

EXPEDIENTE N° _____
Agregado N° _____
79379
20 JUN 1982
FECHA

28281

INFORME FINAL

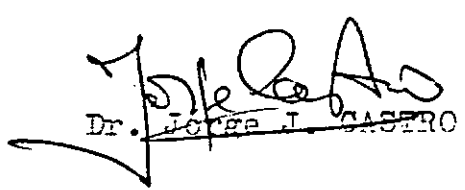
Sr. Jefe de la Unidad
Bases para el Desarrollo Regional Argentino
Dr. Felipe GONZALEZ ARZAC

 S / D

De mi consideración:

Elevo a Ud. el Informe Final sobre los "Aspectos Institucionales del Desarrollo Regional" para cuyo estudio y elaboración he sido contratado por ese Consejo.-

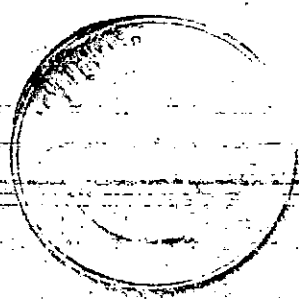
Saludo a Ud. muy atentamente.-


Dr. JOSE I. CASTRO

0
F.3113
C 11

CATALOGADO
304

F.3113
H. 214



SUMARIO

- 1.- EL SISTEMA NACIONAL PARA EL PLANEAMIENTO Y LA ACCION PARA EL DESARROLLO ESTABLECIDO POR LA LEY 16.964/66 Y DECRETO REGLAMENTARIO N° 1907/67.-
- 2.- LA REGIONALIZACION EN LA CARTA ORGANICA DEL BANCO NACIONAL DE DESARROLLO SEGUN LA LEY N° 20.758 SANCIONADA EL 19 DE SEPTIEMBRE de 1974.-
- 3.- REGIMEN DE PROMOCION INDUSTRIAL: LEY N° 21.608 Y DECRETO REGLAMENTARIO DE CARACTER GENERAL N° 2.541/77 Y SUBDECRETOS SECTORIALES Y ESPECIALES, ES DECIR REGIONALES.-
- 4.- REGIMEN DE REEMBOLSO FISCAL: LEY 22.371 Y DECRETO REGLAMENTARIO N° 708/81.-
- 5.- UNA CONCEPCION MODERNA DEL FEDERALISMO:
 - 5.1. OBJETIVOS NACIONALES
 - 5.2. FASE INTERMEDIA
 - 5.3. METODO PRACTICO
 - 5.4. FORTALECIMIENTO DE LAS PROVINCIAS: FIN DEL PROVINCIANISMO.-
 - 5.5. LA ACCION INTERNACIONAL DE LAS PROVINCIAS
 - 5.6. COROLARIOS PRACTICOS
- 6.- EL FEDERALISMO MODERNO COMO FIDELIDAD FEDERAL.-
- 7.- ¿IMPLOSION DE LA NACION?

8.- LAS PROVINCIAS COMO EJECUTORAS DE LAS LEYES FEDERALES.

1.-EL SISTEMA NACIONAL PARA EL PLANEAMIENTO Y ACCION PARA -
EL DESARROLLO ESTABLECIDO POR LA LEY 16.964/66, Y DEC.
REG. N° 1907/67.-

La experiencia más importante que ha conocido el país en materia de regionalización es la que se produjo a través de la vigencia del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo establecido por la Ley 16.964/66, reglamentada por el Decreto N° 1907 del 21 de marzo de 1967, que establecía, además, ocho regiones de desarrollo, dividiendo de este modo el territorio nacional.-

La Ley 16.964/66, que instituye el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, le otorga finalidades amplias y precisas al mismo tiempo, siendo las siguientes las fundamentales: determinar las políticas y estrategias directamente vinculadas al desarrollo nacional, coordinando sus actividades con el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad e impartir las directivas a que debe ajustarse el sector público nacional, provincial y municipal en la acción para el desarrollo, orientando las actividades privadas hacia los mismos fines. (arts. 1 y 2, Ley citada).-

Siendo el eje del nuevo régimen no el plan aislado; sino el sistema global que planifica y orienta la acción para el desarrollo, tienen decisiva importancia en el mismo sus componentes o integrantes que son el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y su Secretaría; las oficinas regionales de desarrollo; las oficinas sectoriales de desarrollo; los organismos estatales de información técnica y los Entes de consulta y participación (art. 3 Ley citada).-

Las atribuciones generales del sistema son las que surgen del artículo 4º, que establece que las decisiones adoptadas por la autoridad responsable del Sistema serán de cumplimiento obligatorio para el sector público nacional, provincial y municipal, sirviendo sólo de orientación para el sector privado.-

El Sistema tiene una autoridad y un instrumento ejecutivo. La autoridad máxima es el Presidente de la Nación a quien compete "...la dirección superior del desarrollo nacional" (art. 7-Ley cit.), y por consiguiente, la presidencia del CONADE, siendo sus miembros permanentes los Ministros de la Nación, y miembros no permanentes los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y los Secretarios de Estado.- El CONADE, presidido entonces por el Presidente de la Nación, contará con una Secretaría como "órgano de asesoramiento y trabajo", cuyo titular contará con la jerarquía de Secretario de Estado.-

La Ley 16.964, establece luego en su artículo 15 un criterio fundamental: "El territorio nacional será considerado dividido en regiones de desarrollo. La reglamentación de la presente ley fijará el número y el ámbito de tales regiones". Aparece de este modo, con relevancia legislativa, el concepto trascendente de región de desarrollo como instrumento esencial de planeamiento y acción para el desarrollo.

También la Ley crea una autoridad de estas regiones de desarrollo, que es la Junta de Gobernadores de las provincias comprendidas total o parcialmente en la región. Los integrantes de estas Juntas, en conjunto, son responsables de formular las políticas y estrategias regionales de desa-

rrollo e individualmente, de su ejecución en sus respectivas jurisdicciones.-

Se crea también Oficinas Regionales de Desarrollo, con sede en las Regiones de Desarrollo y dependencia del Presidente de la Nación, a través de la Secretaría del CONADE, y Oficinas Sectoriales de Desarrollo, con dependencia de los Secretarios de Estado correspondientes.-

Se prevé, por último, la posibilidad de constituir Entes de Consulta y Participación para permitir la participación del sector privado en la formulación de planes y programas de desarrollo nacionales, regionales y sectoriales.-

El Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo es considerado nada más que una parte del Sistema Nacional de Planeamiento, que compatibiliza las exigencias del desarrollo con las de la Seguridad. (art. 26 Ley Cit.).

El Consejo Federal de Inversiones (C.F.I.) queda incorporado por la Ley (art. 39 Ley Cit.) al Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo.-

Por su parte, el Decreto N° 1907/67, reglamentario de la Ley 16.964/67, fija, entre otras cosas, la estructura de la Secretaría del CONADE, así como la competencia de su Secretario (arts. 2, 3 y 4), estableciendo su parte III las Regiones de Desarrollo, dividiendo el territorio nacional en ocho de ellas: Patagonia, Comahue, Cuyo, Centro, Nor-oeste, Nor-este, Pampeana y Area Metropolitana. (arts. 11 a 19).-

La primera, la Región de Desarrollo Patagonia comprende las provincias de Chubut y Santa Cruz y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.--

La Región Camahue, por su parte, comprende tres provincias: Río Negro, Neuquen y La Pampa y quince partidos de la Provincia de Buenos Aires.--

La Región de Cuyo, dos provincias: Mendoza y San Juan; la Región de Desarrollo Centro, tres provincias: Córdoba, San Luis y La Rioja; la Región de Desarrollo Noroeste cinco provincias: Catamarca, Salta, Jujuy, Tucumán y Santiago del Estero; la Región de Desarrollo Noreste comprende cuatro provincias y tres departamentos del norte de la Provincia de Santa Fé: Chaco, Formosa, Misiones y Corrientes y los Departamentos santafecinos de Vera, General Obligado y Nueve de Julio; la Región de Desarrollo Pampeana comprende tres provincias con algunas excepciones: Entre Ríos, excepto el Delta Entrerriano, Santa Fé, excepto los tres Departamentos comprendidos en la Región Noreste y Buenos Aires, excepto los quince partidos comprendidos en la Región Comahue y en la Región Area Metropolitana. Por último, se encuentra la Región de Desarrollo Area Metropolitana que comprende la Capital y los veinticinco partidos de la Provincia de Buenos Aires que la circundan, tratándose, además, el Delta Entrerriano y Bonaerense como Zona de Desarrollo dentro de la Región.--

En las Regiones de Desarrollo existían dos tipos de instituciones con autoridad para tomar decisiones: la Junta de Gobernadores y las Oficinas Regionales de Desarrollo. La -

primera debía tomar decisiones, en principio, por unanimidad, siendo obligatorias para el sector público provincial y municipal de toda la región y sirviendo de orientación para el sector privado, existiendo en cada Junta de Gobernadores un Delegado Regional dependiente de la entonces existente Secretaría de Estado de Gobierno, encargado de asegurar la continuidad de la Junta, convocando y coordinando sus reuniones.-

El hecho de tomar sus decisiones la Junta de Gobernadores por unanimidad demuestra claramente que la Región no era una nueva entidad de carácter político, sino una extensión del poder de las Provincias para la realización del Desarrollo Regional.

La otra institución regional eran las Oficinas Regionales de Desarrollo, existiendo una por cada Región de Desarrollo, teniendo como misión fundamental asesorar a la respectiva Junta de Gobernadores y representar al CONADE en el ámbito regional.-

Por último, se encuentran las Oficinas Sectoriales del Desarrollo que en número de catorce establece el Decreto N° 1907, dependientes de las diversas Secretarías de Estado de la Nación.-

Cabe agregar, para finalizar, que el Decreto N° 1907 integra el Consejo Federal de Inversiones en el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, según lo dispuesto por el Art. 39 de la Ley 16.964, previendo la modificación de su Carta Orgánica por acuerdo de las provincias, para adecuarlo al Sistema Nacional de Planeamiento.-

2.- LA REGIONALIZACION EN LA CARTA ORGANICA DEL BANCO NACIONAL DE DESARROLLO SEGUN LA LEY N° 20.758 SANCIONADA EL 19 DE SETIEMBRE DE 1974.-

1.- La Sección II de la Ley establecía un régimen de Directorios Regionales, creando el artículo 19 seis de ellos --- identificados de la siguiente forma:

a) Región Noroeste, --- comprendiendo las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero, con sede en Tucumán.-

b) Región Noreste: Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones, con sede en Misiones.

c) Región Oeste: Córdoba, La Rioja, Mendoza, San Luis y San Juan, con sede en La Rioja.-

d) Región Este: Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fé, transitoriamente con sede en Capital Federal.-

e) Región Patagónica -- Sur: Chubut, Santa Cruz y Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, con sede en Chubut.-

2.- Cada Directorio Regional estaba integrado con tantos --- miembros como jurisdicciones políticas conformen cada re--- gión, con representación equitativa de las fuerzas empresarias y laborales de la misma. (arts. 20 y 21).-

3.- Es importante mencionar las funciones que la ley atribuye a los Directorios Regionales del BANADE porque los colocan claramente en una perspectiva de desarrollo regional. En ese sentido deben formular planes para la utilización - de recursos crediticios en la región, impulsando el cumpli-

miento de planes y programas de alcance regional (art. 22).

La ley también reconocía una amplia autonomía a los Directorios Regionales para el uso y administración de sus carteras, por cierto dentro de la coordinación y fiscalización general del Directorio central del Banco (art. 23), - siendo además los Presidentes de los Directorios Regionales nombrados por el PE Nacional.-

Por otra parte, los Presidentes de los Directorios Regionales integraban en carácter de vocales el Directorio central del Banco, según lo establecía el artículo 10 de la Ley.-

3.- REGIMEN DE PROMOCION INDUSTRIAL.-

- 1.- El Régimen de Promoción Industrial es el único sistema positivo de regionalización existente en el país, junto a un régimen de reembolso fiscal que se aplica en toda la Nación, también con criterios de regionalización. (Ley 22.371/81 y Dec. 708/81, con vigencia hasta el 31/12/1984).-
- 2.- El sistema de Promoción Industrial está constituido por la Ley 21.608 y el Decreto Reglamentario de carácter general N° 2541/77 y por Subdecretos sectoriales y especiales, es decir regionales.-
- 3.- El Régimen tiene límites de inversión mínima y máxima, siendo la primera de \$ 8.000 millones de pesos nuevos y la otra de \$ 42.000 millones de pesos nuevos. Y sus posibles beneficiarios son todos los contribuyentes IVA.-
- 4.- Los actuales Decretos Regionales de Promoción Industrial son reglamentarios tanto de la anterior ley 20.560 como de la actual 21.608. La diferencia fundamental entre ambas leyes es la actitud frente al Capital extranjero. Hoy no hay limitaciones, así como tampoco está prevista la participación del Estado, pidiéndose eficiencia a las empresas, mientras que en el anterior régimen de la ley 20.560 no se la exigía.-
- 5.- Los primeros Decretos regionales surgen en 1974 en este orden:
 - El Decreto N° 575/74 (Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones)-
 - El Decreto N° 893/74 (Acta de Reparación Histórica de La Rioja).-

El Decreto 1237/76 que abarca la Región del Comahue.-

El Decreto 1238/76 Región Patagónica.-

El Decreto 1879/79 para la Provincia de San Juan (Promoción Fábrica de Galletitas).-

6.- Están excluidas del Régimen de Promoción Industrial:

Rosario

Córdoba

Mendoza

Pcia. de Buenos Aires

7.- ¿Cuál es la crítica fundamental al actual régimen de promoción industrial? Es que no hay criterio de zonificación industrial. Se ha utilizado solamente un concepto geográfico de paralelos y meridianos, lo que lleva a que, por ejemplo, no haya diferencias entre Chubut y Santa Cruz, lo que, obviamente, favorece a la primera.-

8.- Hay tres decretos de promoción sectoriales: Papelero, Siderurgia y Petroquímico, contenida en los Decretos 1177/74; 619/74 y 814/79.-

9.- La promoción de la radicación industrial en el país se halla también contenida en la siguiente legislación:

9.1.- La Ley Nacional de Desarrollo Económico de la Provincia de La Rioja N° 22.021/79 y Decreto Reglamentario General N° 3319/79 que incluye, además, a los sectores agropecuarios y turísticos, que ofrece beneficios más importantes que para la Patagonia y es exclusivamente para La Rioja.-

Tiene entre otros, los siguientes beneficios:

- 1) Eliminación Impuesto a las Ganancias.
- 2) Eliminación Impuesto sobre Capital y Patrimonio.
- 3) Eliminación del IVA para las Empresas, lo que du--
ra hasta 1980 en que el Secretario de Estado Gri--
moldi lo saca.-
- 4) Eliminación impuesto a la importación de maquina--
rias.-
- 5) Eliminación de la Ley de Sellos.
- 6) Los inversores, además, pueden diferir el pago de
sus impuestos.-

10.- Se encuentra, por último, el más amplio de todos, que es el Régimen para Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud, establecido por Ley Nacional N° 19.640/72 y Decreto Reglamentario N° 9208/72, que promueve las actividades industriales, comerciales, turísticas, agropecua--
rias y pesqueras.-

11.- También se encuentra la Ley de Promoción Patagónica N° 22465 y Dec. Reglamentario N° 1039/82, que comprende Río -
Negro, Neuquén y Santa Cruz.-

12.- La autoridad de aplicación de la Ley 21.608 es la Se--
cretaría de Estado de Desarrollo Industrial, pudiendo apro--
bar proyectos hasta un cierto monto, luego el Ministerio de
Economía de la Nación y, por último, se requiere Decreto -
del PE de la Nación.-

4.- REGIMEN DE REEMBOLSO FISCAL: LEY 22.371 Y DEC. REGLA--
MENTARIO N° 708/81.-

1.- La característica de este régimen es que quienes inviertan en bienes muebles, de acuerdo a ciertos requisitos, podrán recibir un reembolso fiscal consistente en un porcentaje del monto invertido.-

2.- Están excluidos los automotores, los semovientes y los muebles que adquieran carácter de inmuebles por accesión física.

3.- La autoridad de aplicación es la D.G.I.

4.- Regionalización: El beneficio que otorga la ley consiste en reembolso fiscal anual que oscila según el monto invertido en bienes muebles y el lugar de radicación de dichos bienes. Es un subsidio directo que tiene distintas alícuotas según sea la radicación Geográfica de los bienes, correspondiendo según el Art. 4 de la Ley a la Capital Federal y Gran Buenos Aires un 10%, a las Regiones No promocionadas 20%, a las promocionadas el 30% y al Sur del Paralelo 46 y Areas de Frontera el 35 %, encontrándose discriminadas las Areas geográficas en un Anexo III publicado a continuación del Decreto Reglamentario.-

5.- UNA CONCEPCION MODERNA DEL FEDERALISMO.-

El federalismo, en la Argentina de la década del 80, - no puede ser la reivindicación apasionada y anacrónica de un pasado que se supone que siempre fue mejor. No es así: las cosas han madurado suficientemente en el país y, sobre todo, las provincias se han fortalecido lo necesario institucionalmente como para que surja una nueva forma de comprensión del federalismo como el mecanismo de acción política propio de una Nación y de un Estado modernos.-

• Y en ese sentido aparece el federalismo -en las palabras de Pedro J. Frías, ex Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación- "...como un modelo de descentralización del poder que siempre es paralelo al (proceso) contrario, pero convergente, de concentración del poder; como una misión (por eso) que está adelante de las tareas del Estado, nunca atrás; como una empresa nacional, en suma, (...) que no está destinada a debilitar al gobierno federal, sino, al contrario, a reubicarlo para que presida una renovada concertación de las fuerzas nacionales". ("Introducción al Derecho Público Provincial". Ed. De Palma, BsAs., 1980).

De este modo el federalismo surge como una necesidad - del propio Estado nacional, cuyos poderes se acrecientan y se deben acrecentar, a medida que más ambiciosa sea la empresa de transformación, desarrollo y modernización que emprenda, que, acercando la decisión a los lugares donde debe ejecutarse, puede entonces concentrarse en lo verdaderamente importante: en lo esencial.-

Se entiende que así sea, porque "...sólo una sociedad descentralizada -dice Jacques Delors- puede encontrar los

mecanismos de ajuste de sus tensiones en los lugares adecuados y evitar así que el más pequeño conflicto se vuelva un drama nacional.

Y esta necesidad de descentralización es doblemente --- importante en el mundo moderno, en el que las continuas --- innovaciones y los constantes reclamos de adecuación a las cambiantes exigencias de la economía mundial que sufren las naciones, tornan imprescindible acéntuar la autonomía de -- las unidades básicas de producción -las empresas- y de deci sión -provincias y municipios--

Por eso, dice Pedro J. Frías, en el mundo moderno "... no hay vida social normal sin "microajuste", sin descentra- lización, sin subsidiariedad, sin convergencias. No hay vida estatal normal sin niveles de decisión y ejecución diver sos, pero subordinados al objetivo final de la colectividad estatal, que es el bien común (definido) según los valores de cada tiempo y cada sociedad. (Obra citada, pág. 43/44).

5.1.- OBJETIVOS NACIONALES.

Este punto requiere particular atención: los objetivos de la política nacional no son solamente los del Gobierno - Federal; son los de la Nación entera y, por lo tanto, están más allá del Gobierno federal, provincial o municipal que - todos ellos, están obligados a ejecutarlos, solo que de -- distinta manera, correspondiendo al Estado nacional la ta-- rea de hacer convergen en un solo sentido y con una misma - dirección los esfuerzos de todos.-

Esto significa, en otros términos, que la tendencia a la centralización del poder y las decisiones en el Estado -

Nacional y, especial, en el Poder Ejecutivo no puede frenarse y redimensionarse con fórmulas jurídicas-institucionales que, en los hechos, aparecen solo como simples consejos de moderación usualmente ineficaces. La respuesta tiene que venir de otro lado: del seno de la sociedad mediante su participación orgánica e institucionalizada en las decisiones nacionales y dentro de esta perspectiva es que cumplen las provincias y los municipios un papel esencial y se torna posible; y por lo tanto necesario, su fortalecimiento político e institucional.-

En suma: las provincias no pueden controlar ni limitar al Gobierno nacional sobre la base de motivaciones estrictamente provinciales. Se requiere la formulación y ejecución conjunta de políticas nacionales y, en primer lugar, el desarrollo regional, considerado objetivo nacional principal.-

5.2.- FASE INTERMEDIA.-

Mientras tanto, estamos por ahora en una fase intermedia: "La Argentina y el Brasil -dice Pedro J. Frías, --- Obra Cit., págs. 79/80- están en la fase tentativa de un federalismo cooperativo o concertado que sucede al régimen eventualmente competitivo de años atrás. No es la concertación la que muda una realidad unitaria en federal, pero es el reaseguro de eficiencia y viabilidad de un régimen federal. Por lo tanto, seguiremos hablando de un federalismo nuevo mientras haya una cierta cantidad y calidad de descentralización territorial de poder y no solo de administración; mientras haya, entonces, autoridades efectivas en los Estados particulares o provincias; unos poderes o competencias conservadas o atribuidas a favor de ellos, que no son sólo asignación de servicios; y por fin, medios específicamente políticos con que dichos Estados particula

res participen en la elección o en el control del gobierno central".-

Este es el caso argentino actual: un federalismo de transición, cooperativo o concertado, con indicios ciertos de afirmación creciente de los poderes y de la eficacia --- práctica decisoria de los Estados provinciales, en especial lo referido a una mayor autonomía y a una mayor imaginación (que en los hechos tienden a confundirse) en el afrontamiento y resolución de los problemas del desarrollo regional, --- buscando sobre todo una mayor y más directa inserción de --- las provincias y sus empresas en los mercados internacionales.-

No puede considerarse por lo tanto que la Argentina --- sea, en la terminología del Dr. Pedro J. Frías, una "... situación posfederal", esto es: "...la del Estado en que las autonomías regionales operan más como administración de --- servicios que como gobierno de personas". (Obra Cit. pág. --- 80). Y más bien lo contrario, por lo menos como rumbo y --- orientación, parece ser lo cierto.-

5.3- METODO PRACTICO.-

Resumiendo, podríamos decir que en la Argentina de hoy el federalismo no es un mecanismo de fragmentación del poder, sino un método práctico de asociación descentralizada de sus diversas competencias al servicio de los objetivos de la política nacional. ¿Por qué es esto? Porque, dentro de la Nación, las únicas políticas son las nacionales, solo que, en su ejecución exigen una descentralización creciente de los poderes que las llevan a cabo, como condición de eficacia y, por lo tanto también de efectiva realización.-

El federalismo moderno, en suma, es la aplicación concreta del principio de subsidiariedad que le permite al Estado nacional concentrarse en lo importante, lo decisivo y lo primordial, dejando todo lo demás en manos de los poderes secundarios provinciales y municipales y asentarse, además, en un cuerpo social vigorosamente institucionalizado a través del ejercicio concreto y constante de poderes políticos, adquiriendo de ese modo, y a través de él, verdadera fuerza y capacidad de decisión.-

5.4.- FORTALECIMIENTO DE LAS PROVINCIAS: FIN DEL PROVINCIA-- NISMO.-

- Está claro por eso que el aislamiento en el ejercicio de las competencias provinciales solo perjudica a las provincias, que en ese caso tienden, no al ejercicio deficiente, sino lisa y llanamente al no ejercicio de sus atribuciones. ¿Qué significa esto? Significa que los Estados provinciales son jóvenes, muchos de ellos y, los que no son jóvenes, son débiles y, por eso todo problema complejo, dotado de una enorme cantidad de variables, como son los propios del desarrollo moderno, paralizan, usualmente la iniciativa provincial y, entonces, la tendencia natural y lógica, aunque letal, es la omisión, la inacción y por lo tanto el desaliento.- ...

Lo contrario de esto y la base por ello de un renacer institucional argentino son estas palabras de Ortega y Gasset: "En grande o pequeño toda historia nacional llega a un punto en que para recrecer... es preciso despertar la periferia del gran cuerpo político y gritar: "Eh, vosotras, las provincias es preciso que dejéis de ser provincianas. He aquí llegada la hora en que tenéis que aprontar vuestros impulsos intactos. El Estado renacerá de vosotras o -

no renacerá. ;Eh, las Provincias de pie"

5.5 .- LA ACCION INTERNACIONAL DE LAS PROVINCIAS

La política exterior argentina es competencia exclusiva del gobierno federal por delegación expresa de la Constitución Nacional (arts. 27, 67 (incs. 12, 14, 16 y 19), 86 (inc. 14); 107 y 108), de modo que no puede ser compartida por las Provincias. Pero ¿Es eso todo?.

La respuesta de Frías es negativa: "Además de los poderes que las provincias se han reservado (art. 104 de la Constitución Nacional), tienen otros concurrentes con el gobierno federal para su bienestar económico-social. (Y) la gestión de esas facultades reservadas y concurrentes --dice Frías (Pbra Cit. Págs. 115/116)- puede desbordar la jurisdicción interna y traducirse en el ámbito internacional, sin por eso usurpar facultades del gobierno federal".

Esta importantísima conclusión, que fundamenta la posibilidad de una acción directa de las provincias en el campo internacional, tiene, desde luego, una condición: -- que "...en la promoción de sus intereses la provincia no comprometa negociaciones que hacen a las relaciones específicamente internacionales..." de la Nación. Y, en consecuencia, debe considerarse dentro de las atribuciones provinciales la contratación directa en el campo internacional, sin la intermediación de la Nación, de bienes y servicios, la promoción del turismo y la venta de sus productos en el mercado exterior. (Es lo que esta haciendo ya GIOL, empresa provincial mendocina, en Colombia).-

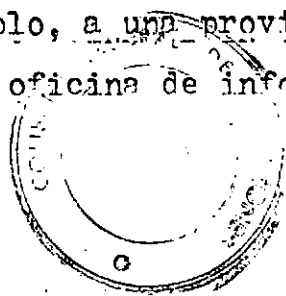
Este último punto --la venta directa de los productos --

provinciales o regionales en el mercado internacional- conviene estudiarlo con mayor precisión y detenimiento: la interpretación que hacemos, otorga a las provincias la facultad de promover directamente sus intereses en el campo internacional, en la medida en que no realice negociaciones que comprometan en forma directa a la Nación; hay pues un amplio campo para la acción provincial, pero no solo eso. Aparte de su propio campo de actividades en lo internacional, las provincias también tienen un derecho de iniciativa y explotación aún en el campo específicamente nacional de las negociaciones internacionales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 110 de la Constitución Nacional que dice textualmente lo siguiente: "Los gobernadores de provincias son agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Confederación:

En consecuencia, siendo los gobernadores provinciales "agentes naturales" del Gobierno Federal, no cabe duda que, inclusive en las negociaciones de carácter internacional en las que la Nación esté involucrada, corresponde a las provincias un derecho de iniciativa y de exploración de posibilidades y mercados y de individualización de necesidades que, dejando íntegramente la decisión final en manos del Gobierno Federal, como establece la Constitución Nacional, les abre al mismo tiempo un anchísimo campo y amplias posibilidades de acción en el sector cada vez más decisivo en las economías modernas: el mundial.-

5.6.- COROLARIOS PRACTICOS

Los corolarios prácticos del concepto anterior son varios: nada impide, por ejemplo, a una provincia o grupo de provincias disponer de una oficina de información econó



mica y tecnológica en uno o varios países extranjeros. Nada les impide, tampoco, iniciar las tratativas previas ("pour parler") de una negociación internacional de radicación de capitales o de incorporación de nuevas tecnologías con potencias extranjeras, actuando como una suerte de "gestores de negocios" del gobierno nacional. Y nada, por último, — impide que las provincias, aisladas o en grupo, gestionen o promuevan nuevos sistemas de comercialización internacional de sus productos a través, por ejemplo, de las compañías internacionales de comercio que todos los países avanzados han creado, las más conocidas de las cuales son: hasta ahora, las "Shoshas" del Japón.

Concluyendo: el desarrollo regional adquiere posibilidades verdaderamente ambiciosas en la medida en que se lo encuadra dentro de las perspectivas que ofrece la economía mundial considerada como conjunto y como unidad. Y el desarrollo regional, como todo objetivo trascendente, es un objetivo nacional, en el que tienen una responsabilidad primaria las provincias argentinas. Pues bien: como acabamos de señalarlo, no cabe duda que las provincias están facultadas para actuar directamente en el campo internacional, con las condiciones y límites ya expuestos, de modo que, — institucionalmente, cuentan con los atributos necesarios — para responder satisfactoriamente al desafío de la época, que es su propio desafío.—

6. EL FEDERALISMO MODERNO COMO FIDELIDAD FEDERAL.-

- La característica más significativa del federalismo - reside en el mantenimiento de una posición de "soberanía - reservada" en beneficio de los Estados constituyentes, pe- - ro esto no significa necesariamente oposición entre Estado - nacional y las Provincias ¿Porqué? conviene revisar el con- - cepto de la fidelidad federal (Bundestruue) del Derecho --- - Constitucional alemán (1).-

¿Que es la fidelidad federal? No es una fidelidad uni- lateral de los Estados miembros a la Federación o al Esta- do central ni una fidelidad de una parte a la otra, de la Federación al Estado miembro y recíprocamente, sino de to- das ellas al principio federal, es decir a la idea según - la cual la estructura federal implica la complementación - de dos niveles que se apoyan y respaldan mutuamente, así - comò la aceptación, en el nivel de las actitudes concretas a tomar, de consecuencias que surgen de este principio fun- damental, bund, precisamente, es igual a lazo o alianza.-

¿Que significa este federalismo? Se trata de la idea de alianza en la fidelidad y este criterio supone la no--- ción misma de derecho, porque este se hace eco siempre de la interdependencia. El derecho, de èste modo, es el resul- - tado directo de un acto de solidaridad frente a las exigen- cias que se desprenden de la "razón natural primera". El - derecho y la fidelidad van juntos. Y la fidelidad con la - amistad.-

(1) "UNE NOTION CAPITALE DU DROIT CONSTITUTIONNEL ALLEMAND -LA BUNDESTRUE (FIDELITE FEDERAL), pág. 769 y ss. Re- vue de Droit Public, N° 3-1979.-

El fundamento de todo orden federal "comunitario" reside pues en el reconocimiento de hecho de la supervivencia de las partes constituyentes de una Federación y eso, de cualquier manera, es la razón de ser del orden federal; de ahí una doble obligación. Para los Estados miembros, en su propio interés bien entendido, hacer lo que es indispensable a la Federación, para que pueda cumplir con su papel y, de otro lado, para ^{la} Federación misma, velar por el bien de los que la componen, porque, en caso contrario, su legitimidad dejaría de existir.-

El orden federal comporta, según el principio que lo informa, una obligación de alguna manera absoluta de conciliación, de ponerse de acuerdo. Y lo más notable de todo es que este no es un simple postulado moral, sino un aspecto esencial del orden jurídico, que es lo que explica este hecho extraordinario, capital y natural a la vez, según el cual el principio de la fidelidad federal es un principio en el que la observación, la aplicación y su eventual rechazo son susceptibles de ser objeto de un recurso a la justicia.-

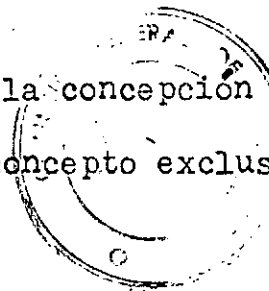
El principio de la fidelidad federal refleja el hecho de que la Constitución requiere que tanto el Estado central como los Estados miembros cumplan no solo con sus deberes constitucionales expresamente estipulados, sino que busquen, además, establecer relaciones de confianza inspirándose en las necesidades que surgen de las exigencias de buen funcionamiento de los mecanismos federales.

- El orden federal implica por lo tanto la obligación en cierta manera absoluta de conciliación, la obligación absoluta de ponerse de acuerdo. Y por eso es razonable lo que ha resuelto la Corte Constitucional de Karlsruhe, según la cual el "principio de la fidelidad federal" da origen a deberes jurídicos suplementarios que van más allá de los deberes formales, es decir de los deberes que surgen de normas constitucionales expresas.-

- ¿De dónde surge la "Bundestrue"? Del hecho de que la unidad de Alemania nació en 1871 no de una constituyente, sino de "tratados internacionales" entre Estados soberanos, es decir de una alianza en el sentido más elevado del término. Y es por eso que la "fidelidad" tiene allí un carácter fundamental. (No hay contratos si no es de buena fé) ¿Que significa una "alianza" en el sentido más elevado del término? Es una alianza que no tiene límites en cuanto a su duración y que se basa en el consenso antes que en el voto mayoritario, porque todo acto constituyente es un acto de solidaridad. No hay subordinación de los Estados federales a la Federación (Estado Central) sino una mutua fidelidad.-

Esto, desde luego, sólo es comprensible con una concepción "transpositivista" del derecho, preocupada sobre todo de los aspectos funcionales y teleológicos del sistema jurídico y no de los formales.-

Es preciso decir también que la concepción de la "lealtad federal" es mucho más que un concepto exclusivo de Ale-



manía; en realidad es indisociable de toda estructura federal sana y dinámica, imposible de concebir sin esta "presencia silenciosa" y "subyacente". De ahí su aplicación al caso argentino.-

La "lealtad federal", como todo concepto jurídica, es un factor funcional, de modo que sus contornos no pueden precisarse más que a través de la prueba del caso concreto, que asegura el equilibrio de la construcción del conjunto, porque toda la organización federal es un conjunto a mantener en equilibrio permanentemente frente a los polos potencialmente divergentes de la unidad del conjunto y de la autonomía de las partes que la constituyen.-

Es cierto, por último, que la "fidelidad" es una noción moral, pero eso no impide, sino todo lo contrario, que también sea una noción jurídica. ¿Cómo definirla, precisando sus términos? "Es el deber según Alfred Hueck de abstenerse de realizar cualquier perjuicio a los intereses de la comunidad y a los intereses de los asociados tal como han sido circunscriptos por la finalidad comunitaria"; más el deber suplementario de promover estos intereses en el cuadro de las actividades resultantes de la comunidad.-

Concluyendo, podemos decir que este principio, que es jurídico y no simplemente moral, aplicado al caso argentino, amplía enormemente las posibilidades de interpretación de nuestro federalismo, porque quita, en definitiva, todo carácter de sumisión de las provincias a la nación y las pre-

representa como lo que son: instituciones autónomas, con esferas de acción propias y reservadas que se dirigen en conjunto y con la Nación al logro de determinados fines comunes -los - del orden federal-, que por ser comunes son también propios, correspondiendo al Estado Nacional o Federación la guía y - el contralor del cumplimiento de los mismos.-

Dicho en otros términos: el bien común federal es diferente del bien común de las provincias, aunque no opuesto. Pero es imprescindible, de acuerdo al principio de la "Fidelidad Federal", que la Nación y las Provincias consideren - como propio el bien público provincial y el nacional. Y que lo hagan conjuntamente.-

7. ¿IMPLOSION DE LA NACION? (1)

Hay en el mundo entero una crisis de representación -- que toca a la Nación particularmente; es su pertinencia, en tanto lugar mítico de unificación y de integración, la que es puesta en tela de juicio. Sufre la competencia de otras solidaridades, más estrechas o más amplias y es contradicha por la afirmación de antagonismos irreductibles.-

De ahora en más un concepto problemático y polémico, - la Nación aparece como el eslabón más débil de la cadena -- simbólica que cierra el universo de las representaciones. - En suma, sufre la amenaza de desaparecer por implosión.-

La Nación parece estar por abandonar su posición intermedia, de intercesora, entre la Sociedad y el Estado.-

(1) L'ETAT-NATION por Jacques Chevalier en "Revue du Droit Public N° 5-1980 (pág. 1290 y ss.)

Esto no significa el fin de la idea o ideología nacional, como lo ha demostrado la experiencia de los países socialistas y de los subdesarrollados, donde el proceso de socialización política ha tenido y tiene que pasar inexorablemente por el canal de la Nación.-

El único lugar donde la ideología nacional ha declinado verdaderamente es la Europa Occidental, que es precisamente de donde surgió.-

El cuadro nacional está comprometido o en crisis (en Europa Occidental) por la aparición de otros lazos de solidaridad. Y esto ocurre por dos vías: por obra de los particularismos regionales, antes prácticamente absorbidos y --- ahora en vías de reactivación y, por otro, por la aparición de solidaridades más amplias que la Nación tradicional, por lo que se produce una atenuación de su identidad respecto al exterior. El primer fenómeno se sitúa en un nivel infra-nacional y el segundo en un nivel supranacional.-

El nivel supranacional es producto de la interdependencia creciente de las economías y de la necesidad de crear un espacio más amplio, superando los límites del cuadro nacional. (Europa de los seis).-

Este doble movimiento por arriba y por abajo toma a la Nación en una especie de tenaza que tiende a aplastarla, -- porque sus elementos constitutivos, la Sociedad y el Estado, tienden a establecer lazos directos sin pasar por ella, a -- través, precisamente del fenómeno de la regionalización, su

pranacional (Mercado Común Europeo) e infranacional, (regionalismo de base étnica o como instrumento de planificación).

8. LAS PROVINCIAS COMO EJECUTORAS DE LAS LEYES FEDERALES.-

(Ley 19.947/71 sobre "Abastecimiento y Normas de aplicación de la ley 17.724-Modificación de la ley 17.724).-

El artículo 1º de esta norma establece que: "El Poder Ejecutivo Nacional podrá encomendar a los gobiernos provinciales, de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, la ejecución de la presente ley y de sus normas reglamentarias, en cuyo caso éstos actuarán como agentes naturales del Gobierno nacional".-

Sobre el significado de esta norma, dice el Dr. Felipe A. Gonzalez Arzac, en su trabajo titulado "La Ejecución de Leyes Federales por los Gobiernos Provinciales", publicado en Anales de Legislación Argentina. (ADLA. XXXI-A, -- págs. 102 y ss.): "(...) (La) absorción de funciones de decisión política por los gobiernos centrales, puede verse a simple vista como un debilitamiento del sistema federal de magnitud universal. Sin embargo puede llevar a una reafirmación del federalismo, si este deja de interpretarse como una contienda entre el Estado Federal y los Estados particulares, en donde cada uno quiere para sí la mayor parte de los poderes y las competencias son bienes en disputa que cada uno trata de asir e incorporar a su patrimonio. La solución está en establecer un principio de coordinación en el ejercicio de las potestades, según la cual las competen

cias "ratione materia" no sean distribuidas con el criterio de que cuando una decisión corresponde al Gobierno Federal, éste deba encargarse de todos los aspectos de la formación y la ejecución de ella".-

Esto significa, entre otras cosas, que las provincias deben tener una esfera de decisión propia o autónoma y, al mismo tiempo, una adecuada participación en la formación de la voluntad nacional, es decir en algunas de las etapas de las decisiones del gobierno federal, especialmente en la ejecución. Precisamente, la posibilidad de desarrollo de la administración conjunta de regiones geográficas, económicas y culturalmente integradas pertenecientes a dos países distintos. En este caso, es evidente que la integración debe darse entre los gobiernos Nacionales, pero dando una adecuada participación a los gobiernos locales que son los directamente interesados.-

- Es el caso GEICOS

- Brasil, Paraguay y el NE argentino