



N. O. A.

INFORME SOBRE OBSTACULOS INSTITUCIONALES PARA EL
DESARROLLO REGIONAL

Dr. JORGE A. DIFRIERI

BORRADOR - 18/3/1966

38
19

05680

2

INFORME SOBRE OBSTACULOS INSTITUCIONALES PARA
EL DESARROLLO REGIONAL

CONTENIDO

1. Introducción.

1.1. Tarea.

1.2. Areas normativas críticas.

2. Cuadro Institucional.

2.1. Obstáculos que se nutren en el constitu-
cionalismo y el federalismo.

2.1.1. Estereotipos.

2.1.2. Las constituciones nacional y
provinciales.

Supremacía material.

Supremacía formal.

Federalismo.

3. Estructura jurídico política regional.

3.1. Competencias.

3.2. Jerarquía de normas.

4. Cuadro operativo.

5. Situación federal.

6. Tareas pendientes.

JORGE A. LIPRIERI

INFORME SOBRE OBSTACULOS INSTITUCIONALES
PARA EL DESARROLLO REGIONAL

1. INTRODUCCION

1.1. TAREA

En esta primera etapa de los estudios, y dentro de las responsabilidades fijadas al sector de aspectos institucionales del NOA, se ha iniciado la descripción y análisis de la estructura político-institucional regional.

El estudio requiere una triple tarea:

I. a. Compilación del material

b. ordenamiento del material

- ordenamiento sistemático

- ordenamiento cronológico

II. Tarea de campo para determinar el grado de efectiva vigencia y eficacia de las normas sancionadas e instituciones existentes.

III. Determinación de las áreas normativas críticas.

Ayudados en la investigación que sobre los puntos I. y II. realizan otros colegas del sector, centramos nuestra tarea en la investigación del punto III. para localizar e identificar obstáculos y aceleradores del desarrollo.

1.2. AREAS NORMATIVAS CRITICAS

Los plexos de normas e instituciones -como subsistemas sociales- cumplen la función de formalizar e implementar sistemas de acción.

En el área que denominamos crítica se producen tensiones que ocasionan una desviación de la finalidad normativa, conduciendo a una especie de "fin no querido por la ley". El cuerpo legal se hace "disfuncional" con respecto a la finalidad tenida en vista por el legislador o con respecto a las metas de desarrollo que persigue el estado moderno; es decir, produce un efecto retardador al obstaculizar el proceso, en lugar de

condicionarlo y encauzarlo (efecto de composición), o de inducirlo o acelerarlo (efecto acelerador).

Los efectos aceleradores deben lograrse en primer término a través de un cambio de mentalidad en la interpretación y aplicación de la legislación vigente y, en el caso de vacíos normativos, mediante la creación de normas y órganos -con cuadros operativos adecuados- acordes con las nuevas responsabilidades propias del estado del bienestar.

2. CUADRO INSTITUCIONAL

2.1. OBSTACULOS QUE SE NUTREN EN EL CONSTITUCIONALISMO Y EL FEDERALISMO

2.1.1. Estereotipos

El constitucionalismo argentino no escapa en sus grandes líneas a las críticas que Burdeau ha hecho a las constituciones de los siglos XIX y XX. Así, mientras las constituciones de los nuevos estados argentinos pecan de un programatismo exagerado, las constituciones de las provincias del NOA son textos estereotipados que revelan un conformismo constitucional, que debido a los cambios sociales y tecnológicos de las últimas décadas, se alejan cada vez más de la vida política real. La falta de espíritu innovador la señala Burdeau al decir: "Sea por prudencia, sea por falta de imaginación creadora, sea, quizás más verosímilmente, como consecuencia de la imposibilidad de reunir una mayoría con respecto a un texto verdaderamente innovador, los constituyentes se limitan a machacar sobre las fórmulas, a copiar procedimientos inadaptados después de largo tiempo a los problemas del estado moderno".

El academismo de los textos constitucionales pasa por alto a los verdaderos motores del proceso socio-político, de donde los verdaderos

gentes y mecanismos escapan a toda regulación.

2.1.2. Las constituciones nacional y provinciales

Nuestras constituciones no responden al concepto neutro o jurídico (documento que se limita a organizar el poder político en cuanto a designación, organización y funcionamiento); responden a la llamada concepción ideológica que incorpora a sus textos la Declaración y Garantía de los derechos y libertades individuales, que marcan como clave de su arquitectura el principio de la división de poderes y que además reconocen un tipo de federalismo que la doctrina identifica como federalismo por agregación. Consecuencia de lo expuesto son los siguientes principios:

Supremacía material de la Constitución: Las constituciones estatuyen su superioridad material, la que resulta de la circunstancia de que ella es organizadora de competencias. Al crear las competencias la Constitución es superior a las autoridades que las invisten.

En virtud de la superioridad material se refuerza el principio de legalidad, es decir la invalidez del acto contra legem y contra la Constitución y, además se fulmina la delegación del ejercicio de facultades por parte de los órganos investidos de una competencia.

En cuanto a las relaciones de las constituciones entre sí el principio deriva en la supremacía de la Constitución Nacional y del control jurisdiccional. Ninguna norma local podrá violar los derechos y garantías estatuidos en la Constitución Nacional. La constitucionalidad se preserva por un principio defensivo que actúa por vía de excepción y no de acción. Sólo

-4-

los afectados podrán demandar se declare la inconstitucionalidad de un precepto en tanto en cuanto se les aplique la ley supuestamente inconstitucional. El recurso extraordinario del artículo 14 de la ley federal n° 48 y el recurso de amparo organizan la defensa del constitucionalismo.

En cuanto a las relaciones de la Nación con las Provincias, el constitucionalismo se preserva a través de la llamada cláusula de garantía, que atribuye el poder de intervención a la legislatura nacional. Cuando en una provincia se subvierte la forma representativa de gobierno se produce la intervención reestructuradora; en caso de invasión exterior, derrocamiento de las autoridades locales por sedición o por invasión de otra provincia se produce la intervención ejecutiva.

Supremacía formal de las Constituciones: Los instrumentos constitucionales están dotados de una cierta inmutabilidad y exigen formalidades especiales para su modificación (constituciones rígidas). Requieren una ley especial que declare la necesidad de la reforma constitucional, sancionada por una mayoría que en la generalidad de los casos es de 2/3 de los miembros de cada una de las cámaras; además la Constituyente que así surge solo puede manifestarse sobre los puntos indicados en la ley de convocatoria, lo que configura a un "poder constituyente instituido".

El federalismo: Que establece la Constitución Nacional es el de un estado coordinado. La doctrina del estado coordinado considera a los estados miembros como iguales en dignidad, independientemente de su riqueza, poder, extensión, población o cultura. Este principio es el que hace viable

la organización regional y la descentralización administrativa.

Mientras que el estado del bienestar con su énfasis sobre los servicios públicos, los servicios sociales, salud, educación, política fiscal, planificación y desarrollo, pone en movimiento el principio de amalgamación que por necesidad interna acaba a largo plazo con el federalismo, el estado coordinado pone en movimiento una fuerza o motivo separativo, que sostiene el federalismo a través de una mejor utilización de los recursos humanos y materiales locales, lo que constituye un genuino ahorro en sentido real.

Igualmente, como ha dicho Hanson, una burocracia territorial tiene menos posibilidades de cometer errores de magnitud, y de esta manera el federalismo es una forma de distribuir el riesgo en la administración de nuevos territorios. También el mecanismo local opera como descubridor de personal capaz para la administración central.

3. ESTRUCTURA JURIDICO-POLITICA REGIONAL

3.1. COMPETENCIA

En la región se estratifican las esferas de competencias federal, provincial y municipal que se sistematizan así:

i. Normas federales

exclusivas y excluyentes del poder provincial
concurrentes con el poder provincial

ii. Normas provinciales

exclusivas y excluyentes del poder federal
concurrentes con el poder federal

iii. Normas Municipales

exclusivas y excluyentes del poder provincial
concurrentes con el poder provincial

La integración de las competencias nacional y provin-

cial se grafica en el cuadro adjunto. En esta materia la interpretación debe ser flexible ante las realizaciones tanto nacionales como provinciales. La esfera de acción de las provincias se protege recordando que en virtud de los principios enunciados de "estado coordinado" y de "federalismo agregativo", las provincias son indestructibles, iguales y autónomas y que por ello conservan todo el poder no delegado al poder federal. En materia de bienestar, adelanto y prosperidad las provincias tienen poderes concurrentes con la nación. En cuanto al gobierno nacional tiene todas las atribuciones legislativas y reglamentarias "convenientes" para poner en ejercicio los poderes conferidos.

Prácticamente la doctrina y jurisprudencia son unánimes en el sentido de admitir que las provincias tienen poder legiferante en materia de industrias, comercio provincial, inmigración, ferrocarriles provinciales, canales navegables, colonización, importación de capitales extranjeros, crédito público, fomento de la educación, bosques (con áreas de conflicto); en materia de recursos minerales, especialmente energéticos (petróleo, carbón, gas) se presentan también áreas conflictivas con el poder central.

3.2. JERARQUIA DE NORMAS

La jerarquía de las normas se da de la siguiente manera:

Normas federales

Constitución Nacional

Tratados Internacionales

Leyes Nacionales

decretos

reglamentos

resoluciones

disposiciones

circulares

Normas provinciales

Constitución provincial

Leyes provinciales

decretos

reglamentos

resoluciones

disposiciones

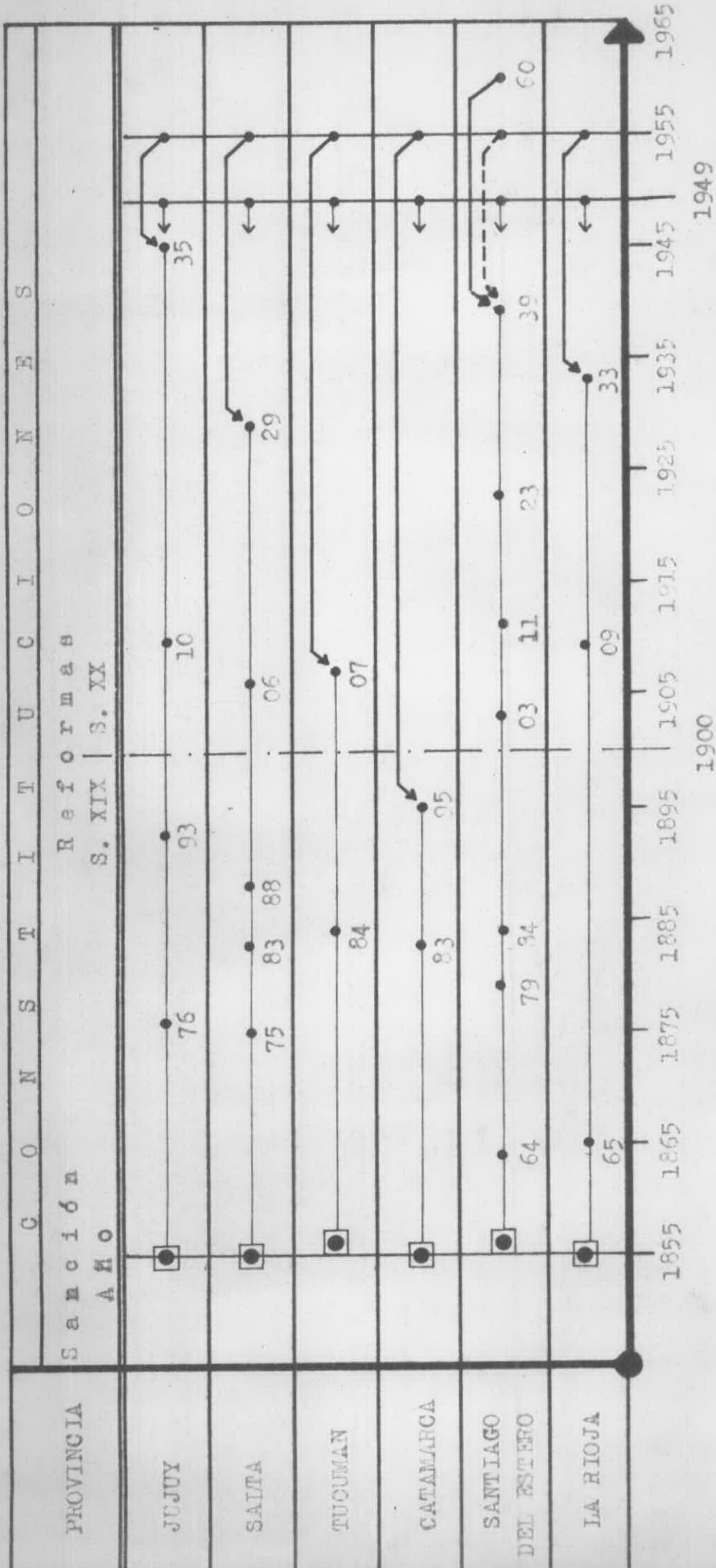
Normas municipales

edictos, disposiciones

ordenanzas

(Administración de aquellas materias que conciernen únicamente a los habitantes de un distrito o lugar particular sin que afecte directamente a la Nación - o provincia - en su conjunto. J.V.Gonzalez).

EL PROCESO CONSTITUCIONAL - PERSISTENCIA DE LOS ESTEREOTIPOS



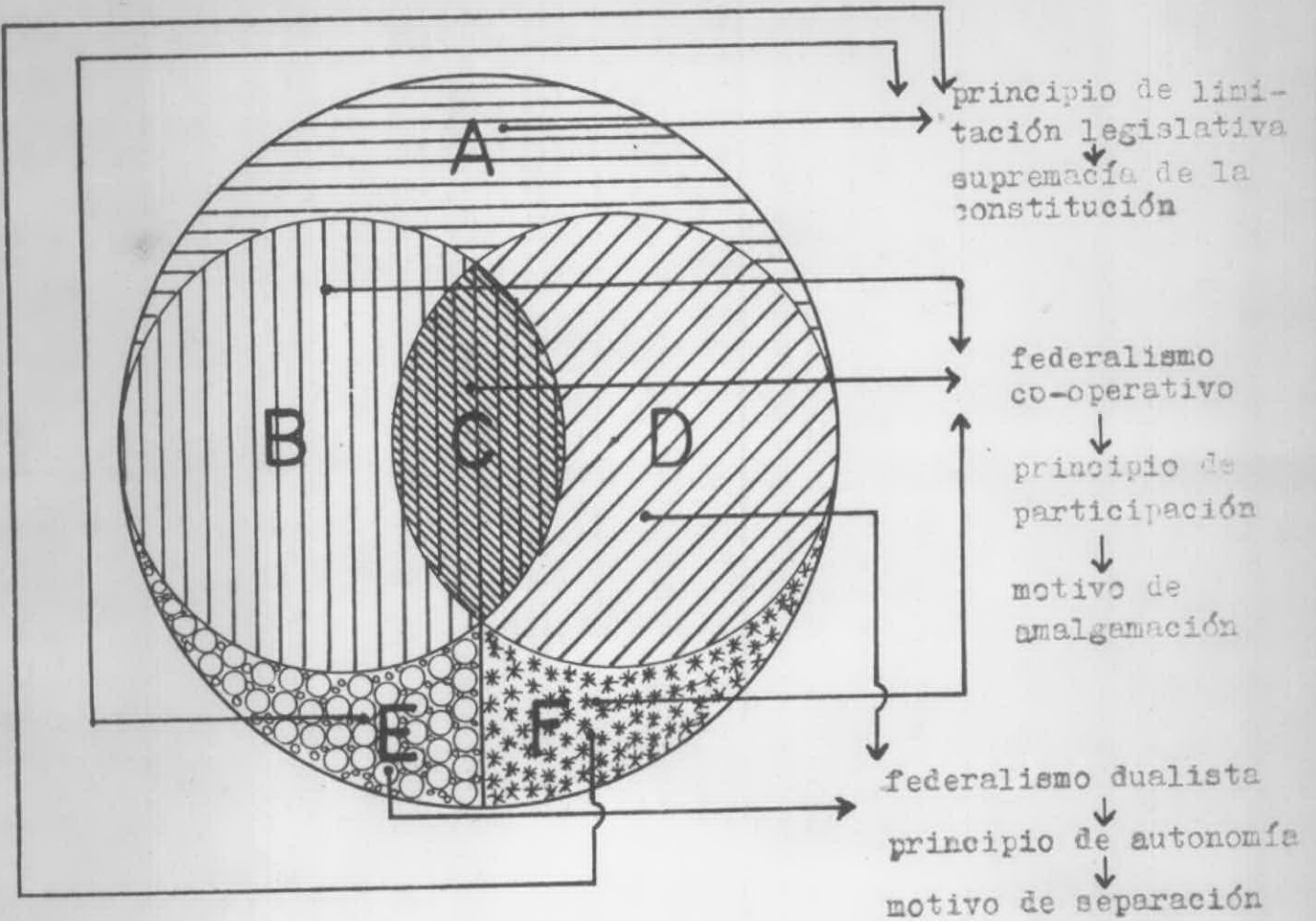
RIGIDEZ DEL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL

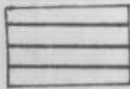



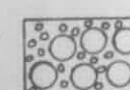

PROVINCIA	Artículos de la Constitución	1 Necesidad de la Reforma por LEY	2 Sanción N° de Votos - 2/3 total Cámara	Limitación del Poder Constituyente	Rigidez
TUCUMAN	142-147	+	+	+	+
SALTA	193-197	+	+	+	+
SANTIAGO DEL ESTERO	157-164	+	+	+	+
JUJUY	158-163	+	+	+	+
CATAMARCA	228 a 235	+	+	-	+
LA RIOJA	150 a 153	+	+ *	-	+

* En caso de veto insistencia 3/4 miembros presentes

COORDINACION DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO FEDERAL

(Adaptado de González Calderón y J.V. González)



	Artículos Constitución Nacional
A  Prohibido al Gobierno Nacional y a las Provincias	10 - 11 - 12 - 15 - 16 - 17 - 18 19 - 28 - 33 - (14 - 20)
B  Poderes delegados al Gobierno Nacional	2 - 4 - 6 - 7 ^{2a} - 13 - 17 ^{2a, 3a} - 21 23-24-25 ^{1a} -26 ^{2a} -27-30-36-37-39 ^{2a} - 41 ^{2a} -44-45-51-52-53-67-74-83-86- 87-94-100-102 ^{ult.pte.} -103 ^{2a} -109.
C  Poderes concurrentes	4 ^{inc.4} - 67 ^{2a, 16} - 107
D  Poderes reservados por las Provincias	5 - 6 ^{2a} - 8 ^{2a} - 13 - 32(41) - 43 - 46 54 - 57 ^{3, 24 ult.parte} - 104 - 105 106 - 107
E  Prohibido al Gobierno Nacional	12 - 20 - 13 ^{3a} - 21 ² - 25 ² - 29 - 32 - 67 ⁹ - 95
F  Prohibido a las Provincias	7 - 8 - 9 - 29 - 108 - 109

A fin de ubicar la posición que conferimos al cuadro operativo en los mecanismos reales de cambio, señalaremos siguiendo a Burdeau, que el poder se institucionaliza al despersonalizarlo, al transferirlo de los gobernantes al estado. El titular del poder pasa a ser el estado: detentador del poder político. Los gobernantes son sus agentes de ejercicio pasajero.

El estado es explicación, justificación y utilización del fenómeno social que es el poder. Alrededor de esta idea se agrupan los mecanismos operativos: servicios, instituciones, agentes. Y llegando a un plano de mayor concreción, los servicios, instituciones y agentes encarnan en los miembros del grupo público, indefectible, titular de la coacción, sujeto de la elección de medios escasos con utilidades alternativas (Cosciani).

El cuadro operativo obstaculiza el desarrollo a causa de:

- i. Desarticulación del sector público. Los servicios públicos, las empresas públicas, las administraciones centralizadas y descentralizadas tienen regionalmente mal repartidos sus medios y sus agentes (concentración urbana). A causa de las distintas competencias que se estratifican se produce una dispersión de autoridad que burocratiza y atasca los servicios, y frena las decisiones.
Las empresas públicas nacionales y los organismos de la administración pública nacional actúan como unidades interterritoriales sometidas a centros de decisión ajenos a los intereses regionales, de donde sus beneficios para la región no pasan de ser en el mejor de los casos que los que podría dejar un contribuyente rico.
- ii. Los cuadros administrativos se manejan con repugnancia hacia la acción, la decisión y el riesgo, porque los orienta una legislación negativa, que indica más lo que no debe hacerse, que lo que debe hacerse.
- iii. El quietismo administrativo orienta la acción más hacia la regularidad que hacia la eficacia. Los controles son sólo formales y como rutina.

iv. Los servicios funcionan por la inercia del hábito y no merced a planes concertados.

v. En este clima de apatía hay una marcada solidaridad en las reivindicaciones económicas. Además las jerarquías se ven como escala de sueldos y no como sistema de comando.

vi. La superposición de competencias hace aconsejable la reagrupación de servicios.

Los puntos señalados precedentemente se articulan en círculos viciosos que siempre desembocan en la falta de decisión, la que en la dinámica burocrática se enmascara en hábitos que se hacen rutinas. Con respecto a la rutina administrativa ha dicho Bonnefous que es una forma colectiva de la pereza que mantiene en servicio a personal inútil, equipos obsoletos, procedimientos arcaicos, frena la racionalización del trabajo y la utilización de máquinas modernas, impide al estado modernizarse y aportar más eficacia a sus servicios.

Es evidente que para sacudir a estos cuadros operativos anquilosados es necesaria la reforma administrativa en el plano local, y la coordinación administrativa federal-provincial-regional.

Como mecanismos aptos para poner en marcha la reforma administrativa, Ardant ha aconsejado:

- a) inventario de atribuciones y medios;
- b) presupuesto funcional que señale el precio de costo de los servicios;
- c) oficina de organización y métodos;
- d) formación técnica de funcionarios.

Otros mecanismos propuestos son la creación de una Comisión de reformas con facultades de inspección para detectar los servicios en retraso, dobles empleos, formalidades abusivas, oficina de opinión de los usuarios, comité de encuestas sobre costos y rendimientos.

5. LA SITUACION FEDERAL

Para que el aparato político-institucional se constituya en motor de desarrollo hemos visto que es necesario readaptar

el cuadro institucional con interpretaciones flexibles, nuevas técnicas legislativas y una nueva concepción del interés público regional. En el cuadro operativo se hace necesaria la reforma administrativa como etapa de saneamiento y coordinación. Además en otros capítulos se estudiará la implementación del sector con organismos de desarrollo agrícola, de desarrollo industrial, y banco regional de desarrollo; la reforma tributaria para afirmar la infraestructura financiera será de vital importancia.

El hecho de que tanto el cuadro institucional como el operativo se muevan en el medio federal obliga a un análisis más profundo del federalismo que sobrepase los límites del mero estudio formal, para poder reinterpretar la circunstancia y ponerla al servicio del desarrollo.

Como ha dicho Livingston el federalismo es función no de las constituciones sino de las sociedades, y este es el punto firme en que debemos apoyarnos para resistir las duras y fundadas críticas que se le hacen.

Así se ha dicho que el federalismo hipertrofia la máquina administrativa, dispersa el poder y debilita al gobierno. Dicey, ha sostenido que federalismo significa gobierno débil, conservadorismo y legalismo; para Laski significa obsolescencia; para Jennings nadie aceptaría una constitución federal si pudiera evitarla; para Carr restringe la planificación y demora el take-off.

Sin embargo es de hacer notar que muchas de estas críticas se refieren al tipo de federalismo que la doctrina conoce como "dualista".

En verdad, debido a lo escaso de los recursos financieros de los gobiernos locales el federalismo dualista evolucionó hacia un "cuasi federalismo", pero aquí con peligro de convertirse en una forma de unitarismo encubierto.

Para revitalizar el federalismo y hacerlo viable en el estado moderno (que se desenvuelve a nivel de planes nacionales, de regiones nodales, de espacio-plan, de cuencas hídricas unificadas, etc.) es necesario combinarlo con la regionalización económica, la descentralización administrativa, la

cooperación con el estado nacional, creando así la figura del federalismo cooperativo.

El federalismo que requiere el desarrollo, federalismo cooperativo, tiene que ajustarse a las nuevas funciones socio-económicas y al nuevo balance de poder entre federación y provincias, piezas que no pueden ser rígidamente independientes una de otras.

De acuerdo con la problemática bajo exámen consideramos admisible la definición de federalismo que amalgama los criterios de Birch, Wheare y Garr: "Un sistema federal de gobierno es aquel en que existe una división de poderes entre una autoridad general y varias autoridades regionales, cada una de las cuales actúa directamente sobre el pueblo a través de sus propios entes administrativos".

Como hemos dicho, para superar el mero análisis jurídico-formal y adentrarnos en el análisis socio-político del fenómeno federalista es necesario configurar la "situación federal".

La situación federal resulta del juego de fuerzas o motivos de amalgamación y fuerzas o motivos disociación o separatistas. Así Wheare ha tratado de identificar las fuerzas que nutren o que destruyen al federalismo.

Factores que impulsan hacia una unión política:

- i. sentimiento de inseguridad por presión o amenaza externa;
- ii. deseo de independencia de un poder extranjero o colonial;
- iii. esperanza de ventajas económicas: economías de escala; alivio en las disparidades de desarrollo económico y social; acceso a mercados.
- iv. alguna forma anterior de asociación, sujeción anterior a un mismo poder colonial;
- v. vecindad geográfica; dimensión geográfica, falta de comunicaciones efectivas.
- vi. similitud de instituciones políticas

Factores que impulsan el balance de fuerzas para sostener el deseo de mantenerse separados en la federación para ciertos