

Catalofado

11139

346

CONSIDERACIONES SOBRE LA ADECUACION DEL FEDERALISMO,
Y LA PARTICIPACION DE LAS AUTORIDADES REGIONALES
EN LA PLANIFICACION

Trabajo preparado por el

Dr. Felipe A. Gonzalez Arzac,

en el Consejo Federal de Inversiones

Documento restringido al uso interno, sujeto a revisión

BUENOS AIRES, 2 de diciembre de 1971.

**CONSIDERACIONES SOBRE LA ADECUACION DEL FEDERALISMO,
Y LA PARTICIPACION DE LAS AUTORIDADES REGIONALES
EN LA PLANIFICACION**

SUMARIO

I. INTRODUCCION.

II. UN NUEVO FEDERALISMO.

1. Análisis de la Política Nacional N° 5.

2. Razones de la frustración del federalismo en el sistema jurídico vigente.

a) el cambio de la situación histórica.

b) la pérdida de la autarquía económica.

c) la pérdida de la autarquía política.

3. La solución que se propone para adecuar al federalismo a esta situación de hecho.

4. El localismo agresivo, que se opone al verdadero federalismo.

5. El regionalismo.

6. La frustración del Sistema Nacional, en lo referente a planeamiento regional.

III. LAS DIRECTIVAS PRESIDENCIALES EN MATERIA DE FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO Y PARTICIPACION DE LAS PROVINCIAS EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMIENTO.

1. El discurso presidencial a los gobernadores, del 4 de octubre de 1971.
2. Síntesis de las directivas.
3. Conclusiones.

IV. QUE PUEDE DISPONER LA LEY NACIONAL RESPECTO DE LAS AUTORIDADES REGIONALES.

1. Atribuciones constitucionales.
2. Lo que no debe hacer.
3. Alternativa.

V. BREVE ESQUEMA DE ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION REGIONAL Y DE SU COORDINACION CON LA PLANIFICACION SECTORIAL, E INTEGRACION EN LA PLANIFICACION NACIONAL.

1. Etapa de formulación: funciones de las autoridades regionales.
2. Coordinación e integración: principalmente referidas a las funciones del C. F. I. (interregional) y de la Subsecretaría de Coordinación (con respecto a las formulaciones de las demás Subsecretarías y el C. F. I.).

3. Decisión. Preparación de la decisión por la SEPAG.
4. Ejecución y cooperación técnica.
6. Función del C. F. I. relativa a la creación de una doctrina argentina del desarrollo regional.

APENDICE.

Nota sobre la esencia del federalismo.

74.

I. INTRODUCCION.

Este trabajo ha sido realizado por el Dr. Felipe A. González Arzac. No es un documento oficial del Consejo Federal de Inversiones, pero esta Secretaría General lo ha considerado un valioso aporte, como elemento de discusión y de trabajo.

También su autor lo considera como un documento para iniciar el diálogo y -por lo tanto- sujeto a revisión y abierto a las enmiendas y agregados que de él surjan.

Es con este sentido que se ha dispuesto su publicación en una edición mimeográfica limitada, para uso interno del C. F. I. y de los órganos del sector público que en este momento se ocupan de la tarea de nutrir las bases de nuestro federalismo político y de organizar la planificación regional del desarrollo.

SANTIAGO GILOTAUX

Secretario General del C. F. I.

75.

II. UN NUEVO FEDERALISMO.

1. Análisis de la Política Nacional N° 5.

La Política Nacional N° 5, nos impone la obligación de "llevar a cabo las modificaciones y reformas de las bases de la organización política argentina, atendiendo a la consecución de los objetivos nacionales, y de acuerdo con las ... pautas fundamentales" que ella misma fija. En lo que se refiere al federalismo la pauta es esta: "Lograr la autonomía provincial a través de un sistema federal que responda a las nuevas condiciones y requerimientos de la integración nacional".

Esta política, es conjuntamente con otras, conducente al logro de "un país integrado sin diferencias regionales injustas" (Queremos, 3) y "una democracia eficiente y estable, fundada en un sistema político con la efectiva participación de la comunidad ..." (Queremos, 4).

En primer lugar, debemos advertir que esta norma contenida en el Decreto 46/70 de la Junta de Comandantes en Jefe, considera que esa evolución, en las bases de la organización política argentina, puede hacerse mediante normas jurídicas que no alteren la Constitución Nacional. De lo contrario, no la hubiese sancionado mediante un Decreto, dentro del Sistema Nacional de Planeamiento (considerando 7° del decreto 46), puesto que la misma Junta había asumido el Poder Político de la Nación (ver acta modificatoria del Estatuto del 12-6-70) que es comprensivo del Poder Constituyente, y en su ejer

/6.

cicio había modificado el Estatuto de la Revolución Argentina que es la norma constitucional básica vigente, y la que pone en vigencia la constitución en cuanto no se opone a él (art. 3º del Estatuto)¹.

Es decir, que la Junta de Comandantes, al aprobar la Política 5ª, ha seguido el criterio de interpretación dinámica de la Constitución Nacional, aceptado por nuestra Corte Suprema a partir del Fallo "Avico v. La Pesa" en 1934 (Fallos, 172: 29), en donde se dijo que es necesario "adaptar el texto, liberal y humanamente, a las realidades y exigencias de la vida moderna, sin rezagarse a buscar obstinadamente cuál ha sido, hace cien años, el pensamiento de los autores". Este método dinámico fue, desde allí, invocado por la Corte en varios casos: Merck Química Argentina, 1948 (Fallos, 211 : 162), M. Bustos Núñez en 1958 (Fallos, 240 : 223), Nación Argentina v. Provincia de Buenos Aires, 1963 (Fallos, 256 : 568), Fernández Orquín en 1966 (264 : 416) entre los principales.

1.- Sobre el Ejercicio de Poder Constituyente, ver F. González Arzac, El Derecho de Autoridad y la Legitimación de los Gobiernos de facto, Buenos Aires, mayo de 1966, págs. 33 a 38.

Si llegamos a la conclusión de que el decreto 46 es un acto constituyente, por haber emanado del Poder Constituyente y versar sobre materia constitucional, la Constitución estaría modificada por la norma programática de la política 5ª.

Son varias las normas de las Políticas que tienen contenido constitucional. Son normas programáticas, que no tienen eficacia inmediatamente operativa, pero obligan y facultan al legislador a convertirlas en normas inmediatamente operativas.

n.

Pero de cualquier manera vamos a ver que hay una alternativa de hierro que no admite otra posibilidad y que ambas conducen a lo mismo:

1) o es constitucionalmente posible llevar a cabo las modificaciones y reformas al sistema político, sin modificar la Constitución, aplicando el método dinámico de interpretación;

2) o no es posible llevar a cabo dichas modificaciones y reformas sin reformar la Constitución, en cuyo caso el decreto de la Junta de Comandantes habría reformado la Constitución; porque cuando el Poder Constituyente dicta normas en materia constitucional, ellas son válidas aunque diga que es un decreto y que lo hace en ejercicio del Poder Ejecutivo; porque lo importante es que el órgano que dictó la norma tenía potestad suficiente para dictarla, y no puede interpretarse que ella es nula, como si hubiese sido efectivamente dictada por un mero Poder Ejecutivo.

En cualquiera de los dos supuestos, esas "modificaciones y reformas" pueden ser hechas mediante ley. Así que es ocioso investigar, para este caso, si el decreto 46 fue un acto constituyente o no².

2. - Personalmente, el autor de este trabajo piensa que fue un acto constituyente; pero también piensa que la Junta de Comandantes entendió que no lo era, porque no era necesario el ejercicio de esa potestad para darle obligatoriedad.

/8.

2. Razones de la frustración del federalismo en el sistema jurídico vigente.

Trataremos de analizar ahora cuales son las causas de frustración de nuestro sistema federal de gobierno, porque de ellas podremos deducir cuales pueden ser los remedios, tendientes a darle eficacia sin alterar su esencia federal, sino por el contrario preservando a ésta.

a) El cambio de la situación histórica.

Nuestra nacionalidad se construyó con una fuerte influencia de las ideas liberales de la Revolución Francesa. Esa revolución, era esencialmente unitaria.³

Y ese unitarismo provenía de la negación total de la existencia de cualquier interés intermedio entre el individuo y el Estado.

Por eso nuestros políticos teóricos-liberales, quisieron durante mucho tiempo instituir una nación unitaria. Pero se encontraron con el poder real de las provincias que les impidió hacerlo.

3. - Decía la ley del 17 de junio de 1791, "no está permitido a los ciudadanos reunirse para la defensa de pretendidos intereses comunes: no hay más corporaciones en la Nación; no hay más que el interés particular de cada individuo y el interés general de todos; no está permitido a ninguno inspirar a los ciudadanos un interés intermedio, separándolos de la cosa pública con espíritu de corporación". La revolución era la culminación del proceso de afirmación nacional, y la Nación -institución que entonces surgía- para lograr su soberanía había debido luchar contra los poderes políticos externos (el Sacro Imperio y el Papado) y contra los internos, territoriales (Comunas-Feudos) y sectoriales (Corporaciones).

Esa es la razón por la cual, al constituirse la Nación definitivamente debieron reconocer la existencia de estos grupos intermedios entre el individuo y el Estado soberano.

Pero desde entonces, se han ido constituyendo en la Nación otros grupos intermedios, que a veces han adquirido una fuerza superior a la de las propias provincias: son los grupos de poder, a veces carentes de canales institucionales para ejercitar su influencia sobre la formación de la voluntad estatal.

Alberdi había estructurado el sistema de la Constitución, de manera tal que las provincias conservaran apenas "el poder importantísimo de elegir sus propias autoridades, sin ingerencia de poder central, de darse su constitución provincial, de formar y cubrir su presupuesto de gastos locales con independencia"⁴.

Pero durante mucho tiempo, los gobernadores tuvieron un poder fáctico superior a sus atribuciones jurídicas, y lo ejercitaron efectivamente⁵. Hoy sucede todo lo contrario, por razones que veremos enseguida.

b) La pérdida de la autarquía económica.

La estructura actual de los procesos económicos que van desde

4.- Alberdi, Bases, cap. XXIV (XXII de la 1ª edición y XXV de la 2ª).

5.- J. M. Matienzo, Le gouvernement Representatif Fédéral dans la République Argentine. París, 1912, págs. 197 y sigs.

la producción hasta la comercialización final, comprendiendo los procesos de transformación, industrialización, distribución y comercialización intermedios, hace cada vez menos relevante la existencia de circuitos que se desarrollen íntegramente dentro de una provincia. Los procesos económicos son nacionales o internacionales, esto es, sometidos a la jurisdicción nacional por imperio del art. 67 inc. 12 de la Constitución.

A su vez las provincias no pueden -de hecho- planificar autónomamente su desarrollo. Porque la actividad motriz depende de insumos producidos fuera de ella y está destinada a consumos también fuera de su territorio; y aún de la Nación misma. La planificación del desarrollo excede las posibilidades de los gobiernos provinciales.

También su poder impositivo se ha visto limitado por la deformación de nuestro crecimiento, que ha quitado de las jurisdicciones de la mayoría de los gobiernos provinciales los hechos imponibles de mayor magnitud, concentrándolos en áreas determinadas. Y por otra parte, la gran necesidad de recursos del Gobierno Central, al asumir cada vez más funciones en virtud del necesario intervencionismo estatal. La mayoría de las provincias han quedado a merced de la ayuda federal para solventar sus gastos presupuestarios.

c) Pérdida de la autarquía política.

Es cierto que las provincias eligen sus propios gobernantes, pero (salvo la excepción de aquellos que provienen de partidos provinciales)

la presencia de grandes partidos políticos nacionales ha influido notoriamente en la pérdida de la autarquía política de las provincias, al quedar esos gobernantes atrapados en la disciplina partidaria que imponen los órganos nacionales del partido.

Inclusive los senadores, presuntos representantes de las provincias en el seno del Gobierno Nacional, forman bloques partidarios, y -desde ese momento- dejan de representar a su provincia y representan a su partido, como si fueran diputados.

3. La solución que se propone para adecuar al federalismo a esta situación de hecho.

Como se ve, las provincias han perdido poder, no porque alguien se lo haya quitado deliberadamente, sino por razones de hecho. La virtud estará entonces en adaptar las instituciones federales a las circunstancias actuales, puesto que sería absurdo tratar de cambiar éstas, salvo en lo referente a una mejor distribución espacial de la actividad económica.

Esas circunstancias actuales están dadas por lo que Juan XXIII denominó la "socialización", consistente en que cada vez más, el hombre se realiza a través de un número mayor de sociedades, que se integran total o parcialmente dentro de otras. Los adelantos científicos y tecnológicos, que posibilitan al hombre una mayor disponibilidad de bienes cuando mayor sea la comunidad que integra; la desaparición de las distancias en las comunicaciones y la rapidez de los transportes; la presencia de movimientos políticos y sindi-

cales que adquieran mayor poder para la defensa de sus intereses cuando mayor resulte la representatividad numérica; el avance de la cultura que facilita la comprensión entre individuos distantes geográficamente, etc.

En esta situación, la solución debe buscarse en lo que el Constitucionalista suizo Aubert ha denominado la concepción cooperativa del federalismo: "La Confederación y los Cantones parecen haber comprendido que tratándose como enemigos naturales no solucionan los asuntos públicos, y que en lugar de tirar de las dos extremidades de la cuerda, harían mejor en ubicarse todos del mismo lado. A la tradición de un federalismo competitivo sucede entonces una concepción más cooperativa". "Es, por ejemplo, en virtud de este espíritu nuevo que la transferencia de una competencia a la Confederación no es frecuentemente interpretada como un empobrecimiento de los Cantones, sino como una disposición de fuerzas; es en virtud del mismo espíritu que los cantones se han asociado a la obra federal, no solamente para ejecutarla sino también para prepararla"⁶.

En nuestro sistema, la solución debe buscarse en el mismo sentido: dar a los gobiernos provinciales la intervención necesaria en la formación de las decisiones nacionales y en la ejecución de ellas.

Para el logro de ello, es un importante elemento de aplicación del artículo 110 de la Constitución que permite la actuación de los gobernadores

6. - Jean Francois Aubert, Traité de Droit Constitutionnel Suisse Neuchâtel, 1967, pág. 65.

de provincia como agentes del Gobierno Federal, y por lo tanto a las administraciones provinciales subordinadas al gobernador, a través de él. Es decir que en nuestro sistema, como en el alemán o en el suizo, los gobernadores de provincia revisten dos condiciones diferentes: la de Poder Ejecutivo del Estado provincial, y la de agentes del Estado Nacional. Y de esa doble condición deriva la presencia de potestades propias y potestades derivadas⁷.

Principalmente en lo que se refiere a la planificación del desarrollo económico, es de gran importancia que las administraciones provinciales actúen en dos aspectos:

- a) preparación y formulación de los planes;
- b) ejecución de los planes.

Entendemos que un razonamiento similar, es el que ha hecho la Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Constitucional, cuando dice en su dictamen de mayoría que "el federalismo es un proceso dinámico" y que "quizá el secreto del equilibrio entre las pretensiones contrapuestas del Estado Federal y de los Estados provinciales reside en la comprensión de que lo

7.- Ver sobre este tema nuestros trabajos anteriores: La actuación de los gobiernos provinciales en la ejecución de las políticas económicas nacional y regional, como agencias del Gobierno Nacional (para uso interno del Proyecto 102-OEA, ed. mimeográfica) 1969; La ejecución de leyes federales por los gobiernos provinciales, en "Anales de Legislación Argentina", bol. No. 10, 1971; Control administrativo del Gobierno Federal sobre los gobiernos de los estados miembros, en VIII Jornadas franco-latinoamericanas de Derecho Comparado, 1971.

federal y lo provincial no son otra cosa que manifestaciones parciales del todo omnicompreensivo que es lo argentino".

"Nos atrevemos a decir" -continúa- "que el logro de un federalismo genuino, veraz, no es problema del poder constituyente sino de los poderes constituidos y de la comunidad que deben actuar, de manera altruista, sobre los hechos, para cambiarlos en el sentido más favorable a la justicia. Tal vez el instrumento apto sea el sistema de planeamiento, lo cual, de ser exacto, nos llevaría a la comprobación de que nuestro desarrollo, además de integral y autónomo, tiene que ser equilibrado, en un doble aspecto: a) funcionamiento equilibrado, es decir, tendiente a armonizar el desenvolvimiento de los tres sectores de la actividad económica; b) territorialmente equilibrado, o sea capaz de lograr que todas las provincias se incorporen al proceso global de expansión y modernización, con razonabilidad y sin más discriminaciones que las que resultan de las condiciones naturales, culturales y productivas de cada una".

4. El localismo agresivo que se opone al verdadero federalismo.

La peor dificultad que existe en tratar de lograr esta concepción cooperativa del federalismo es el localismo agresivo, que se manifiesta generalmente como una reacción de la comunidades perjudicadas, contra las injustas diferencias existentes dentro del mismo territorio de la Nación.

Pero ese sentimiento localista, se ve a veces estimulado por

sectores interesados, no en la defensa de la comunidad local, sino en poner trabas jurídicas a la intervención estatal en la economía. Muchas veces, cuando se defienden las atribuciones de los gobiernos provinciales contra los pretendidos avances del poder central, lo que se está tratando de defender es la importancia del Estado. Así lo han puesto de manifiesto, entre otros, Roger Pinto y Julio Oyhanarte⁸.

5. El regionalismo.

La Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Constitucional, ha opinado también que una cuestión que justificaría la introducción de una reforma constitucional es la región. "Las normas constitucionales sólo contemplan dos centros estatales de decisión -la Nación y las Provincias- y excluyen toda otra autoridad intermedia. En este, como en tantos otros aspectos, sin embargo, la realidad sobrepasa a la norma. Las delimitaciones socioeconómicas, determinadas por la naturaleza, desbordan a las delimitaciones políticas fijadas discrecionalmente por los hombres. Así, junto a la figura jurídica de la Provincia, surge la figura extrajurídica de la Región, comprensiva de varias provincias ligadas entre sí por una comunidad de vida y acaso de destino. Esta figura no puede ser ignorada ya".

"El lo equivale -dice más tarde- a reconocer que el sistema bi-

8.- Roger Pinto en Revue de Droit Public tº 66, pag. 86; J. Oyhanarte en Poder Político y Cambio, 1969, pag. 100.

/16.

partito de la Constitución es insuficiente y que la regla de que todo lo supraprovincial es nacional, derivada especialmente del art. 67, inc. 12, debe ser modificada, creándose la valiosa posibilidad de que lo supraprovincial sea regional¹⁹.

De esta exposición, vemos que los miembros de la Comisión estimaron que la institución es necesaria. Y que aconsejaron la Reforma Constitucional, para que la región tenga entidad constitucional, como las provincias.

Nos preguntamos entonces cuál es la naturaleza jurídica de la región creada por la ley 16.964, en su art. 15 y de las autoridades regionales, creadas por el art. 16.

No cabe duda de que se trata de entidades nacionales, creadas por la ley nacional conforme al principio que cita la comisión, proveniente del art. 67, inc. 12, por el que todo lo que excede los límites de la jurisdicción provincial es nacional.

Es decir que la región solamente tiene vigencia actualmente, dentro del Sistema Nacional de Planeamiento. A ello no obsta que su autoridad sea integrada por los gobernadores de provincias, porque ellos actúan allí como agentes naturales del Gobierno Nacional, en la ejecución de la ley 16.964. La Corte Suprema, ha aceptado la constitucionalidad de estas delegaciones (Fallos 212 : 259 ; 211 : 457) y ha equiparado los actos de los gobernadores a

9.- Dictámenes, 1971, pág. 34.

/17.

tuando en tal carácter, a la de funcionarios ordinarios de la Nación (Fallos, 115 : 266).

A nuestro entender, la decisión de la ley, que encomienda el ejercicio de la autoridad regional a los gobernadores, hace que - pese a la inexistencia constitucional- las regiones puedan cumplir con las exigencias de la realidad, con las limitaciones que más tarde veremos. Queremos advertir que "inexistencia constitucional" no significa inconstitucionalidad, sino que su existencia procede de la ley, la que puede ser constitucional perfectamente, si ha sido dictada en uso de las atribuciones del Congreso (en este caso los incs. 12, 16 y 28 del art. 67). Tampoco YPF, o Gas del Estado tienen existencia constitucional, pero si legal.

La región es, entonces, lo que la ley 16.964 ha tomado como unidad espacial de planeamiento, para el Sistema Nacional.

Cerraremos este párrafo, repitiendo cómo entendió la Comisión, en el dictamen citado, que debería ser la región: "aconsejamos establecer que, sin perjuicio de las grandes directivas que son de la competencia del Estado Nacional, será legítima la actuación de autoridades y organismos regionales, con facultades de administración y decisión, autorizados por el Congreso y nacidos de la voluntad de las provincias interesadas. Estas autoridades y organismos tendrán atribuciones respecto del planeamiento regional y del funcionamiento de los entes regionales de fomento o de desarrollo".

/18.

6. La frustración del Sistema Nacional, en lo referente a planeamiento regional,

La ley 16.964, tuvo una disposición sabia y prudente: formar la autoridad regional con los gobernadores. Pero tuvo otra disposición contradictoria: creó las oficinas regionales de desarrollo, dependientes del Gobierno Federal y les dió la función de planeamiento, por su art. 18; a la vez que el art. 39 también les quitaba el CFI a los gobernadores, único órgano con el que podían haberse asesorado, al no depender las oficinas regionales de la autoridad regional.

El Decreto 1907, modificó la ley (por eso fue expresamente dictado en uso de las facultades legislativas del art. 5º del Estatuto) empeorando las cosas:

a) además de los gobernadores, puso dentro de cada Junta un funcionario nacional con poder de veto (arts. 25 y 26); y con otras facultades exorbitantes (art. 27);

b) hizo depender a la Oficina Regional de la Junta, en lo referente al planeamiento regional, pero siendo designado y dependiendo también del CONADE y su Secretaría, con lo cual en vez de componer la situación anterior, creó una anarquía.

III. LAS DIRECTIVAS PRESIDENCIALES EN MATERIA DE FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO Y PARTICIPACION DE LAS PROVINCIAS EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMIENTO.

1.- En su discurso a los Gobernadores provinciales del día 4 de octubre de 1971, el Presidente de la Nación ha dado directivas sobre el fortalecimiento del federalismo, mediante la regionalización, y sobre la participación activa de las provincias en el sistema nacional de planeamiento.¹

1.- Estas directivas, son facultad del Presidente en virtud del art. 86, inc. 2° de la Constitución que lo autoriza a expedir instrucciones para la ejecución de las leyes de la Nación. Dichas instrucciones obligan a la Administración Pública Nacional, por lo dispuesto en el art. 86, inc. 1°, y a las Administraciones Públicas Provinciales, por la norma del art. 110.

En el caso, esta obligatoriedad se ve ampliada por lo dispuesto en los arts. 5° y 9° del Estatuto de la Revolución Argentina.

El ejercicio de estas potestades, mediante la emanación de directivas que no son incluidas en un acto normativo, que integre el Derecho positivo, y sus efectos, ha sido bien estudiado en la doctrina europea.

Mientras la violación de reglamentos, da origen al vicio de ilegalidad de los actos del inferior, hay dos opiniones respecto de la violación de instrucciones, por parte del inferior. Una de ellas afirma que da origen al vicio de exceso de poder, mientras que la otra interpreta que se trata del vicio de mérito. Pero lo que no ha sido puesto en duda es que las instrucciones obligan al inferior, y que el acto de éste emanado en violación de aquéllas es un acto viciado.

Cfr. Pappalardo, L'eccesso di potere amministrativo secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, en "Studi per il Centenario del C. di Stato, Roma, 1932, vol. II, pág. 464; Ranelletti, Le garanzie della giustizia nella Pubblica Amministrazione, Milano, 1934, pág. 98 y sigs.; Bachelet, L'Attività di Coordinamento nell'Amministrazione Pubblica dell'Economia, Milano, 1957, págs. 128 y sigs.

2.- Estas directivas pueden sintetizarse así:

a) "el concepto de federalismo se vincula directamente con la idea de regionalización, como consecuencia imperiosa de la necesidad de fortalecer, a través de mecanismos idóneos, al federalismo económico"; "en este sentido desempeña un papel fundamental la organización regional";

b) El Consejo Federal de Inversiones fue intervenido por la ley 16.909, para adecuar su acción a la promoción de las economías regionales, como complemento de la planificación nacional (art. 1º); "una vez cumplida la función que fue encomendada a la Intervención, el CFI debe ser devuelto a su régimen jurídico normal, estructurado conforme al convenio de creación"; esa decisión será concertada entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos de los Estados Contratantes, "sobre la base de la recomendación efectuada por la Conferencia de Ministros de Hacienda el 1º de septiembre";

c) la Conferencia a que se refiere el discurso presidencial recomendó: " ... devolver la conducción del CFI a los Estados provinciales y ... adecuar su funcionamiento al sistema nacional de planeamiento, a fin de asegurar especialmente su participación activa en la planificación regional ...".

3.- De estos enunciados debemos sacar algunas conclusiones. La primera de ellas es que el fortalecimiento del federalismo tiene por medio idóneo al regionalismo, y no a un cerrado provincialismo agresivo. Coincidimos totalmente con este concepto, puesto que -casualmente- habíamos dicho en un trabajo publicado el 7 de abril de 1971: "Siempre pensamos que la solu-

ción debe buscarse en la regionalización del país (nos referíamos a la solución de la crisis del federalismo argentino). Es más, debemos advertir que si no hubiese planes regionales, y el desarrollo del país se planificara solamente mediante valoraciones sectoriales, se desarrollaría lo desarrollado, y el Estado perdería de vista una de sus funciones éticas fundamentales².

La segunda conclusión, es que debe haber una organización regional. Esa organización regional es lo que da entidad a la región, como sociedad política, aunque imperfecta³ por ser dependiente del Estado soberano y por estar circunscripta al logro de un objetivo: el desarrollo. Pero como toda comunidad con entidad, la región debe estar dotada de los elementos que le son propios: un ordenamiento regional y una autoridad regional, causa eficiente de su obrar, para la consecución del bien común de esa sociedad intermedia entre la Nación y la Provincia.

Esa autoridad regional es la que debe tener una participación activa en la formación y ejecución de los planes regionales, destinados a orientar la economía para el logro de un desarrollo armónico. Y esa participación debe buscarse no solamente a nivel de las Juntas de Gobernadores (autorida-

2.- La ejecución de leyes federales por los gobiernos provinciales, en "Anales de Legislación Argentina", Bol. 10 de 1971, pág. 9.

3.- Se llaman sociedades jurídicamente perfectas a las soberanas "in suo ordine": el Estado y la Iglesia. Las demás son sociedades imperfectas porque carecen de ese atributo, la soberanía, consistente en la potestad de decidir sin que ningún otro poder pueda intervenir o reverter la decisión de su autoridad competente.

des supremas de las regiones) sino a través de los organismos por ellas instituidos, para la integración de las administraciones provinciales en la administración de la región, cuando de la competencia de la administración regional se trate, sin perder por ello su individualidad las provincias y las administraciones provinciales, en lo que toca al cumplimiento de los fines y funciones de cada una de ellas.

Es menester que el plan sea elaborado en la región, con participación de los órganos que deberán ejecutarlo. Sólo así lo sentirán como propio, y no será un papel guardado en los escritorios.

La tercera conclusión, es que las provincias deben tener participación en el sistema nacional de planeamiento, a través del CFI. Esto surge claramente del juego de las palabras presidenciales y la recomendación que cita.

IV. QUE PUEDE DISPONER LA LEY NACIONAL RESPECTO DE LAS AUTORIDADES REGIONALES.

1.- En virtud del art. 67, inc. 16 de la Constitución, que autoriza al Congreso a sancionar planes regionales y nacionales; del art. 110 que dispone que los Gobernadores son agentes naturales del Gobierno Nacional en la ejecución de las leyes nacionales; y del art. 67 inc. 28, que autoriza al Congreso a dictar todas aquellas leyes y reglamentos necesarios para ejercitar efectivamente las facultades que la Constitución le ha dado, la ley nacional puede:

a) encomendar a los gobernadores de provincia que integren una autoridad regional, para la elaboración de los planes y su ejecución;

b) disponer quien decidirá, cada vez que no exista acuerdo entre los gobernadores que integran la autoridad regional.

2.- Lo que a nuestro juicio no debe hacer la ley nacional es legislar sobre:

a) procedimientos que seguirá la autoridad regional en la elaboración del plan;

b) constitución de órganos inferiores a la autoridad regional, en la que los gobernadores deleguen sus atribuciones, o que sirvan al asesoramiento de ellos;

c) cómo deberán coordinarse las autoridades provinciales para actuar unificadamente en la ejecución del plan.

3.- Para esos últimos aspectos hay dos soluciones:

a) dejar que cada región adopte sus propios procedimientos, a condición de cumplir con las disposiciones legales a que nos hemos referido en el primer párrafo de este título, y las orientaciones fijadas por el planeamiento nacional;

b) hacer un convenio de adhesión, para que las provincias lo ratifiquen, si lo que se quiere es lograr unanimidad en los procedimientos internos.

Nos pronunciamos por la primer solución en virtud de que no es necesario que todas las regiones procedan igual, si los resultados son los mismos.

Por el contrario, las regiones son diferentes y parece útil que cada una adopte el criterio que más se conforme a su necesidad.

V. BREVE ESQUEMA DE ORGANIZACION DE LA PLANIFICACION REGIONAL Y DE SU COORDINACION CON LA PLANIFICACION SECTORIAL, E INTEGRACION EN LA PLANIFICACION NACIONAL.

1.- La etapa de formulación de los planes regionales, supone una intensa actividad en la región. Esa actividad está destinada al análisis de las posibilidades económicas de la región, teniendo en cuenta sus recursos humanos y naturales, la estructura ex ante de la producción y distribución, y los recursos financieros. Sobre estos datos debe construirse el instrumento para medir las aspiraciones provinciales y regionales, y determinar su concreta posibilidad de realización. Determinar, en una primera aproximación, el orden de prioridades de las actividades que deben promoverse, los posibles plazos de realización y el grado de interdependencia de las actividades promovibles entre sí.

La consulta de las aspiraciones regionales, debe ser efectuada por las mismas autoridades de la región, mediante la formación de grupos de concertación, en donde se encuentren representadas las diversas comunidades (territoriales o sectoriales) que la componen. Esta tarea de concertación y consulta, impone por sí misma ciertos límites a las aspiraciones. La función del CFI en esta etapa debe ser de mera cooperación técnica con las autoridades regionales.

En este sentido, estamos de acuerdo con lo manifestado por J. Broner, cuando califica de "paternalismo aberrante" la pretensión de que

un grupo de planificadores elija, desde Buenos Aires, a tales y cuales puntos de país para convertirlos en polos¹.

Pero debe tenerse en cuenta que en este proceso de elaboración, las autoridades regionales deben cuidar el seguir la orientación y las directivas impuestas por las autoridades del Sistema de Planeamiento, esto es la conducción nacional. Y otra función del CFI en este punto es servir permanentemente de nexo e intérprete entre la voluntad de los órganos nacionales de decisión y las autoridades regionales; porque a través de él se puede lograr un intercambio de información, directivas, sugerencias, reclamos, etc., en forma permanente y fluida.

El resultado de esta etapa de formulación en la región debe dar por resultado un plan regional tentativo para cada región.

2.- Coordinación e integración.

Luego de ello, debe cumplirse una etapa de coordinación e integración de los diferentes planes regionales entre sí, para darles una unidad, formulando un plan regional integrado tentativo, en base a los planes de cada una de las regiones.

Esta tarea supone un análisis profundo de cada uno de los planes regionales tentativos, para detectar sus incongruencias e incompatibilidades. Esta función debe ser cumplida por la Secretaría General del CFI,

1.- La Nación y las Provincias. Una Política para la descentralización económica, en "Estrategia" Nº 9 (septiembre 1970-febrero 1971), pág. 48.

quien debe poner el estudio objetivo que hemos señalado a disposición de los órganos de concertación que ya están instituidos en el seno del CFI: la Junta Permanente (con un representante por región) y la Asamblea (con un representante por provincia). Estos órganos, han funcionado, además de cumplir las funciones directivas que tienen asignadas, como lugares de concertación, de avenimiento entre las defensas de los distintos intereses provinciales. En épocas en que funcionaba la Asamblea, cada plan de trabajos anual del CFI era producto de mutuas concesiones entre los representantes de los Estados y entes territoriales nacionales.

No son solamente razones técnicas relativas a la capacidad de sus equipos pluridisciplinarios -que ha oscilado según las épocas- las que hacen aconsejable la intervención del CFI. Lo más importante es que, compatibilizar los planes tentativos de cada región, ha de resolverse quitando y agregando en esos instrumentos producidos por las regiones. Y para ello se requiere el consenso de las regiones, dentro de lo posible; debiendo advertirse que es más fácil lograr ese consenso a través de un órgano técnico que es común a todas ellas, y a través de órganos de concertación compuestos por sus representantes. Una decisión tomada por un órgano extraño, siempre les daría sensación de arbitrariedad y despojo. Por lo menos si no se ha tentado previamente la concertación. Claro que si no se llega a ella, deberá decidir el Gobierno Nacional, pero a esa decisión se debe recurrir después de agotadas las posibilidades de acuerdo entre las partes en conflicto.

En segundo lugar, una vez armado este plan regional integrado tentativo, en base a planes regionales, los funcionarios del CFI deberán trabajar activamente en cooperación con los órganos nacionales de planeamiento, tratando de integrar ese plan y los planes sectoriales en un plan nacional de desarrollo. Ese plan nacional será compatibilizado con el plan nacional de seguridad e integrando todos ellos en una unidad, tendremos el Plan Nacional.

Pero no debemos pensar que todo esto sucederá así ordenadamente, como si hacer planes se tratara de un juego de inteligencia. Más de una vez será necesario que los órganos de planificación regional adviertan de cierta tendencia que se observa en su elaboración a los sectoriales y viceversa. O que los organismos que planifican la seguridad impongan criterios superiores a los que planifican el desarrollo, basados en la superioridad del bien seguridad sobre el bien desarrollo (que se da en cada situación real, concreta, aunque a largo plazo no son posibles uno sin otro). Y habrá remisiones a los órganos regionales, cada vez que la compatibilización e integración de los planes parciales en un Plan Nacional, imponga modificaciones substanciales al plan tentativo primigenio. Todo eso se dará, y muchas veces, pero lo que estamos haciendo aquí es tratar de dibujar el esquema del proceso ordinario.

Precisamente, en la organización de toda esta coordinación entre los grupos de la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno entre sí,

y entre éstos y las autoridades regionales y el CFI, ha de ser de gran relevancia la existencia de una Sub-Secretaría de Coordinación.

La formación de grupos de trabajo conjuntos, deberá ser seguramente- el más eficiente modus operandi de la Subsecretaría citada, pudiendo hacer concurrir a ellos, no solamente a los técnicos de las otras subsecretarías y del CFI, sino también ocasionalmente, según los temas en tratamiento, a representantes directos de las regiones, y de los sectores (públicos y privados).

3.- Decisión.

La decisión corresponderá, en todos los casos a los órganos nacionales, que son los que deberán aprobar en definitiva el Plan Nacional.

Pero debe advertirse que la decisión tanto en el P.E. como en el Congreso, no puede pasar de una alternativa. En general será aprobar o rechazar; excepcionalmente optar entre ésta o aquella. Pero en ningún caso existen posibilidades de reelaboración en dichos órganos.

Las decisiones que competarán al P.E. serán:

- a) aprobar el proyecto de plan que se remitirá al Congreso;
- b) ejercitar las funciones que el Plan aprobado por el Congreso

delegue en el P.E.

La decisión del Congreso será aprobar o rechazar el proyecto de plan remitido por el P.E.

La elaboración final del Plan Nacional, debe hacerse en la Se-

cretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno. En este sentido, deben destacarse algunas funciones que deberá cumplir la Secretaría:

a) constatar la correspondencia de los planes elaborados por los órganos sectoriales, regionales y de seguridad, a las políticas y objetivos fijados por el Gobierno Nacional;

b) dirimir los conflictos entre regiones, o entre sectores, cuando los mecanismos de concertación no hayan producido buen efecto, o proponer alternativas para su decisión por el P.E.;

c) en la misma medida, atender los conflictos entre sectores y regiones o entre desarrollo y seguridad.

Aquí, nuevamente debe verse en la Subsecretaría de Coordinación al órgano que deberá proponer las decisiones, en virtud de ser neutral entre las otras Subsecretarías y el CFI, que son los órganos de elaboración, y que -humanamente- tendrán tendencia a sobrevalorar las pautas que provienen de su especialización: seguridad, desarrollo sectorial, regional, ciencia y técnica.

5.- Ejecución.

La ejecución de los planes corresponde a todo el sector público (Administración Nacional, Administraciones provinciales, entes públicos, empresas estatales).

También al sector privado, en la medida en que voluntariamente adapte su accionar al plan, para gozar de los beneficios concretos y orientados.

tarse dentro del horizonte económico amplio que el plan implica.

Pero en la etapa de ejecución debe señalarse la cooperación técnica que debe prestar el CFI a las autoridades provinciales y regionales. Esa asistencia incluye una labor de coordinación de los ritmos de ejecución.

Por su parte, los órganos de planificación nacionales (la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno y sus Subsecretarías) deben promover trabajos conjuntos de los diversos sectores, tanto en el plano nacional como en cada región. Estos trabajos tendrán por objeto a que la ejecución de programas guarde una adecuada relación entre las actividades principales -o motrices- y las actividades complementarias -de aprovechamiento y de apoyo-.

6.- Función del CFI relativa a la creación de una doctrina argentina del desarrollo regional.

En este aspecto, la función del CFI es muy importante. Estamos aplicando teoría del desarrollo regional extranjera. Generalmente francesa, norteamericana o italiana.

Naturalmente que toda ella es valiosa, pero nuestras regiones no tienen los mismos presupuestos que las francesas, o el Valle del Tennessee, o el Mezzogiorno.

Debemos crear una doctrina argentina de la planificación regional del desarrollo. Y para ello, el CFI no debe abandonar la tarea especulati-

va que comenzó en 1960, sino que debe incrementarla y "socializarla"² haciendo intervenir en ella a los diferentes grupos de estudio que existen en todo el país. La organización de seminarios regionales, para el análisis doctrinario de los problemas y soluciones del desarrollo local, en coordinación con las universidades e institutos de investigación, pero con la participación de los sectores económicos activos, podrá dar una doctrina nacional en este aspecto, permanentemente ligada a la realidad.

Entendemos que el trabajo especulativo es muy útil (no solamente valioso intrínsecamente) cuando entre él y su aplicación a la realidad, hay un permanente intercambio.

2.- Volvemos a utilizar esta palabra en el mismo sentido que la "Mater et Magistra": participación de todas las sociedades que el hombre integra y a través de las cuales busca su perfección.

APENDICENota sobre la esencia del federalismo.

1.- Recientemente, ha hecho notar Ataulfo Pérez Aznar¹, que -pese a los estudios sobre regionalización realizados-(destacando al C.F.I.), no se habían adoptado todas las soluciones eficaces, ni experimentado todos los sistemas de coordinación que la Constitución permite, para superar "el desajuste del sistema federal de la Constitución con la realidad institucional".

Es cierto que las reglas contenidas en la Constitución dejan toda amplitud al Poder Legislativo Federal, para determinar el contenido de la forma de gobierno federal que establece el art. 1º. Puede fijar los límites geográficos de las provincias y de los territorios que quedarán fuera de la jurisdicción de ellas (art. 67, inc. 14), sin el límite que impone en este aspecto la Constitución norteamericana (la cual dispone que no podrá perjudicar los derechos de ningún Estado en particular (IV-III-2º)). Los únicos límites constitucionales a las facultades legislativas de la Nación en este aspecto, son los siguientes:

a) debe haber provincias, cada una de ellas con su administra

1.- A. Pérez Aznar, Una nueva Constitución o una nueva política? en "Doctrina Jurídica", Rev. de la U. Católica de La Plata, 18 de junio de 1971, págs. 6 y 7.

ción de justicia, régimen municipal, educación primaria, y un gobierno republicano y representativo (art. 5º);

b) los órganos provinciales deberán ejercitar las funciones que expresan los arts. 43, 46, 54 y 67, inc. 11, en materia electoral y judicial;

c) las provincias ejercitan el poder no atribuido a la Nación por la Constitución (art. 104) y se dan sus propias instituciones provinciales (arts. 105 y 106);

d) las normas jurídicas nacionales son superiores a las provinciales (art. 31) y los gobiernos provinciales son agentes naturales del federal en la aplicación de aquéllas (art. 110).

e) las provincias pueden celebrar tratados, para alguno de los fines que enuncia el art. 107;

f) las provincias no pueden hacer lo que les prohíbe el art. 108 y el 109, y deben dirimir sus conflictos ante la Corte Suprema de la Nación.

2.- Esta enorme amplitud dejada por el legislador constituyente al ordinario, para la reglamentación del régimen federal, nos lleva a buscar, en la filosofía política, el concepto esencial del federalismo, para después aplicarlo a las circunstancias actuales. Cuál es la naturaleza del régimen federal?

El fundamento del federalismo es la sociabilidad humana. El hombre, ser esencialmente sociable, construye su destino a través de comunidades que integra, y que -a su vez- se integran en una sociedad más vasta:

el Estado, caracterizado por su soberanía.

La concepción federalista consiste, en esencia, en partir desde esa base: que el Estado no está compuesto solamente por individuos, como lo supuso erróneamente el individualismo francés, sino por sociedades.

Taparelli, es tal vez quien, con mayor profundidad ha enseñado que el Estado está compuesto por otras sociedades menores, con sus propios derechos, y su propio bien común, limitadas por sus finés particulares, pero dotadas de la potestad de darse sus leyes fundamentales, para la consecución de esos fines. Cada sociedad tiene su ser y su unidad determinados por su fin (principio extrínseco determinante de su especie) y por su autoridad (principio intrínseco, causa eficiente de su obrar). Por lo tanto, cada sociedad es, en cuanto tiene su fin propio, su autoridad y su obrar².

Puesto que estos grupos menores tienen todos los caracteres esenciales, "debemos aplicar todo lo que de la sociedad genéricamente hemos dicho, ya que cada uno de ellos es una pequeña pero verdadera sociedad".

El teólogo-jurista italiano, nos muestra también las relaciones entre las autoridades de las sociedades subordinadas y del Estado subordinante. Y demuestra que ellas no disminuyen en nada el carácter de verdadera autoridad de aquéllas.

El principio que llama de corrección, impide solamente el de-

2.- Luigi Taparelli, S. J. Saggio teoretico di Diritto Naturale appoggiato sul fatto, Roma, 1900, pág. 316 y sigs. del vol. II.

sorden del "superior subordinado", y por lo tanto en nada disminuye su derecho, que es el de ordenar al bien la sociedad que gobierna. Y esgrime este argumento: "la falsedad nace en confundir dos cosas muy distintas, la libertad de una sociedad y la libertad de quién la gobierna; la libertad de una sociedad consiste en tener en sí la causa de su obrar conforme a su propia naturaleza. Ahora: la autoridad superior debe solamente detener a la inferior en su acción disociadora, esto es contraria a la naturaleza". Puede observarse la similitud entre este concepto y el expresado por H. Yrigoyen al decir que "las autonomías son de los pueblos, no de los gobiernos".

3.- Pues bien: este criterio es coincidente con el expuesto por Georges Scelle³, que explica el federalismo como "una ley constante de la evolución de las sociedades humanas que concilia dos necesidades: la de libertad en la búsqueda de los fines propios y la necesidad de orden y seguridad, cuya realización exige control, jerarquía, autoridad". El federalismo como todo sistema social es un aménagement de compétences, caracterizado por la ley de participación de las colectividades menores en el gobierno federal; la superposición de las instituciones federales con las locales; la repartición de competencias; y el carácter gubernamental de los representantes locales, que se expresa por la existencia de un ámbito de su competencia exento del control de oportunidad y que admite solamente el de legalidad, esto es, la existencia de una esfera de poder discrecional.

3.- Scelle, Précis de Droit de Gens, Paris, 1944, tº I, págs. 187 y sigs.

4.- Vemos también como esta concepción del federalismo, como reconocimiento y respeto de las comunidades intermedias entre el individuo y el Estado nos lleva al federalismo social que propone para el futuro la Comisión Asesora, en el trabajo antes citado⁴.

4.- Dictámenes, cit. págs. 34 y 35. También sobre este tema, Georges Vedel, Les grandes courants de la pensée politique et le fédéralisme, Paris, 1956, págs. 30 y sigs.; René Rémond, Le fait de la socialisation et les idéologies démocratiques, Caen, 1963, págs. 11 y sigs.