de de la Constitución Nacional reformada en 1994 y, por otra parte, para lograr una verdadera descentralización territorial, complemento necesario del proceso de integración del Mercosur. (Editorial, *Diario La Nación*, 12 de junio de 2000).

⁴-"Concepto de Región", en *Anuario V* del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1998. *Regionalización de la Provincia de Córdoba. Aspectos Metodológicos de una Investigación Interdisciplinaria*, Serie Regionalización-Medio Ambiente-Mercosur, N° 1, Editorial Marcos Lerner, Córdoba, 1999.

⁵-*Principales Impulsores de la Regionalización Intraprovincial*, Serie Regionalización-Medio Ambiente-Mercosur, N° 2, Editorial Marcos Lerner, Córdoba, 2000.

⁶-*Globalización-Regionalismo-Integración*, Editorial Marcos Lerner, Córdoba, 1997.

*interprovinciales e internacionales*⁷; hemos analizado la esencia de los procesos de integración (comunitarización), diferenciándolos de los de supranacionalidad y de mera cooperación⁸.

En esta oportunidad nos ocupamos de los *aspectos institucionales de las vías de participación* de las regiones intranacionales en los procesos de integración, reflexionando sobre la importancia de las regiones intranacionales en los procesos de integración y globalización (I); analizando las alternativas institucionales (ascendentes y descendentes) de participación de tal tipo de entidades en sistemas de amalgama (II); estudiando el rol de las regiones y gobiernos locales en los procesos de integración (III); proponiendo vías adecuadas de participación de las regiones y gobiernos locales en el proceso de integración del Cono Sur latinoamericano, particularmente, el Mercosur (IV).

I. Las regiones intranacionales en los procesos de integración y globalización. su importancia

Cuando hablamos de *integración internacional* nos referimos a los entendimientos formales o informales entre Estados que implican una superación del concepto clásico de soberanía estatal, en tanto llevan a que las relaciones entre los Estados sufran un proceso de federalización parcial⁹. Un ejemplo avanzado de integración lo constituyen las Comunidades Económicas Europeas. El Mercosur, si bien ha tenido algunas manifestaciones débiles de delegación de competencias en algunas normas emanadas de órganos principales del sistema¹⁰, continua relacionando a los Estados Partes desde el plano de la cooperación interestatal.

Las tentativas de desarrollo productivo en el Cono Sur latinoamericano, acordes a los modelos de “Estado de subsidiariedad” y de “empresa red”, se han basado en la intensificación de los programas de industrialización y en los procesos de descentralización regional y local.

Los procesos de regionalización, tanto *ad intra* (intraprovinciales e interprovinciales) como *ad extra* (internacionales) se han manifestado como adecuados medios para la redistribución del poder, para la impulsión del desarrollo regional interno de los Estados y para la acción mitigadora de los efectos negativos a nivel local del proceso de globalización.

Si las regiones se constituyen por vía descendente, implican voluntad de descentralización y desconcentración por parte de la autoridad legítima decisora¹¹, en cambio,

⁷-Regionalización Intraprovincial en la Provincia de Córdoba, en *Primeras Jornadas sobre Regionalización y MERCOSUR*, Serie Regionalización-Medio Ambiente-Mercosur, “A”, Editorial Lerner, Córdoba, 2000.

⁸-*El Orden Jurídico Internacional en el Umbral del Siglo XXI*, en *Revista de la Facultad de Derecho*, Nueva Serie, Universidad Nacional de Córdoba, Vol. 1, Nº 2. *Documentos Internacionales del Ámbito Regional Incorporados a la Constitución Nacional*, en *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. VI (1994-1995). *Mercosur: Nuevos Ámbitos y Perspectivas en el Desarrollo del Proceso de Integración*, Ciudad Argentina-USAL, Buenos Aires, 1999.

⁹-Si la federalización fuera total, surgiría un nuevo ente público que absorbería a los demás. La federalización parcial puede darse tanto en lo estructural como en lo sustancial o material. Generalmente, se da en ambos planos.

¹⁰-Vg.: Decisión 4/93, Resolución 9/91, Resolución 29/93, Art. 53 del *Protocolo de Ouro Preto*.

¹¹-Por ejemplo, Art. 110.7 de la Constitución Provincial de la Provincia de Córdoba.

si se conforman por vía ascendente, muestran un intento de reposicionamiento de las comunidades menores frente a un conglomerado mayor¹².

En la última década se ha impulsado una nueva modalidad de interacción en el plano interno de los Estados, en la cual los Estados nacionales alientan a los entes subnacionales a ser los actores centrales de su propio desarrollo, a constituir entes interprovinciales, intermunicipales o intercomunales para un funcionamiento más eficiente administrativa y económicamente, cada vez más integrado a la gestión privada de servicios e intereses. Se ha subrayado reiteradamente en la literatura política y científica que el municipio es la unidad territorial en la que deben residenciarse las competencias administrativas, sacándolo del rol de mero gestor de políticas superiores. Ello por entender que es el ámbito más adecuado para el desarrollo y gestión de políticas de interés de las comunidades humanas. Esta nueva geografía del espacio competencial de los entes públicos implica la atribución de mayores facultades a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. Las relaciones interadministrativas, cada vez en mayor medida, son fruto de entendimientos de las unidades que de la voluntad del poder central. Por otra parte, los límites jurisdiccionales de los entes públicos se han ido flexibilizando, rompiendo la noción clásica de continuidad territorial, como consecuencia de proyectos y procesos productivos, redes de comercialización, entramados sociales transjurisdiccionales. Esta visión es coincidente con la idea de “Estado mínimo”, el que busca ser reinventado para una mayor eficiencia, una más amplia flexibilidad de operación, mediante formas de organización alejadas del burocratismo y más cercanas a la voluntad y necesidades de los ciudadanos de un territorio dado¹³. En ese tipo de Estado no hay contraposición entre esfera pública y privada. Se supone que la sociedad se organiza de manera colectiva del modo más eficiente, sin maniqueísmos. No obstante, la superación de las rigideces y del burocratismo del viejo aparato estatal, no debe significar el abandono de las instancias de regulación en manos del sector privado empresarial, ya que la finalidad última de éste es el máximo lucro, no pudiendo, en consecuencia, ser el único criterio organizador de las sociedades democráticas en desarrollo. El Estado mínimo, supone la movilización de actores sociales territoriales, los que se ven obligados a dar muestras de capacidad de iniciativa para buscar el desarrollo regional, con una mentalidad alejada de la lógica del subsidio y de la pasiva espera de la intervención de los poderes públicos, la protección social, la inversión extranjera... El nuevo Estado requiere que los actores sociales se movilicen por sí mismos, desde sus propios territorios. De allí que el fortalecimiento de los núcleos de organización social, *vg.* los municipios, resulte determinante para el desarrollo, particularmente cuando se trata de gestionar e impulsar el tejido productivo, empresarial y potencial de una región.

En el plano de las relaciones internacionales, ha crecido notoriamente el rol de los municipios y las regiones intranacionales en las últimas décadas. Esos entes locales que difícilmente ponían sus ojos más allá de los reducidos límites de sus fronteras jurisdiccionales, hoy mantienen contactos internacionales intensos y planifican su acción desde lejanos puntos geográficos¹⁴. Así, politólogos, sociólogos y economistas han ponderado el rol de las

¹²-V. nuestros trabajos “Globalización...”, *Op. cit.*; “Principales Impulsores de la Regionalización ...”, *Op. cit.*; “Regionalización Intraprovincial ...”, *Op. cit.*

¹³-PÉREZ, C.- “Cambio Técnico, Reestructuración Competitiva y Reforma Institucional en los Países en Desarrollo”, en *El Trimestre Económico*, N° 233, enero-marzo de 1992. Cf. ALBUQUERQUE, F.- “Cambio Estructural, Globalización y Desarrollo Económico Local”, en *Comercio Exterior*, Vol. 49, N°8, Agosto de 1999, p. 697.

¹⁴-Así, por ejemplo, la *Unión Industrial de Autoridades Locales (IULA)* y la *Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU)*, vienen trabajando -especialmente tras las decisiones del Comité de

ciudades dominantes y de las regiones en los procesos de globalización, mundialización e integración¹⁵.

Las experiencias de desarrollo en el ámbito de los entes subnacionales están íntimamente vinculadas a los programas de descentralización, a los procesos de industrialización, a la comercialización, a la tercerización de la economía.

II. Alternativas de participación institucional (ascendente y descendente) de las regiones y gobiernos locales argentinos en los procesos de integración

Cuestiones Preliminares

La Reforma Constitucional de 1994 ha facultado a las Provincias a “celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común” (Art. 125), si bien, les ha puesto como condición, que tales convenios “no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o al crédito público de la Nación” (Art. 124)¹⁶. También ha exigido que las Provincias pongan en conocimiento del Congreso la celebración de estos Convenios. No obstante, tal requerimiento no debe confundirse con la necesidad de aprobación por parte del Congreso de tales convenios. La puesta en conocimiento permite al Estado nacional controlar que los acuerdos no se hayan celebrado fuera del ámbito de los poderes que le competen a las Provincias y, por otra parte, permite que los convenios que celebren las Provincias formen parte del programa general de carácter federal. Dado que la obligación de las Provincias consiste sólo en “poner en conocimiento” del legislativo federal la celebración de los convenios, el no cuestionamiento por parte del Congreso, basta para que la condición constitucional quede satisfecha, en base al principio: silencio-asentimiento¹⁷.

El Art. 124 de la Constitución Nacional (CN), además, ha facultado a las Provincias para crear regiones dirigidas el desarrollo económico y social. Esta facultación se refiere a las

Negociación adoptadas en Lyon y La Haya en 1998- en un proceso de constitucionalización de una organización unificada de poderes locales, como un modo de defender sus autonomías y la democracia local desde el frente internacional. Por su parte, la *Asociación Metrópolis* agrupa a más de 60 grandes ciudades y regiones metropolitanas con el objeto de reunir a los líderes, técnicos y ciudadanos de esos espacios para compartir experiencias y estrategias urbanas, promover la innovación social y técnica y poner en práctica programas de cooperación internacional. *Sesame*, es una red internacional que reúne a ciudades medianas para promover las exportaciones de las Pymes, propiciar el intercambio de experiencias en materia de desarrollo económico local y regional. V. CEMCI- "La Construcción del Gobierno Local en la Reforma del Estado: Autonomía y Subsidiariedad", en *EDIL Pliegos de Información de la Unión Iberoamericana de Municipalistas*, N° 20, otoño-invierno de 1999. PEC-*Las Transformaciones Estratégicas. Hacia una Metrópolis Internacional*, Córdoba, 1999.

¹⁵-ALBUQUERQUE, F.- *Cambio Estructural (...)* Op. cit. BOUDEVILLE, J.- *Los Espacios Económicos*, Eudeba, Buenos Aires, 1978. BYÉ, M. y DESTANNE DE BERNIS, G.- *Relations Économiques Internationales*, Dalloz, París, 1987. KNIPPERS, J.- *Development in Theory and Practice*, Westview Press, Colorado, 1991. PERROUX, F.- *Los Polos de Desarrollo y la Planificación Nacional, Urbana y Regional*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1973. PRESTON, P.- *Theories of Development*, Routledge, Londres, 1991.

¹⁶-Esta posición reafirma la línea de acción descentralizadora, si bien, es de tener en cuenta que estas condiciones, de todos modos, ya estaban implícitas en los Arts. 104, 108 y 67 inc. 3 de la Constitución de 1853.

¹⁷-V. nuestro trabajo *Relaciones de Córdoba con el Mercosur en Materia de Medio Ambiente*, Prólogo del Dr. P. J. Frías, Editorial Marcos Lerner, Córdoba, 1996.

regiones interprovinciales ya que el derecho a crear regiones intraprovinciales está contemplado en la Constitución de la Provincia de Córdoba (CPC)¹⁸.

Es conveniente recordar qué competencias poseen las Provincias y considerar su facultad para delegar en las regiones (inter o intraprovinciales) parte de esas competencias.

Las Provincias poseen todas las facultades menos las delegadas a través de la Constitución al Gobierno Federal. Por otra parte, ellas son las que delegan facultades a los municipios. Las facultades de éstos podrían ser modificadas en cualquier momento mediante una reforma constitucional provincial. No obstante, de conformidad al Art. 5 de la CN (no modificado en la Reforma constitucional de 1994) y particularmente, con el nuevo Art. 123 de la CN, la libertad de las Provincias se ha visto mermada, ya que, al tener que fijar la Provincia el contenido y alcance de las facultades municipales y al tener que hacerlo en todos los rubros señalados en la norma constitucional, se ve obligada a delegar funciones en materia de cada uno de esos aspectos. Así, cuando la Provincia debe determinar las facultades de los municipios en “lo institucional”, debe señalar en qué casos y bajo qué condiciones los municipios pueden dictar sus propias cartas orgánicas. Cuando debe ocuparse de “lo político”, se ve compelida a abordar los ámbitos competenciales delegados, en los que cabe la decisión autónoma y exclusiva municipal. Cuando trata de “lo administrativo” debe ocuparse de los ámbitos de gestión y de las instituciones con capacidad de decisión¹⁹. Cuando regula “lo económico” y “lo financiero” debe contemplar, *i.a.*, la capacidad para recaudar, invertir, gestionar empréstitos.

Mucho se ha discutido teóricamente sobre la posibilidad de delegación de funciones y sobre los límites de tal acto. En varios fallos, la *Corte Suprema de la Nación*, se ha expedido sobre el tema²⁰.

No obstante debe tenerse presente que la CN, en el Art. 124, al facultar a las Provincias para crear regiones para el desarrollo económico y social, también les reconoce derecho a “establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”. Estos órganos podrán tener o no personalidad jurídica pública, la que podrá ser o no estatal y tendrán las facultades que las mismas Provincias les otorguen²¹.

Por su parte, la Constitución de la Provincia de Córdoba, en su Art. 13, señala la indelegabilidad de funciones, al disponer que “(...) ningún magistrado o funcionario público puede delegar sus funciones en otra persona, ni un poder delegar en otro sus atribuciones constitucionales salvo los casos previstos en la Constitución”. En el caso de las *regiones*, precisamente, por tener la Nación y la Provincia la capacidad constitucional de crearlas, es que, también, consecuentemente, pueden delegar las funciones correspondientes al rol del ente creado. Así, tal delegación podría efectuarla la Provincia en las *regiones* interprovinciales formales, como intraprovinciales formales o en los municipios y, a su vez, los municipios en las

¹⁸-*I. a.* en el Art. 110.7.

¹⁹- Esta área de gestión es la que el municipio puede delegar en otras instituciones. Tal sería el caso de ciertas funciones delegadas en entes intercomunales o intermunicipales.

²⁰- *I. a.*: *Delfino A. M. y Cia. s/ Apelación de Multa* (Fallos 148:430-SC, 20 de junio de 1927), *R. O. Mouviel y otros* (Fallos 237:636-CS, 17 de mayo de 1957, *Domínguez L. c. Kaiser Aluminio SACIF* (Fallos 280:25), *Cocchia c. Estado Nacional* (La Ley, 1994-B, 633). V. VANOSSSI, J. R.- "Límites Constitucionales a la Delegación de Facultades", en *Boletín de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional*, Nº 36, 1986. COLAUTTI, C.E.- "La Delegación de Facultades Legislativas y la Reforma Constitucional", en *La Ley* T. 1996-B, p. 856 y ss.

²¹- BARRERA BUTELER, G. - *Provincia y Nación*, Córdoba, 1996, p. 234.

regiones informales²². Como se puede observar, existe un posible triple circuito de delegación.

No obstante, las provincias no podrían delegar funciones políticas que les son propias y por las cuales deben responder en forma directa (Art. 5 de la CN). En el caso de las *regiones*, la delegación podría darse solamente a los fines del desarrollo económico, social, de gestión y de desconcentración administrativa.

Los municipios tienen previstas vías constitucionales de participación si se crea la *región* formal, por ley provincial. Pero, a su vez, los municipios tienen facultades, también constitucionales, para poder crear *regiones* informales a través de acuerdos constitutivos de entes intermunicipales²³.

No debemos olvidar que, tal como le señala Frías, en el sistema argentino, la región no puede ser concebida como una nueva “colectividad territorial”, un “nuevo nivel de gobierno”, sino como un nivel de decisión adjetivo, instrumental. Las regiones no podrán ejercer como propias las atribuciones que las Provincias se han reservado en la CN (vg.: potestades normativas o jurisdiccionales)^{24 25}.

Participación de las regiones y gobiernos locales en los procesos de integración (vía ascendente y vía descendente)

Cuando nos referimos a *vía ascendente* hacemos alusión a la participación de los entes subnacionales en la toma de decisiones a nivel central de los procesos de integración. Cuando hablamos de *vía descendente*, entendemos a los canales de ejecución de las políticas comunitarias al interior de los países, en este caso, en el ámbito jurisdiccional de los entes subnacionales.

En la *Unión Europea (UE)*, el reconocimiento oficial de las regiones se produjo con la creación del *Comité de las Regiones*²⁶ por parte del Tratado de Maastricht, el que buscó remediar el déficit democrático y el desajuste producido en la Comunidad ante la existencia de entes subnacionales dotados en el ámbito interno de competencias cada vez mayores pero ajenos a las instituciones comunitarias. De ese modo se lograba fortalecer la participación ascendente de las comunidades locales en el proceso integrador europeo. En la línea descendente, desde los orígenes del sistema comunitario europeo se impulsó el fortalecimiento regional a través de medidas de financiación del desarrollo²⁷, las que no sólo han contribuido a

²²- Consideramos a este tipo de *regiones* como informales por contraposición a las contempladas en el Art. 110.7 de la CPC, creadas desde arriba hacia abajo. Ello no quiere decir que las *regiones* informales (de abajo hacia arriba) carezcan de acuerdos o compromisos formales que les den origen o regulen sus capacidades y actividad. V. nuestro trabajo *Globalización-Regionalismo-Integración, Op. cit.*

²³- V. el trabajo citado en nota anterior.

²⁴-La Constitución Provincial de Chubut, en su Art. 15 admite la “delegación de atribuciones legislativas o jurisdiccionales en organismos supraprovinciales”, como acuerdos regionales, con la condición de que tales acuerdos sean aprobados por los dos tercios del total de miembros de la Legislatura y por un referendun popular. Barrera Buteler entiende que, ni siquiera esa Provincia, a pesar de lo establecido en el Art.15, puede delegar en otro u otros órganos sus poderes constitucionales ya que ello implicaría una reforma de la Carta Magna hecha al margen del procedimiento previsto en el Art. 30 de la CN y, por lo tanto, inconstitucional. BARRERA BUTELER, G.- *Provincias y Nación*, Córdoba, 1996, p. 235-236.

²⁵-Cf. FRÍAS, P. J.- *El Federalismo Argentino. Introducción al Derecho Público Provincial*, Depalma, Buenos Aires, 1980, p. 145. HERNÁNDEZ, M. A.- *Derecho Municipal*, Vol. 1 Teoría General, Depalma, Buenos Aires, 1997, p. 292. FRÍAS, P. J.- *El Federalismo Argentino. Introducción al Derecho Público Provincial*, Depalma, Buenos Aires, 1980, p. 145.

²⁶-Aspecto desarrollado en el Cap. III A. del Informe señalado en Nota 1.

²⁷-Aspecto desarrollado en el Cap. III B. del Informe señalado en Nota 1.

mejorar el nivel de vida de los ciudadanos de las Comunidades, sino que, al mismo tiempo, permitieron ejecutar las políticas comunitarias en las bases, sin lesionar el modo social y cultural de esos grupos humanos.

El *Mercosur* no ha previsto en su sistema la participación directa de los entes subnacionales en la toma de decisiones del sistema de integración como tampoco en la conformación de la voluntad nacional, base de las negociaciones en el Mercosur²⁸ (vía ascendente). En lo que hace a la ejecución de las normas del Mercosur (vía descendente), son los Estados nacionales quienes determinan qué autoridades son las encargadas de la ejecución de las prescripciones internacionales, comunitarias o comunes^{29 30}.

Debe tenerse presente que la *Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)* del *Mercosur* constituye un órgano sin capacidad decisoria. Esa debilidad se ve agravada por el tipo de las *recomendaciones* que puede efectuar, actos que dirige al *Consejo Mercado Común* pero “por intermedio” del *Grupo Mercado Común*.

La *CPC* tiene carácter representativo de los Parlamentos de los Estados Partes, teniendo un tope de hasta 16 representantes por cada país socio en el Mercosur, designados por los Parlamentos nacionales de conformidad a sus propios procedimientos internos. El órgano se vincula con los Parlamentos nacionales pero no con la sociedad nacional ni subnacional^{31 32}. La lejanía de la *CPC* de la voluntad de los habitantes de cada país se observa con claridad en la principal función del órgano, la que, de conformidad al Art. 25 del *Protocolo de Ouro Preto*, consiste en la aceleración de los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur³³.

III. Rol de las regiones y gobiernos locales en los procesos de integración y cooperación internacional³⁴

²⁸-De conformidad al marco institucional del Mercosur y de los sistemas jurídicos de los países partes en el proceso de integración del Cono Sur latinoamericano, hay un monopolio de las administraciones de los Estados en la toma de decisiones tanto dentro como frente al Mercosur.

²⁹- Designamos a las normas Mercosur como “normas comunes” a los cuatro Estados Partes en el *Tratado de Asunción* y sus Protocolos adicionales, dado que el proceso de integración aún se halla en etapa incipiente, predominando la intergubernamentalidad en las relaciones de los actores del sistema.

³⁰-La Constitución Nacional de la República Argentina, si bien ha dispuesto que los tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supranacionales (Art. 75. Inc. 24), son superiores a las leyes nacionales, al igual que las normas emanadas de los órganos de esas organizaciones internacionales. Nada dice sobre la cuestión relativa a quiénes les compete el cumplimiento o ejecución de las normas emanadas del sistema. No obstante, atento a lo dispuesto en los Art. 5, 121, 122, 123, 124, 128 de la CN, Arts. 38 y 42 del *Protocolo de Ouro Preto*, y lo señalado precedentemente en relación a la delegación de funciones provinciales, las Provincias y los entes interprovinciales y subprovinciales son entes ejecutores del derecho común del Mercosur en el área de sus competencias.

³¹-La única relación de representación estaría dada a través de los representantes que posee cada Provincia en el Senado de la Nación.

³²-En junio de 1996, en San Luis-Argentina, se constituyó el *Foro de Intendentes* el que celebró un acuerdo de cooperación a largo plazo con la *CPC* del Mercosur.

³³-Entre otras funciones se señala la de coadyuvar a la armonización de las legislaciones, de conformidad lo vaya requiriendo el proceso de integración y la de examinar temas prioritarios a pedido del *Consejo Mercado Común*.

³⁴-En el Informe referido en Nota 1 hemos estudiado la participación de las regiones y gobiernos locales en el modelo europeo, particularmente, a través del *Comité de las Regiones* (vía ascendente) y a través de la aplicación de los *Fondos Estructurales* (vía descendente).

El proceso de Integración del Cono Sur Latinoamericano no tiene previstas en su modelo institucional vías de participación ascendentes o descendentes para los entes subnacionales.

El Mercosur, no ha mostrado preocupación alguna por la distribución de competencias entre los Estados Partes del proceso y sus provincias, regiones, municipios, alcaldías u otros entes subnacionales. No obstante ello, la actividad en los Sub-Grupos de Trabajo, en las Reuniones Especializadas, en los Grupos *Ad Hoc* del Mercosur permite que asociaciones civiles, entes subnacionales (individualmente o agrupados) e incluso individuos, participen en parte de sus sesiones.

El Derecho internacional, en general, no se ha ocupado de la distribución de poderes al interior de los Estados, basado en los principios de igualdad soberana de los Estados y de efectividad. No obstante en estos últimos años, se puede observar en el ámbito de la cooperación internacional universal y, particularmente, en el ámbito americano, una creciente preocupación por avanzar en el modelo descentralizado de Estado como modo de asegurar los procesos de democratización y desarrollo económico desde una sólida base local y regional interna.

En esa línea, Argentina, desde su rol como Estado socio del Mercosur como bloque, está actuando en las *Cumbres de las Américas* y en la constitución de la *Asociación Libre Comercio de las Américas (ALCA)*, procesos que no son ajenos a la preocupación por el fortalecimiento de los gobiernos locales y regionales *ad intra* de los Estados americanos.

Así, en el marco de la *Cumbre de las Américas sobre el Fortalecimiento de las administraciones municipales y subnacionales*, en trabajo preparado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional para el Grupo de Revisión de Implementación de la Cumbre³⁵ se resaltó, que el *Plan de Acción* de la Cumbre de 1998 (Santiago de Chile) había efectuado un llamado a los Estados americanos para que lleven adelante cuatro compromisos:

- *- establecer o fortalecer los mecanismos para la participación de los grupos sociales en el proceso de la toma de decisiones locales y subnacionales, promoviendo con ello la transparencia en las operaciones financieras del gobierno local y de otros entes gubernamentales subnacionales;
- *- brindar opciones de financiamiento a los gobiernos locales y subnacionales, incluidos los grupos de los gobiernos locales, tales como las transferencias de ingresos nacionales, el acceso a los mercados privados de capital y la autoridad para recaudar los ingresos localmente, con el fin de expandir la entrega de los servicios de calidad, así como también brindar oportunidades de capacitación para fortalecer las capacidades administrativas locales y subnacionales;
- *- estudiar la transferencia de funciones nacionales de acuerdo con las circunstancias y el marco legal de cada país y estudiar la posible transferencia de funciones gubernamentales nacionales adicionales hacia los niveles locales y subnacionales;
- *- compartir las experiencias y la información de los Estados nacionales con los locales, especialmente, en lo que hace a los programas multilaterales y bilaterales existentes y en vías de ejecución, apoyados por las instituciones cooperantes, como la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de

³⁵- GRIC- *La Implementación de la Cumbre de la Iniciativa de las Américas sobre el Fortalecimiento de las Administraciones Municipales y Subnacionales*, Washington, noviembre de 1999.

Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), para facilitar la implementación de la iniciativa.

El mismo informe ha recordado que desde 1998, numerosos desarrollos han evidenciado el impulso para fortalecer a los gobiernos locales, v.g.:

- *- un consenso político creciente de que es vital contar con un gobierno subnacional y local efectivo y democrático para consolidar la democracia;
- *- una legislación y acción incrementadas que transfieran los recursos y la autoridad a los gobiernos subnacionales;
- *- una entrega aumentada de servicios públicos a nivel del gobierno local y municipal;
- *- un papel cada vez mayor de las asociaciones municipales en los debates de las políticas públicas;
- *- el reconocimiento por parte del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial que un gobierno local fortalecido es un elemento clave en la modernización del Estado en las Américas;
- *- el financiamiento cada vez mayor por parte de la comunidad internacional a los gobiernos locales y al desarrollo local.

Por otra parte, la *Declaración de los Gobiernos Locales en Apoyo a la Cumbre de las Américas*, adoptada en la VI Conferencia Interamericana de Alcaldes, efectuada entre el 27 y el 29 de junio de 2000 en la ciudad de Miami, Florida, EE.UU. ha partido del principio de que, para el desarrollo, no sólo los gobiernos nacionales, sino también los locales, son socios indispensables. Señaló, en particular, la necesidad de impulsar la gestión pública local y la capacidad de las comunidades para participar efectivamente en la toma de decisiones que las afectan.

El desarrollo de las capacidades de los gobiernos subnacionales y locales implica, *i.a.*:

- *-Una acción pública cada vez más próxima a los ciudadanos³⁶;
- *-El mejoramiento de las capacidades financieras y de los recursos humanos³⁷;
- *-El estudio de la transferencia de las funciones nacionales³⁸.

³⁶-Los desarrollos actuales de las modalidades de gestión de gobierno cercano a los ciudadanos se manifiestan, especialmente, a través de dos nuevas prácticas, comunes a la mayor parte de los países América Latina: *las comisiones de ciudadanos para la planificación del desarrollo y la fijación de las prioridades locales y *los cabildos sobre presupuestos municipales y desempeño.

³⁷- Las tareas para crear sistemas de financiamiento sostenible para los gobiernos locales y subnacionales y aumentar la capacidad de los funcionarios locales para manejar los recursos en una forma democrática y participativa, aparecen como inquietudes inmediatas y a largo plazo. Conforme el papel de las municipalidades se expande en salud, educación, infraestructura, seguridad y otras áreas, surge la necesidad de un manejo financiero e institucional estable. Además, los gobiernos locales necesitan urgentemente, el acceso a recursos adicionales para capacitar al personal, mejorar la entrega de servicios, abordar asuntos críticos como la pobreza, y cumplir con las necesidades cada vez más costosas de infraestructura y complejidad de relaciones. Las crisis financieras que han afectado a la región en 1999 han acentuado el debate interno sobre las transferencias nacionales y la necesaria articulación de funciones entre los distintos niveles de gobierno. El acceso a mercados de capital continúa siendo limitado y la depresión en el crecimiento económico ha reducido las opciones para la generación de ingresos locales. A menos que las municipalidades puedan recibir y generar los recursos necesarios, mejorar su capacidad interna para manejar los fondos y responder a las demandas de los ciudadanos, los países no podrán cumplir con los compromisos asumidos en materia de descentralización y gobernanza.

³⁸- Las funciones nuevas, que anteriormente eran responsabilidad exclusiva del gobierno central, están siendo transferidas cada vez más a los gobiernos municipales y subnacionales. La asignación de estas tareas puede ser un proceso conflictivo, ya que gobiernos centrales y locales dividen las funciones y la autoridad. Es fundamental para este proceso investigar las prácticas y los modelos existentes para la toma

Las iniciativas internacionales para apoyar y fortalecer a los gobiernos subnacionales son relativamente nuevas, lo que demuestra que los gobiernos nacionales se ven forzados a tomar conciencia de que los procesos de democratización y desarrollo económico en sus países procederán tanto más rápida y equitativamente cuanto el poder y las tareas sean compartidas con otros niveles de gobierno³⁹.

IV. Propuesta de estructuras adecuadas de participación de las regiones y gobiernos locales en los procesos de integración. El caso del Mercosur.

Los procesos de integración importan distintos niveles de relación en los que se enlazan y jerarquizan las actuaciones de los órganos centrales de la institución común o comunitaria, los nacionales y los federales. Dado que las regiones no constituyen instancias políticas federales, de poder, su participación en los procesos de integración queda limitado al ámbito de atribuciones que el sistema normativo de cada país le confiere.

La posibilidad de constituir regiones tanto a nivel interprovincial como intraprovincial, abre un amplio abanico de posibilidades institucionales, tanto para la vía de participación y acción ascendente como para la descendente⁴⁰.

Por las características del sistema federal de algunos países del Mercosur y por la participación, al mismo tiempo, de Estados unitarios en ese sistema, los modelos de participación regional, han de ser, necesariamente, flexibles a fin de poder moverse con la capacidad de adecuación requerida por los cambios internos de cada país, por el proceso integrador y por las nuevas orientaciones a nivel global en relación a los medios más adecuados para alcanzar los objetivos de desarrollo.

Debe tenerse presente que el regionalismo, en nuestro país, ha surgido con fines funcionales para responder a las nuevas dinámicas internacionales, las que promueven gestiones más próximas a las sociedades de base y mayor eficiencia en función de la cercanía de intereses en la toma de decisiones, respondiendo con ello al paradigma de “Estado subsidiario”.

Las regiones y gobiernos locales en el sistema comunitario europeo, han tomado, especialmente, desde Maastricht, protagonismo directo, dejando de configurar la periferia ajena al proceso. Han pasado a significar un nuevo nivel de relación dentro del proceso de integración, acorde a la corriente mundial en la materia, si bien, aún esa participación, debe cristalizar en resultados.

El modelo europeo no ha discernido la representación en el *Comité de las Regiones* según ésta estuviera asentada en fundamento territorial, económico, social, cultural o político⁴¹. La mezcla de texturas y tramas de representación actúa como obstáculo para la acción amalgamada del *Comité*. Por otra parte, es de observar que la real influencia del

de decisiones y la entrega de servicios y establecer modalidades aceptables para todos los niveles intervinientes.

³⁹- GRIC- *La Implementación de la Cumbre de la Iniciativa de las Américas sobre el Fortalecimiento de las Administraciones Municipales y Subnacionales*, Washington, noviembre de 1999.

⁴⁰-En esta oportunidad sólo nos ocupamos de las vías descendentes en acción desde el bloque integrador y no los caminos de ejecución de las políticas comunes del Mercosur en el sistema interno de los Estados, lo que es propio del Derecho Administrativo.

⁴¹-Se debe tener presente que, por ejemplo, mientras las *comunidades autónomas* de España son fruto de las aspiraciones de autonomía cultural, las *regiones* belgas responden a reivindicaciones de autonomía socio-económica y los *Länder* alemanes y austríacos son fruto de una importante autonomía política.

Comité en las políticas comunitarias, es aún débil, no logrando desempeñar con plenitud ni siquiera el rol que, de conformidad al *Tratado de la Unión Europea (TUE)* le corresponde.

Por otra parte, es de destacar que el sistema comunitario europeo nació con una estructura institucional permanente de corte comunitario y que, en ese sistema, ya estaba prevista la constitución de *fondos comunes* destinados al sostenimiento de la expansión del proceso integrador mismo y a la financiación de medidas de desarrollo regional, de reducción de disparidades sociales y económicas, de ejecución de políticas comunitarias en los ámbitos locales.

Por ello, atento a que:

*las regiones argentinas⁴² (al igual que las de otros Estados latinoamericanos) no están concebidas como entes públicos de carácter político;

*la administración del Estado nacional -de conformidad al modelo institucional del proceso integrador del Cono Sur Latinoamericano- ejerce un monopolio en la toma de decisiones dentro y frente al Mercosur⁴³;

*la estructura del Mercosur centra su dinamismo en la labor de los *Sub-Grupos de Trabajo*⁴⁴;

*el intercambio interregional internacional dentro del Mercosur se muestra en los hechos relevante para las economías locales;

*la falta de previsión de fondos comunes del bloque regional internacional destinados a impulsar el proceso integrador, a compensar desequilibrios sociales y económicos⁴⁵, a sostener el desarrollo regional;

aparece como aconsejable para una *etapa de transición*:

*la inclusión, con carácter institucional, no meramente consultivo⁴⁶ de una representación regional por país en cada *Sub-Grupo de Trabajo (SGT)*⁴⁷. De no ser posible alcanzar acuerdo internacional en tal sentido, la participación institucionalizada de representantes regionales, bajo el sistema actual de sesión en los *SGT* (sesión abierta), pero con constancia del contenido de la participación regional en actas⁴⁸;

*la configuración de la participación regional a través de un representante regional por país para actuar en cada *Sub-Grupo de Trabajo*;

⁴²-O las vías diseñadas para su constitución, ya sea en el plano interprovincial o intraprovincial.

⁴³-En particular, de la Presidencia de los Estados socios y asociados, de sus Ministerios de Relaciones Exteriores, de sus Ministerios de Economía (Hacienda, Industria, Comercio, Obras Públicas).

⁴⁴-También, en ciertos casos, en la labor de las Reuniones de Consulta de Ministros y de los Grupos *ad hoc*.

⁴⁵-Desequilibrios que, generalmente, se observan con mayor intensidad en la periferia (estados, provincias, regiones, distritos, departamentos, municipios....alejados de los centros político-económicos)

⁴⁶-Si el rol de los representantes fuera meramente consultivo y ajeno a la conformación del *SGT* como tal, en una primera etapa, al menos sus intervenciones deberían constar en actas, como garantía de gestión racionalmente fundada.

⁴⁷-Proponemos que la inclusión se dé en los *Sub-Grupos de Trabajo (SGT)*, al menos en una etapa inicial. Ello, dado que los órganos decisores del sistema siguen siendo de carácter intergubernamental y que, en la práctica, tal como se señalara precedentemente, el ámbito más dinámico en la agilización del logro de los objetivos del Mercosur, se halla en los *SGT*.

⁴⁸-Ello, a fin de asegurar que la labor a puertas cerradas de los representantes gubernamentales en los *SGT*, no deje de tomar en debida consideración las expresiones de los representantes regionales.

*la designación del representante regional de cada país para cada SGT por parte de los entes subnacionales, según el sistema que cada país haya seleccionado, de conformidad a su sistema interno⁴⁹;

*la designación del representante regional, en el caso de la República Argentina, por norma preestablecida, en la que se determine, en forma fija o rotativa, qué gobernante/es local/les ha/n de representar los intereses regionales a nivel nacional en los distintos temas de labor de los SGT⁵⁰.

⁴⁹- Téngase en cuenta los distintos países del Mercosur poseen sistemas jurídico-administrativos diferentes. Así, en *Brasil*, tras el golpe militar de 1964, se produjo una fuerte corriente de centralismo, la que alcanzó su punto máximo en 1970. Hacia fines de los años '80, se inició un proceso de descentralización que, mediante la Constitución de 1988, permitió otorgar capacidad de recaudación tributaria a los estados y municipios brasileños. No ha sido parejo el proceso de descentralización en todos los estados brasileños. Los estados del centro y del sur se vieron beneficiados, en cambio los del norte y nordeste (los más pobres) vieron aumentados todos sus gastos como consecuencia de la descentralización y de la crisis de inversiones. A pesar de la descentralización, crecieron las desigualdades regionales, aumentó el déficit en las más pobres y el endeudamiento, dando lugar a una guerra fiscal entre Gobierno central y gobierno federal. (LAVALLE DA SILVA, C. R.- "Brasil y la Regionalización, en Seminario Internacional sobre Federalismo y Región", en *Seminario Internacional sobre Federalismo y Región*, Programa Proyección del Federalismo, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 9 a 11 de diciembre de 1996).

Chile por su parte, es un país altamente centralizado, desarrollado históricamente desde su capital, Santiago, ámbito en el que se concentra el 55% del PBI nacional y el 50 % de la población del país. La regionalización, tras el gobierno militar, fue impulsada por una visión geopolítica. Así se dividió al país en trece regiones, cada una con un jefe regional y en 541 comunas. De ese modo, el Estado nacional se reproduce en cada región, permitiendo la Ley que las regiones puedan pedir el traspaso de competencias, las que pueden ser concedidas mediante aprobación del Presidente de la República. A partir de la regionalización, los municipios han incrementado sus competencias. Ello se puede observar en salud, educación, aspectos financieros.... Así, con la descentralización, se ha logrado que el 11 % de la inversión nacional sea administrado por los gobiernos regionales y que el 15% de esa misma inversión sea administrado conjuntamente por regiones y ministerios nacionales. Es de destacar que a partir de la reforma descentralizante, se crearon universidades regionales, cuando, con anterioridad, sólo había sede regionales de las universidades nacionales. (ÁBALOS KONIG, J.- "Chile y la Regionalización", en *Seminario Internacional sobre Federalismo y Región*, Programa Proyección del Federalismo, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 9 a 11 de diciembre de 1996).

Paraguay, es una república unitaria, dividida administrativamente en 17 departamentos y un distrito (Asunción). De conformidad a la Constitución de 1992, la estructura político-administrativa se basa no sólo en la división en departamentos, sino también en municipios y distritos, los que gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses y de autonomía en la recaudación e inversión de sus recaudaciones. Los departamentos pueden agruparse en regiones para el mejor desempeño de sus respectivas comunidades. Los departamentos son gobernados por un gobernador y un Junta Departamental; los municipios por un intendente y una Junta municipal. El gobernador representa al Poder Ejecutivo en la ejecución de las políticas nacionales.

Bolivia, de conformidad a la Constitución de 1967, reformada en 1994, está dividida políticamente en departamentos, provincias, secciones de provincias y cantones. Cada Departamento está a cargo de un Prefecto designado por el Presidente de la República. El Prefecto ejerce la función de Comandante General del Departamento y designa y tiene bajo su dependencia a los subprefectos en la provincia y a los corregidores en los cantones.

La *República Oriental del Uruguay*, es unitaria y se halla dividida en 19 departamentos. Estos departamentos son gobernados por una Junta Departamental y un intendente. Cada localidad, bajo ciertas condiciones de ley, puede tener su propia autoridad. El Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental, puede delegar funciones en las autoridades locales. La Constitución establece un Congreso de Intendentes encargados de coordinar las políticas de los gobiernos departamentales.

⁵⁰- Se sugiere una distribución similar a la que puede observarse en la *Regiones* belgas cuando se trata de determinar al representante en el *Consejo*. En este país los gobiernos de regiones y comunidades están autorizados a comprometer al Estado dentro del *Consejo* de la *UE*, en base a un riguroso reparto de poder

*la conformación de *Fondos Comunes* destinados a la financiación de medidas de desarrollo regional, medidas que, al mismo tiempo, contribuyan al descenso de las políticas comunes⁵¹ a los ámbitos de ejecución local⁵².

Para la *etapa institucional definitiva* aparece como adecuado sugerir

*la constitución de un *Consejo Regional* a nivel bloque Mercosur⁵³, lo que requeriría:

*la adopción de un Protocolo adicional al Tratado de Asunción o una decisión del *Consejo del Mercado Común*⁵⁴, creador del nuevo órgano;

*la conformación de sistemas *ad intra* de los Estados para la designación de los representantes regionales en el *Consejo Regional*⁵⁵
⁵⁶,

*la constitución de *Fondos Comunes* a los fines señalados precedentemente⁵⁷.

de representación. Así, por ej: para ciertas categorías de representación, la región valona está facultada para representar al país en materia de agricultura, la flamenca en transportes, la de Bruselas en medioambiente, la comunidad francesa en asuntos sociales, la comunidad flamenca en sanidad, etc. (Este aspecto ha sido desarrollado en el Cap. III A. del Informe referido en Nota 1).

⁵¹- O comunitarias, si el proceso integrador se llega a profundizar.

⁵²- Debe tenerse presente que el rol de las autoridades locales y regionales en la gestión de las políticas de los procesos integradores resulta crucial, ya que es la única vía que permite la realización de los principios de asociación real en la ejecución, de solidaridad en la base y subsidiariedad. Especialmente, debe tenerse en cuenta que, el último principio enunciado, no sólo es propio de los sistemas de integración sino también del nuevo modelo político a nivel nacional, alejado del "Estado de Bienestar". Asimismo, es de recalcar, que la existencia de *Fondos Estructurales* desde el inicio del proceso comunitario europeo, ha contribuido decisivamente a que ese sistema pudiera sustraerse de las crisis socio-económicas que conllevan las reformas estructurales.

⁵³- La constitución de un órgano de tal tipo contribuiría a la democratización en el funcionamiento del Mercosur, al fortalecimiento de la cohesión socio-económica en el espacio regional internacional, a la distribución del peso político debilitando las crisis en los entendimientos entre Estados nacionales, a la construcción de un lazo directo con los ciudadanos del Mercosur.

⁵⁴- Recuérdese que la creación de la *Comisión de Comercio del Mercosur* fue dispuesta por las *Decisiones del Consejo del Mercado Común (CMC) N° 13/93* (como organismo intergubernamental) y *N° 9/94* (como órgano intergubernamental). Asimismo, cabe tener presente que el *Protocolo de Ouro Preto*, en su Art. 53 ha concedido a las *Decisiones* del CMC capacidad reformativa del propio *Tratado de Asunción*.

⁵⁵-Sería conveniente tratar de evitar que, en el *Consejo Regional* propuesto, se produzca una mezcla de texturas y tramas en las calidades de representación, similar a la que se observa en la conformación del *Comité de las Regiones* del sistema europeo, mezcla que consideráramos *supra* como un obstáculo para la acción amalgamada y coherente del órgano. Para mayor ilustración recuérdese lo desarrollado bajo el título *Composición del Comité de las Regiones* y obsérvese el *Anexo 1. Miembros del Comité de las Regiones*. Por otra parte, en este caso, al igual que en el caso de los representantes propuestos para actuar en los *SGT* (etapa de transición), sería conveniente que, en el sistema interno de los Estados, los representantes fueran verdaderos "embajadores" de las regiones y tuvieran obligación de informar y explicar sus posiciones, al igual que las medidas adoptadas en el seno del órgano del Mercosur.

⁵⁶-Tanto para la *etapa de transición* como para la *etapa institucional definitiva*, sería aconsejable implementar en Argentina el denominado "federalismo de solidaridad", que hemos podido observar en algunos países europeos (*V. supra*), en los cuales una región desarrollada apadrina a una de menor desarrollo, constituyendo una ayuda a nivel horizontal, entre iguales niveles de gobierno, reforzando con ello la acción federal frente a las medidas centralistas.

⁵⁷-Al sugerir medidas para la *etapa de transición*.

Conclusiones

Cada proceso de integración adecua sus instituciones a la realidad político-socio-económica en la cual le toca actuar. El Mercosur no ha hallado aún campo propicio para la profundización del proceso de amalgama, continuando su perfil intergubernamental, centrado básicamente en la inter-relación de los ejecutivos nacionales. Ello no significa, necesariamente, resignar la posibilidad de que los gobiernos locales y regionales logren, por sí mismos, una inserción más eficaz en la dinámica del Mercosur, cubran un rol más significativo en el impulso del proceso integrador, aprovechando plenamente los resquicios que la estructura del sistema les deja abiertos.

SUMMARY

The institutional structure of Mercosur is inspired by the example of the European model. The main difference between both is the Mercosur's rejection of any notion of supranationality. Thus Mercosur functions on the basis of an intergovernmental structure.

In the Latin American model, the local and regional authorities have no possibility to take decisions in the institutional framework of the organization. Notwithstanding, the participation of this kind of entities is indispensable for a decision making process close to the citizen and in a transparent way. The local and regional representatives have an opportunity of participation through the Joint Parliamentary Commission and the Subgroups of Work. In this investigation we analyse the existing and possible institutional course of action for the local and regional authorities in the system of the Mercosur.

RESUMEN

La estructura institucional del Mercosur se halla inspirada en el modelo europeo. La principal diferencia entre ambos radica en el rechazo por parte del Mercosur de toda idea de supranacionalidad. Así, el Mercosur funciona sobre la base de una estructura intergubernamental.

En el modelo latinoamericano, las autoridades locales y regionales no tienen posibilidad de adoptar decisiones en el marco institucional de la organización. Sin embargo, la participación de este tipo de entidades resulta indispensable para la toma de decisiones más próximas a los ciudadanos y más transparentes. Los representantes locales y regionales tienen oportunidad de participación a través de la Comisión Parlamentaria Conjunta y de los Subgrupos de Trabajo. En la presente investigación analizamos las vías de acción institucional existentes y las posibles, abiertas a los gobiernos locales y regionales en el ámbito del Mercosur.

Palabras-clave
entes subnacionales-participación-Mercosur