

**LA REGIÓN CENTRO,  
GEOPOLÍTICA ESTRATÉGICA**

*POR PEDRO J. FRÍAS \**

**Sumario:** I. Introducción. II. Antecedentes: veintiocho años de regionalización desde Córdoba. III. Protocolo de Córdoba, adicional al Tratado de Integración de 16/8/98. IV. Una agenda posible.

**I. Introducción <sup>1</sup>**

El 27 y 28 de julio de 2004 se ha oficializado en Córdoba, por parte de los tres gobernadores, de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, la Región Centro. Como toda región activa, es una herramienta fundacional de geopolítica, porque se asentará en cuatro ejes: infraestructura, comercio exterior, ciencia y técnica y desarrollo económico y productivo.

La iniciativa nació del Instituto de Federalismo de la Academia de Derecho de Córdoba que el 6/9/96 presentó al gobierno un documento de trabajo preliminar, integrado por un informe jurídico para constituir la Región y un enfoque económico de la Bolsa de Comercio de Córdoba para la integración (Lic. Raúl Hermida).

El gobierno acogió de inmediato la iniciativa y el entendimiento con Santa Fe fue rápido y ahora recién con Entre Ríos.

Lo significativo de estos días ha sido la calidad con que se ha instalado tema tan vasto en estas administraciones públicas. El 27 fue el día dedicado a las reuniones de los Foros de la Región Centro: municipios, universidades, entidades profesionales y empresarias, organización del trabajo y plan estratégico.

También se reunieron el Comité Ejecutivo, los legisladores nacionales, los gobernadores con los de otras provincias y también de Brasil y Chile.

El 28, luego del Encuentro de la Comisión Parlamentaria, un acto vibrante lanzó la Región Centro.

Hay que advertir que están acordados un Protocolo y los estatutos de la Región y el

reglamento de la Secretaría Administrativa, con apertura a la sociedad civil. El Ministerio de Gobierno se ha hecho acreedor del aplauso de todos.

### *Una agenda posible*

Todos sabemos que hay mucho por hacer, no obstante la homogeneidad geográfica, social y productiva de la Región Centro. Las exportaciones por los puertos sobre el Paraná, los corredores bioceánicos que acercan el Asia-Pacífico a los productos argentinos, las relaciones con el Mercosur y con China que ayudará -según su compromiso- al túnel que haría mucho más fácil las exportaciones a Coquimbo en Chile por el paso Aguas Negras, de San Juan, etc.. El tráfico iría a 800 o 900 metros más abajo que el paso actual, lo cual ahorraría caminos sinuosos en altura. El Parlamento puede unificar los marcos normativos, la legislación de competencia provincial y favorecer la microrregión o consorcios municipales, como ya los hay, que economizan en escala, coordinando, por ejemplo, sus maquinarias.

Los corredores bioceánicos deben ser rutas gratas. Deseo verlas forestadas donde se pueda, bien señaladas, y con una plaza en cada poblado sobre la ruta, con todos los servicios del viajero.

La Región Centro acumula el 53% de la producción de granos, el 70% de maquinaria agrícola, el 90% de elaboración de aceites, el 70% de leche, todo el maní, la mitad de la producción avícola y el 34% del rodeo bovino.

En síntesis, la agenda calculada para los próximos 15 años, comprende obras viales e impulso al comercio exterior, más el equilibrio indispensable del interior con la metrópoli. La agenda formulada por Raúl Hermida y José Ortega tiene mucho más. Concluyo entusiasmado con estas reflexiones para cualquier región:

- La región no puede ser otro logro burocrático, sino la superación del centralismo burocrático;
- la región no puede ser un nuevo pasatiempo para expertos y aficionados, sino una vocación y una misión;
- la región no es la contrafigura de la provincia o de la nación, sino el punto de concentración de las competencias y de conciliación de los intereses;

- la región no es la beatificación del localismo sino el servicio de un espacio donde el ser social adquiere la plenitud de su identidad pero también de su interdependencia;
- la región no es el nuevo ghetto de los marginados sino una promesa de justicia interregional;
- la región no es una perspectiva totalizante sino apenas un subsistema en el tratamiento global de los problemas de Estado y sociedad.

## **II. Antecedentes: veintiocho años de regionalización desde Córdoba <sup>2</sup>**

### *1. Hace 28 años*

A partir de 1966, el CONADE había regionalizado el país, pero el sistema quedó desactivado. Y hace 20 años, en 1976, Córdoba convocó las Primeras Jornadas de Regionalización. Los protagonistas fueron conjuntamente el Consejo Federal de Inversiones y el Centro Interdisciplinario de Federalismo, que en la Universidad Nacional de Córdoba había fundado el titular de la cátedra aludida, Pedro J. Frías.

Las sesiones en el histórico Colegio de Monserrat tuvieron un eco sorprendente por la cantidad y calidad de los inscriptos. Frías tuvo como colaboradores a los del Centro, Miguel Rodríguez Villafañe y Ricardo A. Vergara. Releyendo su informe de entonces se advierte la trascendencia del encuentro y las propuestas que no han perdido ninguna actualidad.

Siguieron otras Jornadas, como la de Corrientes, en el COFIRENE, Banco de Inversión de la Región Nordeste y las convocatorias y estudios se multiplicaron en el país.

El Nordeste consiguió su integración física, el Noroeste profundizó su identidad cultural y sus enlaces con el área centroiberoamericano (no en vano la organización empresaria GEICOS para la integración fue premiada con la distinción Provincias Unidas de la Academia de Córdoba) y la Patagonia fue discerniendo sus opciones.

### *2. En Salta*

Las Jornadas convocadas por Salta, con activa participación del CFI, tuvieron por director académico al director del Instituto de Federalismo de Córdoba.

Esta fue la propuesta de Frías, que transcribimos textualmente.

*Federalismo como sistema.* Comienza a vivirse en la Argentina un federalismo como sistema en que tan importante como la asignación de competencias entre el gobierno central y las provincias, es la interrelación entre ellas, y tan importante como la subordinación, la convergencia de todos al bien común que instrumenta la Constitución. El federalismo argentino se recupera de una centralización castradora, porque el gobierno federal no puede «sucursalizar» a las provincias, no obstante las cuestiones pendientes.

*La provincia, única interlocutora del gobierno central.* En el sistema argentino, la energía autonómica corresponde a las provincias, interlocutoras necesarias, aunque no únicas, en el reparto de competencias. Ninguna innovación institucional debe debilitar a la provincia como interlocutora del gobierno federal, porque si la región fuera creada con funcionarios electivos, competencias e ingresos propios, provincia y región competirían y se debilitarían mutuamente en relación con la Nación.

*Corrección de escala.* La región es un espacio homogéneo físico, cultural y/o económico. A estos caracteres, la región-plan añade un proyecto, para la corrección de escala sobre problemas comunes a dos o más provincias. Sólo así la región es complementaria de las provincias sin debilitarlas.

*Promoción por ley-convenio o tratado interprovincial.* Las regiones en la Argentina pueden ser creadas por el Congreso en ley-convenio subordinada a la adhesión de las provincias o por tratados interprovinciales (art. 107 C.N.). Las motivaciones coyunturales no pueden sustentar la creación de una región, pero pueden traducirse en acuerdos y entes interjurisdiccionales de otra naturaleza.

*Gobierno de la región.* La región no debe constituirse con funcionarios electivos propios; debe ser conducida por los gobernadores de las provincias comprometidas, asistidos por los ministros y una secretaría técnica. La ejecución de planes estará a cargo de las administraciones provinciales.

*Senador regional.* En oportunidad de la reforma de la Constitución Nacional puede examinarse la posibilidad de habilitar al cuerpo electoral regional para designar un Senador

nacional con voz pero sin voto.

*Parlamento regional.* Los legisladores de las provincias integradas en la región constituyen el Parlamento regional, con funciones consultivas.

### 3. Después de la reforma constitucional de 1994

*La Constitución.* El art. 124 dice en lo pertinente: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines... con conocimiento del Congreso Nacional”.

*Iniciativa.* La iniciativa de carácter vinculante pertenece sólo a las provincias. Ha quedado excluida la posibilidad de una ley-convenio del Congreso para crear regiones a partir de la adhesión de las provincias concernidas. La ley-convenio ha sido acogida en la Constitución, pero no para este supuesto <sup>3</sup>.

*Condiciones.* Son determinantes: a) la finalidad del «desarrollo económico y social», desde su ser mismo como diría Francois Perroux; b) debe excluirse toda motivación política; c) siendo la región habitualmente nodal, con flujos sociales y económicos, la contigüidad geográfica es la regla, salvo que alguna provincia se excluya total o parcialmente abriendo un hiato, un espacio vacío entre provincias que quieren vincularse regionalmente; d) las provincias unidas por un interés común pero por una homogeneidad cultural, social o económica, no pueden constituirse en región, sino que coordinan sus intereses en las corporaciones conocidas <sup>4</sup>.

*Tratados interprovinciales.* El pacto regional es una especie de los tratados autorizados por el art. 125 CN (antes 107), que suscitaron en las últimas cuatro décadas una actividad interjurisdiccional que coordinó competencias y dio el carácter de sistema que corresponde a cualquier federalismo <sup>5</sup>. Ha sido exhaustivamente estudiado por Horacio Daniel Piombo <sup>6</sup>.

*No es sujeto de la relación federal.* A pesar de su calidad de persona jurídica pública estatal, la región -escribe Guillermo

Barrera Buteler <sup>7</sup>- no es sujeto de la relación federal por su naturaleza instrumental

para el desarrollo económico y social. Cuando el art. 75 inc. 19 C.N. atribuye al Congreso políticas de igualdad de oportunidades para las provincias y regiones, remite a las creadas por las provincias o a los estudios técnicos en las áreas en que las provincias no las hayan creado <sup>8</sup>.

*Un modelo posible.* Con la salvedad de que el Congreso no puede crear las regiones, aconsejo tener en cuenta el anteproyecto de José Roberto Dromi <sup>9</sup>, tanto para la formulación del Pacto como para las competencias y, sobre todo, las que el gobierno federal puede delegar a la región. No será sin duda sin dificultades, p.ej., en cuanto al agrupamiento regional de las universidades nacionales. Estas delegaciones pueden hacerse en una segunda etapa, cuando la gestión de la región está consolidada, pero pueden ser de sugestiva importancia.

*Con conocimiento del Congreso.* El tema ha sido tratado eruditamente por Piombo <sup>10</sup>, quien admite que el Congreso podría desaprobado el Pacto, aunque no sea necesaria su aprobación expresa. El Congreso opera como organismo de control. Tal desaprobación nulificaría *per se* la norma cuestionada.

*Los órganos de la región.* Conforme a la experiencia, los órganos que las provincias tienen libertad de organizar, asociarán por una parte a los gobernadores, por otra a los ministros y contarán con una Secretaría Técnica. Se interpondrá un Comité Ejecutivo. Al modo de los Parlamentos de la Patagonia y del NOA, este órgano podrá integrarse con representación proporcional de los bloques de sus legislaturas. La posibilidad de un senador regional, con voz pero sin voto, elegido por el electorado de la región, no fue considerada por la Convención Constituyente de 1994.

*Exclusividad territorial.* Siendo la región un órgano territorial, no pueden superponerse dos o más regiones. Pero una provincias puede subdividir su territorio entre ellas.

*Entes interjurisdiccionales.* Excepcionalmente, un ente interjurisdiccional es compatible en el territorio de la región, con finalidades específicas, siempre que lo apruebe el gobierno regional.

*Indicaciones bibliográficas*

A. Bibliografía española en Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

B. La región en revistas extranjeras: ver catálogo de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas que puede consultarse en su sede, Av. Alvear 1711, (1014) Capital Federal, Tel-Fax: 01-8112049.

C. Archivo Frías sobre región, Instituto de Federalismo en Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, General Artigas 74, (5000) Córdoba, Tel-Fax: 051-214929.

#### *4. Una región para Córdoba*

El Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, se propuso estudiar la inserción regional de Córdoba, por entender que el dinamismo federal será reinterpretado por una red regional prevista en la Constitución y no conviene quedarse aislado.

Como Santiago del Estero pasó al NOA y La Rioja y San Luis al Gran Cuyo, hemos estudiado la hipótesis de una región Centro-Litoral con Santa Fe y eventualmente Entre Ríos.

A tal fin, el Instituto convocó un grupo de trabajo integrado por representantes de la Bolsa de Comercio, Lic. Raúl Hermida, director de su Instituto y los titulares de las cátedras de Derecho Público Provincial de la Universidad Nacional de Córdoba, Prof. Antonio M. Hernández y Alberto Zarza Mensaque.

Ofrecieron pues el 6/9/96 al gobierno de Córdoba un documento de trabajo preliminar, integrado por un informe jurídico sobre las reglas para constituir la región (Pedro J. Frías) y el Enfoque Económico de la integración Regional (Lic. Raúl Hermida) del Instituto de Investigaciones Económico Financieras de la Bolsa de Comercio.

Creieron aconsejable profundizar la hipótesis por las siguientes razones estratégicas:

- Coherencia entre las dos provincias.
- Mejora la integración de Córdoba con el Mercosur.
- Equilibra la región metropolitana y bonaerense.
- Posibilidad de que se incorpore Entre Ríos, socio natural de Santa Fe.

Inmediatamente después se anunció el proyecto Menem-Dromi de una administración regional de competencias económico sociales transferidas por el gobierno federal, no a las provincias, sino a las regiones. El gobierno federal se considera competente para diseñar el mapa regional y mantener la responsabilidad política y administrativa de esa red regional.

En el plan, Córdoba tendría como socios a Santiago del Estero y San Luis.

Tanto el gobernador Mestre como el gobernador Obeid de Santa Fe, han prestado conformidad pública a la asociación de las dos provincias y sus gabinetes han estudiado los programas de acción.

Frías publicó el 18/10 en “La Nación” una propuesta conciliadora a fin de que la ley nacional transfiera las competencias e invite a las provincias a concertar por tratados interprovinciales su región, como lo han hecho la Patagonia y Nuevo Cuyo, mientras el NOA ha casi concluido su integración. Sugiere que las provincias mismas se den sus órganos regionales que ya son conocidos. La región tendría así dos objetivos: regir los problemas que las provincias le deleguen y administrar las competencias antes transferidas por la Nación.

Se reveló fuerte resistencia al plan central, aunque estuviera acompañado por partidas presupuestarias, que en general han sido siempre deficitarias y partidas de coparticipación.

Tanto los gabinetes de ambas provincias como las Cámaras empresarias han continuado trabajando. En 1998, el gobernador de Santa Fe ha declarado que éste será el año de la regionalización de su provincia con Córdoba y Entre Ríos.

En los años posteriores, el Instituto ha multiplicado las conferencias y artículos publicados en *Cuaderno de Federalismo* sobre región.

### **III. Protocolo de Córdoba, adicional al Tratado de Integración de 16/8/98**

En la ciudad de Córdoba, a veintiocho días del mes de julio de dos mil cuatro, las Provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, en adelante denominadas «Provincias Parte», representadas por sus gobernadores Dr. José Manuel de la Sota, Ing. Jorge Alberto Obeid y Dr. Jorge Pedro Busti, respectivamente; en cumplimiento de lo establecido por los

párrafos segundo a sexto del exordio y artículo décimo del Tratado de Integración Regional del 15 de agosto de 1998, y en uso de las facultades conferidas por el artículo tercero del citado instrumento;

CONSCIENTES de la necesidad de profundizar los avances alcanzados, otorgando continuidad y estabilidad institucional a la conformación de la Región Centro de Argentina, integrada por las «Provincias parte», en los términos establecidos por el referido Tratado y los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional.

REAFIRMANDO los principios y objetivos del Tratado de Integración Regional y actas preexistentes y posteriores a la firma del mismo, y atentos a la necesidad de consolidar crecientes niveles de participación conjunta, en diversos contextos y escenarios nacionales e internacionales, a través de la concertación en la definición y ejecución de políticas para el desarrollo económico y social.

RECONOCIENDO el destacado trabajo y el valioso aporte desarrollado por las estructuras intergubernamentales y por calificados actores de la sociedad civil organizada durante la fase de transición institucional que hoy culmina, a partir de la reglamentación de los órganos de la Región Centro.

ACUERDAN:

**Art. 1º.-** Se ratifica la estructura orgánica establecida por el Tratado de Integración Regional de 1998. Sin perjuicio de ello, podrán ser creados, en los términos del presente Protocolo, las estructuras intergubernamentales auxiliares que fueren necesarios para la consecución de los objetivos del proceso de integración.

**Art. 2º.-** Apruébase el Reglamento de la Junta de Gobernadores de la Región Centro de Argentina que, como Anexo 1, forma parte integrante del presente Protocolo.

**Art. 3º.-** Apruébase el Reglamento del Comité Ejecutivo de la Región Centro de Argentina que, como Anexo II, forma parte integrante del presente Protocolo.

**Art. 4º.-** Apruébase el Reglamento de la Secretaría Administrativa de la Región Centro de Argentina, que, como Anexo III, forma parte integrante del presente Protocolo.

**Art. 5°.-** Una comisión de juristas analizará la factibilidad de que la Región Centro de Argentina obtenga personalidad jurídica de derecho público, y como tal y a ese fin, las facultades y deberes para practicar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos, en especial contratar, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles, comparecer en juicio, conservar fondos, hacer transferencias y suscribir acuerdos con el Gobierno Federal, Estados extranjeros autónomos o soberanos y organismos intergubernamentales o comunitarios.

**Art. 6°.-** Al efecto institucional, la Región Centro de Argentina participará como bloque intergubernamental en diferentes instancias nacionales e internacionales.

**Art. 7°.-** Las decisiones y resoluciones de los órganos de la Región Centro serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes salvo, en este último supuesto, caso de fuerza mayor o circunstancia gravísima, que deberá enmendarse en el plazo más breve que sea posible.

**Art. 8°.-** Las Provincias Parte se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos de la Región Centro previstos en el Tratado de Integración Regional y en este Protocolo. Las Provincias Parte coordinarán con la Secretaría Administrativa de la Región Centro medidas tendientes a este fin.

**Art. 9°.-** Serán publicados en el Boletín Oficial de la Región Centro de Argentina, íntegramente, las normas aprobadas por los distintos órganos, así como cualquier acto administrativo, institucional, legislativo o judicial emanado de éstos o de las provincias al cual la Junta de Gobernadores o el Comité Ejecutivo entiendan necesario atribuirle publicidad regional oficial. La Secretaría Administrativa coordinará con las Provincias Parte los aspectos operativos que garanticen la plena seguridad jurídica.

**Art. 10.-** La Secretaría Administrativa de la Región Centro contará con un presupuesto para atender sus gastos de funcionamiento y aquellos que disponga el Comité Ejecutivo o la

Junta de Gobernadores. Tal presupuesto será financiado, en partes iguales, por contribuciones de los Estados Partes. Una comisión técnica establecerá las fuentes de esos recursos y el modo de transferencia en los próximos treinta días contados a partir de la toma del presente protocolo.

**Art. 11.-** Las Provincias Parte convocarán, cuando lo juzguen oportuno, a una conferencia intergubernamental con el objetivo de revisar la estructura institucional vigente, así como las atribuciones específicas de cada uno de sus órganos.

**Art. 12.-** El presente Protocolo, parte integrante del Tratado de Integración Regional, tendrá duración indefinida y será sometido a la aprobación de las respectivas legislaturas provinciales, en el plazo de treinta días contados a partir de la fecha, de conformidad a las disposiciones constitucionales de cada una de las provincias signatarias. Cumplido el procedimiento en ambas jurisdicciones, y con arreglo a lo prescripto por el art. 124 C.N., se dará conocimiento del presente al Congreso de la Nación.

**Art. 13.-** En materia de adhesión o denuncia, regirán como un todo, para el presente Protocolo, las normas establecidas por el Tratado de Integración Regional. La adhesión o denuncia al Tratado de Integración Regional o al presente Protocolo significan, *ipso jure*, la adhesión o denuncia al presente Protocolo y al Tratado de Integración Regional.

**Art. 14.-** El presente Protocolo se denominará “Protocolo de Córdoba”.

**Art. 15.-** Queda expresamente establecido a los fines que hubiere lugar, que las disposiciones de este Protocolo sustituyen a las acordadas mediante Acta de San Francisco de mayo de 2000, en particular, en lo que se refiere a los reglamentos de la Secretaría Administrativa y Comité Ejecutivo, atento a que las mismas carecen de vigencia por no haberse completado su ratificación legislativa ni haberse suscripto por la provincia de Entre Ríos.

## IV. Una agenda posible <sup>11</sup>

Primera Parte: Propuestas.

1. Introducción

2. Propuestas

Municipios

Universidades

Entidades profesionales

Entidades empresariales y productivas

Plan estratégico

Segunda Parte: Alianzas interregionales

1. Las alianzas interregionales

Cuadro 1: Principales datos socioeconómicos de las Regiones Centro (Argentina), Centro-Oeste (Brasil) y Central (Chile)

Cuadro 2: Estructura de las exportaciones intrarregionales por circuito de comercio. Años 2002 y 2003 - Primeros semestres

2. Las alianzas interregionales y la sociedad civil

2.1. Estado de la cuestión

2.2. Rol de la sociedad civil en los procesos de integración

2.3. La participación institucional de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de integración

2.4. Sugerencias para lograr la participación institucionalizada de la sociedad civil en el Corredor Bioceánico

*Una transición factible hacia un nuevo paso de desarrollo y crecimiento implica un nuevo consenso público-privado, encaminado a transformar ciertas conductas y pautas culturales: procurar la creatividad asociativa e innovadora, potenciar la financiación genuina a través del ahorro interno, buscar en la competencia las ventajas enfatizando la incorporación de valor agregado, resolviendo entre todos cómo mejorar la competitividad. En lo político,*

*reclamando la salida del círculo hiperpresidencialista, abriendo la participación en los procesos decisionales, permitiendo y exigiendo responsabilidad en la intervención social en entramados regionales, abandonando el corporativismo y tomando medidas de gobierno a partir de la planificación de escenarios, capaz de otorgar múltiples y fundadas opciones*  
(Eduardo Accastello, ministro de Gobierno de la provincia de Córdoba)

## **Primera parte: Propuestas**

### *1. Introducción*

Pretendemos con este documento sintetizar las numerosas iniciativas debatidas y concertadas en diversos foros, reuniones y jornadas desarrolladas en el marco de las actividades de organización institucional de la Región Centro, para facilitar su nueva consideración y elaboración de propuestas finales en los talleres de trabajo previstos para el 27 de julio.

Los resúmenes se han estructurado teniendo en cuenta el perfil de los foros convocados para las jornadas de lanzamiento oficial de la Región Centro. Su contenido representa una aproximación, consensuada durante seis meses de fecundo intercambio, por sectores gubernamentales y de la sociedad civil organizada a lo que puede constituir, desde su inmediata reglamentación y puesta en funcionamiento, la agenda de actuación de los órganos de la Región Centro. No obstante, teniendo en cuenta que hemos adoptado para la construcción del acervo, la identidad y la ejecución de la iniciativa regional el enfoque en red, recomendamos a todos los grupos la completa lectura de las propuestas, pues en mayor o menor medida existe relaciones entre las. diferentes áreas temáticas, que luego tendrán su correlato en el quehacer cotidiano, al implementarlas.

Respetando la metodología utilizada en todos los talleres de trabajo a lo largo del ciclo “*Región Centro: instituciones, economía y sociedad*”, se ha optado por proponer acciones concretas, entregadas a los participantes de los talleres con suficiente antelación para su consideración en el seno de los organismos e instituciones que representan, que permitan

partir en los debates con bases firmes y así producir pronunciamientos concretos y políticas realizables y, sobre todo, participativas.

Finalmente, se aclara que esta síntesis no constituye un dogma que en los talleres de trabajo deba aprobarse a libro cerrado: se trata de un extracto de horas de fluido intercambio entre los protagonistas de la iniciativa regional, que seguramente merecerán mayor reflexión y maduración. Se considera clave la formación de redes surgidas de la interacción entre los distintos niveles de gobierno, las entidades empresariales, universidades y centros de estudio o investigación, fundaciones y organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales, etc. -en criterio compartido tanto por los principales grupos políticos e intelectuales de la Región como por el Consejo Federal de Inversiones-.

Consideramos que el enfoque en red actúa como motor del cambio, aprovechando el potencial existente en cada uno de los estratos socioeconómicos, instrumentando relaciones de conocimiento especializado, y permitiendo canalizar la participación hacia cuestiones delimitadas y plausibles de concreción, que se encuentran dentro del ámbito de competencias de aquellos a los que se convoca.

Desde ya, agradecemos toda sugerencia o consulta que cualquier lector desee formular, así como la plena participación de todos los destinatarios de este documento en las jornadas que se avecinan.

## *2. Propuestas*

### *Taller de municipios* <sup>12</sup>

- Consolidar un foro permanente de intendentes de la Región, con un reglamento y un cronograma de trabajo.

- Proponer parámetros básicos a tener en cuenta por los gobernadores, diputados y senadores nacionales en la negociación por la coparticipación federal y retenciones. Evaluándose como alternativa la formación de un fondo intangible para la realización de obras de infraestructura con un porcentaje de los recursos que las tres provincias envían en

ese concepto a la Nación.

- Importancia estratégica de la alianza entre Argentina, Chile, Brasil y Uruguay y su relación con la Región Centro y sus municipios.

- Formulación de una agenda abierta de temas que sean trascendentes para la Región Centro. Estos estarán plasmados en una planilla que se entregará a los intendentes y presidentes comunales participantes del foro, donde se podrá señalar aquellos que consideren prioritarios, con el objetivo de formar una agenda definitiva.

#### *Taller de universidades*

- Trabajar en clusters, conformando equipos flexibles con diferentes finalidades, a su vez, contactados entre sí.

- Analizar las ventajas y desventajas que ofrece la legislación actual, en materia de políticas y gestión universitaria, así como de ciencia y tecnología (en este último caso, explorar a fondo las alternativas que promueve la ley 23.577).

- Elaborar pautas para la recolección y sistematización de información (a título indicativo: sobre oferta de grado y posgrado, áreas y líneas de investigación, cantidad de investigadores, laboratorios, convenios con el sector público y privado, servicios a terceros en funcionamiento). Tener en cuenta, el esquema propuesto por el Informe de la Comisión Nacional de Mejoramiento de la Educación Superior.

- Generar sistemas de información común, con aptitud para integrarse con otras bases de datos.

- Identificar fortalezas académicas y científico tecnológicas de cada universidad y desarrollar mapas que las resuman de modo microrregional.

- Avanzar en la concertación de pautas para la acreditación y evaluación de carreras de grado y posgrado.

- Profundizar la idea de constituir una entidad acreditadora alternativa a la CONEAU en el marco de las disposiciones de la ley de educación superior.

- Establecer líneas de investigación “regionales”, que tengan en cuenta que la región es una escala propicia para el desarrollo económico y social (se señalan dos orientaciones: la producción alimenticia y la fabricación de medicamentos genéricos). En lo posible,

anunciar dos o tres líneas a partir del debate en los talleres.

- Avanzar en la concertación de estándares para certificación de calidad de laboratorios.
- Participar en las diferentes iniciativas a las entidades federales centralizadas o descentralizadas (Secretaría de Políticas Universitarias, CONEAU, Secretaría de Ciencia y Tecnología, INTA, INTI, etc.).
- Desarrollar un banco de experiencias exitosas, a fin de su difusión e intercambio.
- Continuar desarrollando programas de formación de posgrado relacionados a la gestión para la integración regional.
- Desarrollar a escala regional programas de capacitación no formal en artes y oficios.
- Promover la creación de un programa interinstitucional en Gestión de la Ciencia y la Tecnología, estructurado en red, con participación de entidades universitarias, gubernamentales y otras.
- Estructurar un trabajo común para ser presentado en la gira oficial que la Región Centro desarrollará en la República Popular China.

### *Entidades profesionales* <sup>13</sup>

- Comparar regímenes profesionales provinciales (ámbitos de actuación, incumbencias, códigos de ética) e identificación de asimetrías.
- Definir criterios y procedimientos para el reconocimiento recíproco de matrículas profesionales provinciales
- Armonizar definiciones y criterios en materia de ejercicio profesional, avanzando hacia regímenes regionales.
- Analizar alternativas para crear una entidad financiera regional con diversos fines.
- Diseñar un Plan Estratégico Tecnológico que contemple, entre otros, los siguientes temas: a) Implementación de una red informática regional que permita el intercambio de diversos tipos y fuentes de información; b) Elaboración de estándares tecnológicos para la Región Centro en estructuras de datos software y hardware y protocolo de comunicaciones; c) Lograr la integridad y unidad de los sistemas estadísticos de cada provincia; d) Estandarización de todas las estructuras de datos, con recomendaciones a municipios y comunas.

- Analizar tendencias y elaborar estrategias entre el gobierno, los colegios profesionales, las entidades empresarias y las universidades, que permitan el perfeccionamiento de profesional, la capacitación de RR.HH. especializados y la cobertura de áreas de incumbencias profesionales prioritarias para el desarrollo de la región
- Garantizar la participación de los colegios profesionales en el Consejo de la Sociedad Civil de la Región Centro.
- Generar la participación oficial de las entidades profesionales en los subgrupos de trabajo del Comité Ejecutivo, como apoyo técnico, bajo alternativas tales como los comités técnicos permanentes.
- Disponer, con apoyo del Comité Ejecutivo, y la participación de universidades, líneas de trabajo conjunto, sugiriendo: a) Excelencia agro alimentaria; b) Aprovechamiento y desarrollo hídrico; c) Aportes para el desarrollo de los corredores bioceánicos; d) Análisis y protección ambiental y control de riesgos naturales; e) Diagnóstico y recomendaciones en el sector de los transportes; d) Aportes en el sector de la energía eléctrica, inserción de las unidades distribuidoras en el mercado regional y aprovechamiento de energías alternativas.

#### *Entidades empresarias y productivas*

- Promover, en forma preferencia) , actividades que permitan agregar valor a las materias primas de la Región Centro, contribuyendo a la creación de empleo genuino.
- Trabajar por encadenamientos productivos, identificando como los principales en la escala regional: sectores sojero, lácteo, avicultura, cunicultura, ganadería bovina, porcina, caprina y ovina, actividad foresto industrial y metalmecánica (en Santa Fe y Córdoba). Como encadenamientos provinciales con impacto regional se señalan: el sector del maní (en Córdoba), citrus (en Entre Ríos), algodón (norte de Santa Fe).
- Avanzar en la conformación de un Consejo Regional de Ciencia y Técnica, en la certificación y calidad de los productos regionales.
- Avanzar rápidamente en protección de marcas y denominaciones de origen.
- Generar políticas de incorporación de profesionales especializados a encadenamientos productivos con déficits de recursos humanos.
- Alentar la capacitación y formación laboral no formal en diversos oficios.

- Armonizar legislación y criterios de trabajo comunes en diversos recursos naturales: suelo, agua, montes nativos, sanidad animal y vegetal, etc.
- Armonizar legislación y criterios de trabajo en diversos aspectos que impactan en el medio ambiente y la calidad de vida tales como: agroquímicos, arrendamientos y aparcerías rurales, policía del trabajo, higiene y seguridad laboral, etc.
- Acordar criterios para el diseño de instrumentos financieros.
- Trabajar en forma conjunta para la elaboración de una oferta exportable regional, con el aporte de cámaras de comercio exterior y universidades. Estudiar la implementación de modelos de cogestión de políticas de promoción de exportaciones.
- Participar conjuntamente en la medida de lo posible con gradual incremento en misiones y ferias internacionales.
- Desarrollar una política de inserción común en la política comercial externa de la Nación.

#### *Plan Estratégico*

- Organización de un Comité de Notables encargado de analizar y proponer los rumbos estratégicos de la Región.
- Reunir y sistematizar las numerosas contribuciones, aportes y estudios desarrollados desde diversos ámbitos de trabajo en materia de planificación estratégica, con diferentes fines y alcances.
- Orientar la planificación estratégica a aspectos concretos (sugiriéndose en esta fase la infraestructura y la logística) y trabajar por etapas.
- Profundizar la participación de la sociedad civil organizada a través de un mecanismo ágil en el estudio, análisis y definición de alternativas, acordando una metodología de trabajo.
- Definir al Corredor Bioceánico como concepto eje de integración y desarrollo en todos los trabajos que se efectúen
- Efectuar un relevamiento de infraestructura y logística vial (autopistas, autovías, rutas, caminos, maquinarias viales, etc.), aeronáutica (aeropuertos, aeródromos y sus servicios, pistas y aeronaves públicas y privadas) y fluvial (vías navegables, puertos y sus

servicios, canales, buques mayores y menores (públicos y privados).

- Identificación de «redes óptimas» viales y multimodales.
- Definición concertada de proyectos de planificación de obra pública regional.

## **Segunda Parte**

### *1. Las alianzas interregionales*

Desde mediados de los años 90 se advierte a nivel mundial un fuerte proceso de integración regional. Hasta mayo de 2003 se habían notificado al GATT/OMC aproximadamente 250 acuerdos comerciales regionales, de los cuales más de 130 se habían registrado después de 1995. Actualmente están en vigor alrededor de 170 acuerdos comerciales regionales. Además, se calcula que otros 70 están funcionando aunque no han sido conocidos aún, y que para finales de 2005, si se concluyen los acuerdos comerciales regionales que están previstos o ya en proceso de negociación, el número total de acuerdos en vigor podría acercarse a los 300.

Algunos autores plantearon la existencia de ganancias que van más allá de las tradicionalmente conocidas y asignadas a los acuerdos comerciales, para lo que se acuñó el término «nuevo regionalismo»<sup>14</sup>. El mismo hace referencia a que detrás de los beneficios directos que supone la liberalización comercial entre dos o más países, también se está ganando en mayor estabilidad y credibilidad de las políticas implementadas dentro de cada país. En el marco de este nuevo regionalismo, el concepto de integración regional se torna mucho más rico, ya que se plantea con mayor fuerza en el terreno económico, pero también supone la aparición y mantenimiento de relaciones políticas y sociales.

Otro hecho de singular importancia que no puede dejar de destacarse es la existencia de áreas económicas subestatales que por sus características geográficas, demográficas y de infraestructura, han logrado un dinamismo socioeconómico y una articulación con la economía global que las diferencia del resto de las áreas dentro de un mismo país. Briceño Ruiz atribuye<sup>15</sup> el auge de las agrupaciones regionales subestatales a que los Estados

nacionales han probado ser cada vez menos eficientes para responder a los desafíos planteados por los cambios estructurales de la economía mundial, dejando espacio para actuar a unidades territoriales de menor envergadura, pero mejor preparadas.

Para abordar la aparición de estas unidades subestatales, Ohmae empleó -y popularizó- el término Estados-Región para definir aquellas áreas económicas naturales, cuyos límites pueden situarse dentro de un mismo país -como el norte italiano o la región japonesa de Kansai (formada por Osaka, Kobe y Kyoto)- o extenderse más allá de una determinada nación, como el área formada por Singapur, Johore (Malasia) y las islas Riau (Indonesia), o las distintas áreas de Francia, unidas por lazos comerciales y culturales a España o a Italia. Lo relevante de los Estados-Región es, que más allá de las características físicas, sociales y económicas, lo que prevalece a la hora de identificar un espacio de esta índole, es la «lógica global» de su desempeño. La principal conexión o articulación de los mismos se establece con la economía mundial, lo cual les permite un mejor posicionamiento relativo para la captación de los capitales extranjeros y alcanzar senderos de crecimiento diferentes a los del país del que forman parte, dada la transformación de la competencia entre las unidades económicas, cada día más global y más inmediata.

No debemos pensar en una inexistente dicotomía Estado-Nación versus Estado-Región. Ambas instituciones poseen intereses comunes, porque de otra forma no se explica la pertenencia de la última a la primera. Así, el crecimiento de los Estados-Región obedece a procesos de descentralización que están regidos por un marco legal específico y concreto, que fija límites a sus atribuciones y es de carácter nacional. Dentro de este marco, los agentes regionales participan activamente de las políticas de integración, pero el rol director de las mismas es del Estado-Nación <sup>16</sup>.

Hoy el proyecto regional tiene la oportunidad de resurgir con fuerza con el apoyo de los sectores público y privado, a partir del aumento de las exportaciones originadas en el interior desde principios de los 90, abriendo así, oportunidades para una nueva geografía económica nacional.

Dentro del marco establecido, en el ámbito de Latinoamérica, surgen como ejemplos representativos de Estados-Región debido a su fuerte vinculación con la economía global, la Región Centro (Argentina), la Región Centro-Oeste (Brasil) y la Región Central (Chile),

la Región Sur (Brasil) y la República Oriental del Uruguay <sup>17</sup>. Estas regiones conectadas por los respectivos ejes de integración, darían lugar a nuevos corredores que vincularían al Conosur Sudamericano con el mundo.

### *Una propuesta de alianzas interregionales*

La Región Central de Chile comprende a la Región Metropolitana, donde se halla Santiago, la capital nacional. Esta ciudad es el centro político, comercial, industrial, cultural y de comunicaciones más importante del país. Además es la sede de las principales empresas y entidades financieras. En el año 2001, la región metropolitana recibió casi el 21% de la inversión extranjera directa (IED), mientras que la región en conjunto recibió el 51 % de la IED con destino específico. Este gran desarrollo se traduce en indicadores socioeconómicos superiores a los del resto del país, y en algunos casos, superiores a los de las Regiones Centro de Argentina y Centro-Oeste de Brasil.

La Región Centro de Argentina está constituida por Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, provincias que están comprendidas en el centro de la Pampa Húmeda argentina. Tanto la Región Central de Chile como la Región Centro de Argentina participan con un 33% y un 28% dentro de las exportaciones nacionales, respectivamente.

La Región Centro-Oeste de Brasil ha comenzado a desarrollarse y a adquirir creciente importancia en los últimos años, sobre todo gracias al sector agropecuario y a la decisión política de impulsar el interior del país. Esto se comprueba en indicadores como la tasa de crecimiento demográfico, 2,35% anual, ampliamente superior a la media nacional de 1,1 %. Si bien esta región presenta indicadores socioeconómicos y en términos de apertura, inferiores a los de las otras dos regiones, para los próximos años se espera que su potencial se desarrolle completamente.

### **Cuadro 1: Principales datos socioeconómicos de las Regiones Centro (Argentina), Centro-Oeste (Brasil) y Central (Chile)**

Área (Km <sup>2</sup> )	377.109	1.606.443	88.842
Población (2001)	7.225.249	11.616.745	8.955.779
Densidad (Hab./Km <sup>2</sup> , 2001)	19,1	7,23	100,8
Tasa anual de crecimiento	0,93%	2,35%	1,32%
Demográfico			
Población urbana (2001)	87,90%	86,70%	92%
Tasa de analfabetismo (2001)	2,50%	10,20%	4,10%
Esperanza de vida	74,2	68,1	76,1
Part. en PBI nacional	18%	7%**	60%
Exportaciones (mill. de U\$S)	7.471	2.854	6.072
Part. en las exportaciones nacionales	28%4,70%	33%	
Coeficiente de apertura *	15%	9%	33%

*Nota:* Los datos para la Región Centro de Exportaciones y Coeficiente de Apertura corresponden al año 2001, mientras que para la Región Centro-Oeste y Central, se utilizaron datos correspondientes al año 2002.

\* El Coeficiente de Apertura fue calculado dividiendo el total de exportaciones regionales sobre el PBI regional.

\*\* Corresponde al año 2000.

*Fuente:* IIE en base a IICA.

Planteado como ejemplo de alianzas interregionales la vinculación entre las regiones Centro (Argentina), Central (Chile) y Centro-Oeste (Brasil), es necesario abordar cuáles serán los ejes físicos de la integración.

Sin lugar a dudas entre las regiones Centro y Centro-Oeste la Hidrovía Paraná-Paraguay, constituye el medio articulador; naciendo en Corumbá (Mato Grosso) y

concluyendo en el Puerto de Nueva Palmira (Uruguay), recorre más de 3.440 km., y representa no sólo un medio para la circulación de las mercaderías entre las dos regiones, sino un vínculo estratégico fundamental con la economía mundial, es decir, uno de los factores que más contribuye a la lógica y a los lazos globales mencionados por Ohmae.

En el caso de las Regiones Centro y Centra el eje de la articulación de actividades económicas, sociales y culturales lo constituiría el Ferrocarril Trasandino Central (FTAC), un proyecto que no concluye con la simple reactivación y posterior vinculación de las redes ferroviarias argentina y chilena, sino que permite articular una red multimodal que conecta vías terrestres, ferroviarias y fluviales.

No obstante lo expuesto anteriormente, debe recordarse la existencia de los 13 pasos cordilleranos que conectan a Argentina con Chile, siendo cada uno de ellos estratégico por el nexo que constituyen entre las regiones que vinculan. En este sentido, se destaca el paso de Agua Negra en San Juan , facilitando la comunicación entre las Regiones Centro y Central, otorgando un mayor dinamismo y potencial de desarrollo a la Región del Nuevo Cuyo.

De este modo, se observa cómo por medio de la Hidrovía Paraná-Paraguay, junto con obras de infraestructura como el Ferrocarril Trasandino Central y el uso de los pasos cordilleranos constituyen un verdadero corredor bioceánico interconectando no sólo las distintas regiones aquí analizadas, sino un conjunto de ellas mucho más amplio, como por ejemplo la Región del Nuevo Cuyo y Sur de Brasil (Paraná, Santa Catarina y Río Grande do Sul).

Resta plantear la integración en el terreno comercial. Esto responde a que no se puede pensar en integrar a través de nueva y mejor infraestructura, si luego la misma no va a ser aprovechada para canalizar nuevos o mayores flujos de mercancías, como tampoco se puede pensar en incrementar el comercio interregional sin contar con adecuadas vías de comunicación. Así se advierte la estrecha vinculación entre infraestructura y comercio, que requiere avances en ambos sentidos para tornar exitoso un proceso de alianzas interregionales.

Presentando las cifras de comercio desde un ámbito macroeconómico, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) afirma que el comercio entre los países miembros <sup>18</sup> se incrementó en un 5% durante el primer semestre de 2003, alcanzando los

U\$S 19.500 millones. En este contexto el Mercosur mejoró su desempeño con respecto al primer semestre de 2002, con un aumento del 16% del comercio entre sus miembros, quienes registraron transacciones por U\$S 5.870 millones en los seis primeros meses del 2003. El informe de ALADI también señala un aumento de U\$S 500 millones en el comercio bilateral del bloque con Chile y México, que representa un crecimiento del 22% con cada país.

**Cuadro 2: Estructura de las exportaciones intrarregionales por circuito de comercio. Año 2002 y 2003 - Primeros semestres**

<b>CIRCUITO</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Intra - CAN	2.586	2.343	14,9%	12,8%
Intra - Mercosur	5.087	5.870	29,2%	32,2%
CAN - Mercosur	2.555	2.069	14,7%	11,3%
CAN - Chile	942	968	5,4%	5,3%
Mercosur - Chile	2.566	3.147	14,7%	17,2%
CAN - México	1.234	1.002	7,1%	5,5%
Mercosur - México	1.678	2.059	9,6%	11,3%
Chile - México	580	589	3,3%	3,2%
Cuba - Resto de				
ALADI	184	197	1,1%	1,1%
Total	17.412	18.244	100%	100%

*Fuente:* HE en base a Secretaría General de la ALADI- Datos 2003 estimados

La balanza comercial en la región está íntimamente ligada a la especialización de las economías en ciertas actividades: la producción de bienes transables en Argentina, Brasil y Chile se encuentra especializada en productos primarios, sin un alto valor agregado. Estas

exportaciones concentradas en cereales, carnes, metales, petróleo crudo, cueros y productos agropecuarios, conforman una estructura de exportaciones bastante vulnerable, caracterizada por actividades económicas que insumen baja inversión en Investigación y Desarrollo, ligando la competitividad a los precios internacionales y a las cantidades colocadas.

En función de esto es que Argentina, y puntualmente la Región Centro, debería encontrar la forma de revertir esta tendencia a la exportación de bienes homogéneos, apuntando a la diferenciación del producto, al agregado de valor y a mercados no tradicionales de creciente poder adquisitivo. En este sentido, la conformación formal de clusters que permitan a las empresas integrar su cadena productiva, sería el paso inicial para añadir valor a las exportaciones.

Según una de las Agencias de Desarrollo Escocesas, los cluster son una mezcla de ciencia, mercado, competitividad e inversión en Investigación y Desarrollo, y de arte, aludiendo a los actores facilitadores y a las relaciones entre los mismos.

## *2. Las alianzas interregionales y la sociedad civil*

### *2.1 Estado de la cuestión*

Plantearse la participación de la sociedad civil <sup>19</sup> en los procesos de integración, conlleva necesariamente al abordamiento de ciertos niveles de reflexión cuya construcción aún no está cerrada.

Existe un debate en marcha sobre el rumbo de los procesos de la integración, a partir de la realidad histórica-geográfica-política-económica regional de que se trate y la dirección que ha tomado el reordenamiento político y económico mundial. Los actores gubernamentales parecen asumir que la definición debe estar en términos del redimensionamiento del peso de las cuestiones financieras, presupuestarias y comerciales en relación a la significancia de los cometidos sociales -tanto en la concertación interna o externa- y en ciertas transformaciones institucionales aún pendientes. Para los actores y agentes «privados» económicos y sociales, la resolución de este dilema parece inclinarse

con mayor fuerza hacia la necesidad de discutir y ejecutar una agenda que atienda no sólo los problemas urgentes, sino que anticipe y promueva tendencias de bienestar creciente, a fin de tornar concretos y visibles los beneficios de la integración hacia la ciudadanía, en su completa diversidad y heterogeneidad.

Esta diferencia se explica en el hecho de que para los primeros fundamentalmente la integración ha visto en los últimos años casi exclusivamente como un mecanismo de fuerte incentivo mercantil, mientras que, para los segundos, la integración regional puede erigirse en un instrumento apto para satisfacer en forma equitativa y convergente tanto expectativas como requerimientos de desarrollo, pero que todavía se presenta difuso en sus contornos.

La integración, tanto en su faz internacional como interna -como hemos visto-, se verifica en Latinoamérica mientras se procura establecer en sus países un orden político democrático de estabilidad creciente. Se hace indispensable avanzar permanentemente en la conformación de reglas de juego transparentes y eficaces para la competencia política y para la toma de decisiones gubernamentales o gestión de los asuntos públicos. Se insiste en la necesidad de generar canales de participación cuya calidad permitan mejorar la representación de la ciudadanía y la provisión de bienes públicos. Ello supone implementar en la práctica una correlación entre integración, democracia, representación, partidos y sociedad que exige de instituciones y actores un gran esfuerzo de articulación.

La dinamización de las funciones de intermediación -enlace, comunión de intereses, legitimación, socialización, representación y participación, y formación de una elite dirigente-, hoy sólo es posible si se generan esquemas de relación interinstitucional, facilitándose el ingreso a esta esfera pública de otros actores de referencia social y de creciente inclusión en el plano institucional, tal como lo propone el Foro del Corredor Bioceánico <sup>20</sup>, considerando al esquema en su doble dimensión de bloque regional único y de mosaico de subregiones que interactúan en él.

## *2.2. Rol de la sociedad civil en los procesos de integración*

Son muchas y diversas las transformaciones sociopolíticas que facilitaron la apertura de espacios y el incremento de posibilidades de intervención de las organizaciones de la

sociedad civil en la generación o ejecución de políticas públicas: la consolidación y profundización de las democracias -sin excluir a los partidos políticos-, una aspiración social de renovado corte denominada por la literatura especializada «nueva cultura política» o «cultura de la reclamación», el avance de la descentralización política y administrativa, la actualización del rol del Estado en aspectos de gestión, y ciertos lineamientos promovidos por organismos multilaterales, tendientes a lograr mayor participación del denominado «tercer sector» en programas gubernamentales. Suele equivocarse su consideración al concebirla como homogénea, cuando la sociedad civil se presenta heterogénea en su composición, en sus diferentes niveles de organización, en su cobertura espacial, sus fines, en su labor, en su producción, su percepción de los acontecimientos e intereses, como se ha señalado al esbozar los distintos tipos de organizaciones que la expresan en la práctica. En segundo término, a pesar de los esfuerzos realizados, el grueso de la ciudadanía sigue considerando a la integración como un proceso distante, mediato. Un tercer factor, genuinamente latinoamericano, es el considerable nivel de restricciones financieras y organizativas que enfrentan tanto las organizaciones regionales como sus articulaciones nacionales y más aún las entidades de tipo local, lo que impacta negativamente sobre su capacidad operativa, y en consecuencia, sobre uno de los aspectos que hace a su eficacia y prestigio corporativo.

Todo lo expuesto pone de relieve que el crecimiento de la sociedad civil, en particular en los países de América Latina, ha sido y es accidentado e inorgánico, aunque ya exhibe fortalezas, brindando respuestas no sólo en el campo de la denuncia, sino también en el del trabajo asociado -tanto con el Estado, como con empresas, otras OSC, etc.-, constituye una gran esperanza para facilitar o promover la democratización de diversos servicios, estructuras y ordenamientos político institucionales, y sus correlatos instrumentales regionales económicos o sociales, dentro de los cuales, el Mercosur y sus enclaves endonacionales poseen una importancia cardinal. No obstante, en los procesos de integración latinoamericanos, y tomando nuestra realidad regional -Mercosur- y sub-regional -Región Centro, Corredor Bioceánico- como marco de análisis, la consolidación de la sociedad civil aún requiere de concientización, fomento y articulación.

Coincidimos con quienes proponen que la participación de la sociedad civil en los procesos de integración se debe materializar en diferentes planos, que dado el estado de la

cuestión deben desplegarse en forma paralela y coordinada. Por una parte, al interior de cada unidad componente del bloque, donde corresponde al sector público contribuir a que los diversos componentes de la ciudadanía se organicen y se manifiesten sobre los temas comunitarios mediante la apertura institucional, dinámica que debe ser acompañada por las organizaciones de la sociedad civil, las que deben ejercer sus derechos con responsabilidad. Por otra parte, hacia el interior del esquema de integración considerado como una totalidad, cuyas instituciones deben abrir espacio a la sociedad civil en las instancias de formación de las decisiones, a fin de que ésta contribuya a los análisis, reflexiones y a las determinaciones finales sobre los asuntos que le conciernen.

Consideramos válido preguntarse, ¿por qué la integración requiere de la participación de la sociedad civil, tanto la no organizada como especialmente la organizada? Son muchas las argumentaciones posibles, pero consideramos éstos los ejes centrales de la respuesta:

a) El debate y la creciente organización mejora la formación del ciudadano y su responsabilidad en el espacio público que se integra de un modo más democrático, en estrecha interdependencia con el proceso llevado adelante por los Estados.

b) La intervención de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso, facilita la interpretación y armonización de los diversos y a veces disímiles intereses y expectativas expresados por los sectores sociales de la nación y las regiones en las sucesivas fases de las diversas políticas públicas integracionistas.

c) Asimismo, esa intervención es un contrapeso a las políticas trazadas por los estados parte y sus instancias intergubernamentales.

### *2.3 La participación institucional de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de integración*

Las organizaciones de la sociedad civil han venido creciendo cuantitativa y cualitativamente en lo que respecta a su alcance temático, grupos representados, o desarrollo territorial, entre las principales variables. Su creciente relevancia genera la visualización cada vez más institucionalizada del espacio público en los procesos de integración regional, lo que determina una matriz estratégica de relacionamiento entre éstos

núcleos complejos.

Para graficarla, consideramos apropiada, siguiendo la investigación de Rodrigo Villar, el esquema propuesto por Adil Najam para analizar la interacción entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno <sup>21</sup>, modelo que emplea «... *como criterio diferenciador la convergencia y divergencia entre metas y medios en las relaciones estratégicas de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, produciéndose una matriz con cuatro posibilidades: cooperación, confrontación, complementación y cooptación*” <sup>22</sup>. En ese esquema, la cooperación se verificará cuando las metas y estrategias sean similares entre ambos núcleos, mientras que la confrontación se produce cuando existen diferencias. Si las metas son convergentes y las estrategias diferentes, podrá plantearse una relación de complementación. Cuando las metas sean disímiles pero las estrategias sean similares, se producirá una cooptación.

En todos los casos, habrá planteos político institucionales de tipo fundacional que darán un primer cariz a la relación estratégica, que en general será dinámica o tenderá hacia el dinamismo. Si el Estado y las ONG's desean participar positivamente en el proceso de integración, aún cuando transitoria o coyunturalmente éstas se opongan a medidas que propone el país parte o el enclave intergubernamental del bloque, la similitud de objetivos facilitará la llegada de la cooperación. Y a una propuesta no constructiva -apática o confrontacionista- del Estado, y a su respuesta análoga por parte de la sociedad civil o el cruce de sus opuestos -apatía/confrontación o viceversa-, corresponderá el bloqueo de la integración o su prosecución sesgada, lo que aun cuando no la torne ilegal le quitará significativas bases de legitimidad. No vicia al proceso de integración la demora en la llegada de la colaboración entre sectores. Sí es uno de sus requisitos sustanciales, que los derechos al reclamo y a gobernar se ejerzan con responsabilidad. El cumplimiento compartido de este deber generará en sus puntos de encuentro caminos que permitan el diálogo y se arribe a la concertación superadora.

Las organizaciones de la sociedad civil se están enfrentando a los desafíos singulares marcados por diversos procesos interdependientes, como lo hemos analizado más arriba. Se exige de ellas, fundamentalmente, capacidad de funcionamiento para el logro de objetivos, adecuada complementación y coordinación en el espacio público y suficiente predicamento,

prestigio y potencia para efectuar auténticos aportes a la formulación y seguimiento de políticas públicas, entre las cuales estamos analizando específicamente las que surgen con motivo de los procesos de integración.

Frente a esta realidad, y ante la prioritaria incorporación de la sociedad civil organizada, a los procesos de integración del Mercosur en un amplio marco, y de la Región Centro en particular, se considera necesario partir de los siguientes presupuestos:

a) Rescatar el carácter ascendente de la integración: tal como lo hemos explicado supra, el desarrollo del proceso «de abajo hacia arriba» mediante el desarrollo de redes.

b) Generar una intervención pluralista y de calidad: el proceso de integración regional requiere todavía de un mayor esfuerzo conceptual en su construcción, capaz de determinar la acción política hacia la integración, abriendo espacios y resolviendo institucionalmente mediante mecanismos horizontales la participación de las diversas organizaciones de la sociedad civil;

c) Detectar expectativas y necesidades de urgente tratamiento: y hacerlo de un modo responsable, ni reaccionario ni contestatario, intentando construir consenso respetando las diferencias sectoriales y atendiendo a las perspectivas y prospectivas locales, nacionales y supranacionales.

En definitiva, es necesario que la construcción de la integración se dé desde los espacios jurisdiccionales más próximos al ciudadano, tanto para nutrir la acción regional, como para lograr que lo regional se construya a partir de verdaderas bases sociales y que no sea solamente un discurso o un proyecto impuesto ni desde arriba hacia abajo ni mucho menos desde afuera hacia adentro. En el contexto descripto, las organizaciones de la sociedad civil deben mejorar su capacidad de articulación y establecerse en los procesos de formación de políticas públicas, mediante -por una parte- la gradual inserción en mecanismos de intervención oficial, y en paralelo de crecientes y más importantes procesos de integración intersocietal -por la otra-, construyendo un espacio público cuya densidad permita la imbricación entre todos los actores.

#### *2.4. La participación institucionalizada de la sociedad civil en el Corredor Bioceánico*

A continuación, señalamos algunas de las iniciativas que sin perder de vista la matriz de las cuatro «C», podría implementarse para consolidar un espacio fortalecido y pertinente que contenga, en la Región Centro, a la sociedad civil:

a) *Establecimiento de redes amplias de organizaciones subregionales que expresan los intereses, necesidades y propuestas de la sociedad civil en el Corredor Bioceánico*: El desarrollo de la actividad intergubernamental en el marco de nuestra Región, fue más lento y menos definido que el avance logrado por las entidades intermedias y de los actores sociales y económicos de relevancia. A pesar de las indefiniciones la idea regional, mantuvo su vigencia, por no depender exclusivamente del discurso y la iniciativa oficial. El hecho de no ser exclusivamente el gobierno la fuente en el mensaje regional, benefició en este caso al proceso. Por el contrario, sus principales voceros son hombres del espacio público, pero provienen del campo no gubernamental.

El hecho de que la región se mantuviera viva en la «esfera pública» exigió a las estructuras estatales que hagan un mayor esfuerzo por interpretarla y asumirla. Y ello repercutió sobre la credibilidad de la fuente en el mensaje transmitido. La ciudadanía o «audiencia», sin descreer de las ventajas que ofrece la concertación de las regiones, está recuperando el interés en la fuente «gobierno», pero ese nuevo apoyo está condicionado a que éstos actúen con firmeza, claridad, rapidez, eficiencia y calidad.

En todos los sentidos construidos y por construir, la consolidación de redes regionales es fundamental, pues a una base cada vez más completa, profunda y plural de operadores privados y públicos regionales, corresponderá un incremento del «capital social»<sup>23</sup> y mejora la «calidad» de la densidad política del esquema y de la gestión intergubernamental integradora.

b) *Concientización y formación de recursos humanos en esta temática*: El trabajo participativo, cumple un rol central en tanto multiplicador de conocimientos referidos a los temas que atañen al desarrollo de la integración regional propuesta<sup>24</sup>. Los diferentes planos de intervención -oficial e intersocietal- permiten convocar a numerosos actores, provocando que la información desplegada tenga como destinatarios a cada uno de los diferentes representantes de los más variados sectores, quienes se desenvuelven en ámbitos

diferentes y específicos, los cuales conforman realidades contextuales en de acuerdo a la cual interpretar y seleccionar la información y el planteamiento de cuestiones y prioridades regionales.

Tomando estos criterios como base, es dable el logro de un creciente nivel de capacitación y de profesionalidad en el tratamiento, estudio y análisis de los diferentes temas que afectan al Corredor. Constituye un instrumento ágil y sencillo para el debate de problemas concretos, por parte de los funcionarios con la capacidad de tomar decisiones, expertos que aportan información calificada y de actores de la sociedad civil que participen no sólo suficientemente informados, sino debidamente formados.

Se considera clave la formación de redes surgidas de la interacción entre los distintos niveles de gobierno, las entidades empresariales, universidades, fundaciones y organizaciones no gubernamentales <sup>25</sup>, criterio compartido por el Consejo Federal de Inversiones <sup>26</sup>.

Asimismo consideramos que el proceso de «sectorialización» de la sociedad (estructura en red integrada por nodos especializados) actúa como motor del cambio, aprovechando el potencial existente de cada uno de los estratos socioeconómicos instrumentando relaciones de conocimiento especializados, y permitiendo canalizar la participación -germen de la concertación- hacia cuestiones concretas que estén dentro del ámbito de competencias de aquellos a los que convoca <sup>27</sup>.

Nos hemos pronunciado y hemos trabajado insistentemente para revalorizar la importancia de la concientización a nivel regional, resultado, a nuestro entender, de una primera concertación en torno a áreas concretas y definidas con el propósito de constituir redes.

El sector público en particular, está obligado a vencer una serie de dificultades en su relación con los procesos de integración y con la intervención oficial e intersocietal en éstos, por parte de la sociedad civil:

a) La propia actitud de suspicacia para con las iniciativas del resto de los gobiernos, y el compromiso liviano con la integración en sus diferentes niveles, que se materializa en el incumplimiento de las agendas y otros compromisos. Ello permite que la desconfianza por parte de la sociedad civil no cese.

- b) Baja receptividad de las instancias oficiales hacia las propuestas de la sociedad civil.
- c) Las instancias oficiales de la integración no facilitan la participación de las organizaciones<sup>28</sup>.
- d) Carencia de recursos económicos y humanos de las organizaciones de la sociedad civil para intensificar su participación en el proceso de integración.
- e) Necesidad de mayor trabajo en la agenda subregional, la cual debe considerar las particularidades del espacio que se integra.
- f) Debilidad en los mecanismos de coordinación institucional.
- g) Tradicional división de los diversos componentes de la sociedad civil en Latinoamérica.
- h) Ausencia de programas subregionales y nacionales de formación en materia de integración.

Estas consideraciones, entre otras, han sido puestas de manifiesto en diferentes reuniones realizadas recientemente, con motivo de dinamizar prontamente el proceso de integración endonacional del Corredor Bioceánico y algunas de sus regiones interiores (por ejemplo la Región Centro), y por su intermedio generar mayor presencia y protagonismo de las regiones interiores del Mercosur en éste contexto.

Los líderes políticos y los gobernantes no crean a las regiones. Las iniciativas integracionistas deben receptar cierta vocación informal presente a trazos más o menos gruesos en el tejido social a partir de lazos de diversa índole, y sólo evolucionarán si los compromisos encuentran correlato en la dinámica socioeconómica y política.

La ciudadanía, viene abandonando paulatina e irreversiblemente el arquetipo político institucional clásico de esta etapa del Estado de derecho, caracterizado por la representación exclusiva asumida por los partidos, viviéndose en la actualidad una expansión y un cambio de significación de lo público y lo privado, en el que cobra entidad la denominada «sociedad civil».

En los procesos de integración el rol de la sociedad civil como actor -o con mayor precisión, como complejo dinámico de actores económico sociales- es emergente, con gran potencialidad pero todavía sin que sus fortalezas le hayan permitido institucionalizarse definitivamente. Tomando nuestra realidad regional -Mercosur- y sub regional -Corredor

Bioceánico- como marco de análisis, la consolidación de la sociedad civil aún requiere de concientización, fomento y articulación.

Para lograr lo anterior es necesario forjar, dentro de la estructura orgánica regional, un espacio institucional que reúna a las organizaciones y movimientos sociales del Corredor con la suficiente capacidad de receptor y motorizar propuestas concretas en forma concertada (partiendo de agendas mínimas y con vocación de avanzar hacia compromisos cada vez mayores), de direccionar el rumbo de la integración equilibrando necesidades y expectativas económicas y sociales, y de impulsar del desarrollo de organizaciones sociales en los espacios provinciales, impulsando la estructuración eficiente y sinérgica de redes interjurisdiccionales.

Notas:

\* Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba

<sup>1</sup> Esta Introducción reproduce el artículo de Frías publicado en «La Nación» (5/8/04). Los capítulos 3 y 4 reproducen parcialmente la documentación difundida durante el relanzamiento de la Región Centro en Córdoba (26 y 27/7/04).

<sup>2</sup> Publicado en Pedro J. FRÍAS, *Proceso federal argentino II*, Córdoba, 1998.

<sup>3</sup> Pedro J. FRÍAS, «De la provincia a la región», *La Ley-Actualidad*, 17/3/92 y otros diarios.

<sup>4</sup> José Roberto DROMI, *Administración territorial y economía*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983.

<sup>5</sup> *Federalismo como sistema*, Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y otras ediciones; Pedro J. FRÍAS, *Sobre poder y sociedad*, Tucumán, UNSTA, 1983, pág. 113.

<sup>6</sup> Horacio Daniel PIOMBO, *Teoría general y derecho de los tratados interjuris-*

*diccionales internos*, La Plata, 1994. Su anteproyecto puede considerarse norma supletoria de todo pacto.

<sup>7</sup> *La provincia y la Nación*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1996.

<sup>8</sup> El interrogante ha sido suscitado por Germán BIDART CAMPOS, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, t. VI, pág. 526.

<sup>9</sup> *Cuatro leyes constitucionales*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994, pág. 87. Se acompaña el proyecto Apéndice II.

<sup>10</sup> Op. cit., Cap. 10.

<sup>12</sup> Además de las conclusiones del ciclo “Región Centro: instituciones, economía y sociedad”, tomamos en cuenta las producidas en el II Foro de Intendentes y Presidentes Comunales de la Región Centro, Rosario, setiembre de 2000.

<sup>13</sup> Además de las conclusiones del ciclo “*Región Centro: instituciones, economía y sociedad*”, tomamos en cuenta las producidas en el Primer Encuentro sobre Estrategias de Desarrollo de la Región Centro (Vaquerías, 12 y 13 de noviembre de 1999), presentadas en la reunión de Córdoba por la Asociación Profesional de Ingenieros Especialistas.

<sup>14</sup> R. FERNÁNDEZ, «Returns to Regionalism», 1997. BM, Banco Mundial, Documento de Trabajo N° 1816.

<sup>15</sup> J. BRICEÑO RUIZ, «El nuevo regionalismo caribeño y las regiones venezolanas», publicado en *Globalización, Integración y Fronteras en América Latina*, Universidad de Los Andes, Venezuela, Digital Andina, 2000.

<sup>16</sup> BRICEÑO RUIZ, op. cit.

<sup>17</sup> Estas últimas dos fueron extensamente tratadas en análisis anteriores, por lo cual se hará hincapié en las otras.

<sup>18</sup> La ALADI está conformada por Chile, Cuba, México, los países de la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y los miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).

<sup>19</sup> Existen numerosas definiciones de Sociedad Civil. Elegimos la aportada por Kees BIEKART (1999): «*tejido asociativo intermedio entre el estado y la familia, integrado por organizaciones independientes del Estado, que disfrutan de autonomía respecto de este*

*último y que esta compuesta de forma voluntaria por miembros de la sociedad que buscan proteger o difundir sus valores e intereses». Recordamos también la brindada por el P.N.U.D.: «es el conjunto de organizaciones privadas que reclaman para sí una representación social y cultural frente a los gobiernos nacionales, las instituciones de integración regional y otras organizaciones privadas».*

20 *«La política, en tanto construcción legítima de la autoridad y las decisiones públicas, no es tarea exclusiva de ningún agente especializado. La política no es ni debe ser una actividad especializada, en el sentido de hacer exclusivo de un determinado personal. Mas aun cuando los partidos poco contribuyen a generar confianzas en la población acerca del sistema de representaciones»*( Luis VERDESOTO CUSTODE, ob. cit.).

21 Adil NAJAM: «The Four C's of Government - Third Sector Relations: Cooperation, Confrontacion, Complementary, Cooptation»; en «Journal on Nonprofit Management and Leadership» , vol. 10, págs. 375-496, citado por R. VILLAR en ob. cit., pág. 16 y ss..

22 R. VILLAR ob. cit., pág. 17.

23 Se hace difícil definir la noción de «capital social», pero siguiendo la línea de David Woodhouse, director de la unidad de auditoría académica de las Universidades de Nueva Zelanda, referimos que *«El capital social representa una suerte de efecto de calidad total a nivel del sistema, en el sentido de que comienza a extenderse una cultura de calidad por el sistema en su conjunto».*

24 Los diferentes mecanismos -foros, talleres, seminarios, etc.- se han caracterizado por contar dentro de su programación con disertantes y panelistas de un indiscutible primer nivel académico, profesional, político, etc., quienes, cada uno dentro del ámbito de su interés, han sabido exhortar a los asistentes a involucrarse con la agenda regional.

25 «El Balance de la Economía Argentina: un enfoque regional», Instituto de Investigaciones Económicas, Bolsa de Comercio de Córdoba., Eudecor, diciembre de 1999.

26 V.gr., «Concertación y cooperación en el acuerdo de los conjuntos reginales», Dras. G. GUIDI y C. MAYER, en «Seminario Internacional: Federalismo y Región», Colección Federalismo y Región, CFI, 1997, págs. 186 a 189.

27 Así lo afirman al referirse de la «metáfora de la red» en la regionalización, las Dras. Graciela GUIDI y Celia MAYER, ob. cit, págs. 186 y 187.

28 En el caso del Mercosur, la Comisión Parlamentaria Conjunta y Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur) , centralizándolas en la sección nacional de cada Estado parte.