

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 1^a edición y XXV de la 2^a).

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 adquieren 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.