Lineamientos Regionales del Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional (1974-1977)

La Baldrich Espacio de Pensamiento Nacional
Biblioteca Digital
www.labaldrich.com.ar

Presidente de la Asamblea
Dr. José Car

Ministro de Economía, Hacienda
y Obras Públicas de la Provincia
de Jujuy

Presidente de la Junta Permanente
Dr. Carlos Berardo

Ministro de Economía y Hacienda
de la Provincia de Córdoba.

Secretario General
Dr. Alberto R. González Arzac

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

LINEAMIENTOS REGIONALES DEL PLAN TRIENAL PARA LA RECONSTRUCCION Y LA LIBERACION NACIONAL

(1974-1977)

2º Edición

Edición del CFI

Buenos Aires
1974

El presente trabajo ha sido elaborado
por el Dr. Alberto Ricardo González Arzac

La posición oficial del CFI, en las materias de su competencia se expresa a través de resoluciones o declaraciones de sus autoridades.
En consecuencia, no debe atribuirse carácter de posición oficial del CFI, a opiniones expuestas en trabajos firmados.

Todos los derechos reservados
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
IMPRESO EN LA ARGENTINA

© Consejo Federal de Inversiones, 1974
Alsina 1401 - Buenos Aires

Se permite la reproducción parcial o total
siempre que se mencione la fuente de origen.

INDICE

Pág.

Nociones generales 9
Antecedentes históricos 15
Los cambios políticos y económicos 19
La Constitución Justicialista 22
Iniciativas frustradas 25
Primeros trabajos regionales 27
Bases para el Desarrollo Regional 30
Sistema Nacional de Planeamiento 35
Primeras instituciones regionales interestaduales 39
Comisión de Juristas 42
El Gobierno del Pueblo y las regiones 46
Los planes regionales 49
Reconstrucción y Federalismo 62

La Baldrich Espacio de Pensamiento Nacional
Biblioteca Digital
www.labaldrich.com.ar

NOCIONES GENERALES

El Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional (1974/1977) aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional (decreto 773/73) "como instrumento de orientación para los agentes económicos y sociales de la Nación, tanto del sector público como del privado", fija los lineamientos de lo que se denomina "estrategia de desarrollo regional en el ámbito nacional", aun cuando no concreta cuáles son los deslindes territoriales de cada una de las regiones.

De allí que previamente debe analizarse la inteligencia de un concepto básico: ¿qué se entiende por "región" en el Plan Trienal?

El concepto de *región* (del latín *regio*) es lato en idioma castellano: *porción de territorio determinada por especiales circunstancias*. De tal manera que son precisamente esas "circunstancias" quienes dan contenido al concepto: así las regiones serán desde un punto de vista teórico geográficas, geopolíticas, étnicas, etcétera, conforme a la naturaleza de las características que se tengan en cuenta para delimitar una porción de territorio.

Para el estudioso, "región" no es sino una derivación de la noción de "espacio", que tanto ha dado que hablar a los científicos. Desde diversos ángulos, enfocados con la lente de distintas ciencias, los estudios sobre el espacio han tenido gran importancia. Ratzel y Mackinder en la geopolítica, Davis en la geofísica, Mahan en la geoestrategia, Vidal de la Blanche y Demangeon en la geografía humana, enriquecieron para sus respectivas disciplinas el concepto de espacio y pusieron de relieve su importancia. Después de la segunda guerra mundial tuvieron gran propagación las tareas del geógrafo Jean Gottman, quien decía que "la organización del espacio interesa a los geógrafos como espacio y a los economistas en el plano de la organización", reconociendo así la obligada naturaleza interdisciplinaria de los estudios espaciales.

Paralelamente François Perrux daba a conocer sus grandes teorías sobre espacios económicos, muy difundidas en nuestro medio.

Siendo el Plan Trienal una norma jurídica cabe hacer una mención al tema. En la medida que toda *norma jurídica* tiene un *ámbito de validez espacial* (junto con el personal, temporal y material), también en el derecho los estudios sobre el espacio tienen antigua data, aún mayor que en otras disciplinas. Así se ha hablado de un "derecho nacional" y un "derecho internacional" según sus normas tengan validez en uno o varios estados, que es tanto como decir: según sus normas comprendan una o varias soberanías territoriales. Y aun en el derecho nacional, la existencia de diversos estados de organización autónoma dentro de sistemas federativos de gobierno, determina relaciones jurídicas entre esos estados o sus habitantes, que se asemejan mucho a las que se dan dentro del derecho internacional. En esencia la norma jurídica nacional, la provincial o la internacional, tienen una misma naturaleza, aunque se diferencian fundamentalmente por tener disímiles ámbitos de validez espacial.

Cuando nuestra patria se organizó constitucionalmente tuvo en cuenta dos categorías jurídicas: la *nacional* y la *provincial*. La Nación daba unidad a un conjunto de provincias que económicamente consideradas ,eran las áreas productoras de las mercaderías que se exportaban por el puerto de Buenos Aires; poco importaban ya los procesos de circulación interna de esas mercaderías, ni tenían significación los consumos realizados por los centros del interior. Entonces las regiones dejaron de existir; no eran una realidad. El metabolismo del país no las admitía. Las antiguas vinculaciones entre algunas de las provincias argentinas se debilitaron incluso, en aras del poderío del Gobierno Nacional, durante una etapa que duró aproximadamente un siglo.

La reelaboración del *status* jurídico derivado del período que se ha dado en llamar "organización nacional", impone un análisis de carácter histórico para explicar las mutaciones del concepto de región en la realidad argentina, que sintetizo en títulos siguientes.

Actualmente, dentro de la economía nacional (al igual que en otros países), la formación de centros donde se evidencia principalmente actividad productiva secundaria y terciaria y un alto consumo, ha dado vida a la moderna concepción de las regiones. Y la presencia de un fenómeno similar en escala internacional provocó la formación de regiones multinacionales donde se ha tratado de aprovechar eficazmente la llamada "división internacional del trabajo". Aquí ha de verse a la región exclusivamente como institución nacional; sobre las instituciones internacionales suficiente es decir que el más eficaz instrumento de las regiones económicas consiste en su organización mediante sistemas aduaneros plurilaterales que (según las diversas formas jurídicas que adopten) tiene mayor o menor amplitud económica, llegándose al grado más perfeccionado en el caso del *Mercado Común Europeo,* instituido por el Tratado de Roma de 1957, cuyo régimen jurídico implica una unidad económica integral entre los estados participantes del mismo. La Argentina forma parte de la *Zona Latinoamericana de Libre Comercio,* instituida por el Tratado de Montevideo de 1960, que mediante desgravaciones graduales y progresivas aspira a regular totalmente el intercambio comercial entre los países contratantes, pero manteniendo cada uno de ellos una política comercial independiente frente a países situados fuera de la zona. Debo advertir que el concepto de la región como institución internacional también está presente en el Plan Trienal, puesto que uno de sus grandes objetivos es *la integración latinoamericana.*

La ciencia económica no siempre tuvo en cuenta al territorio, al menos en la medida en que actualmente se considera. La denominada teoría económica "espacial" es una concepción relativamente moderna de esa ciencia, que ha prestado atención a la influencia del espacio en los procesos económicos, superando el supuesto clásico de la movilidad perfecta de los factores. Los fenómenos económicos son entonces localizados en su dimensión espacial, determinándose la red de sus interrelaciones.

Los economistas han desarrollado desde el punto de vista de su ciencia el concepto de región. Teóricamente —conforme a la escuela francesa (Perroux, Boudeville)—

La Baldrich Espacio de Pensamiento Nacional
Biblioteca Digital
www.labaldrich.com.ar

pueden diferenciarse las regiones en *homogéneas, polarizadas* y *planificadas* ("région homogene", "région polarisée" y "région-plan"), pero en la aplicación de esas teorías a la realidad no siempre es posible coincidir sobre la naturaleza de las regiones. Ello no obstante, daré una noción de esos conceptos, que pese a provenir de economistas, tienen muy diferente naturaleza.

El de "región homogénea" es un concepto donde inciden las características *geográficas,* dado que así se denominan áreas definidas por un elemento dominante que caracteriza todas las zonas que integran el territorio. Esta idea está presente en el Plan Trienal cuando se habla de las "regiones fronterizas" cuyas "características comunes" se reconocen expresamente ("insuficiente desarrollo en relación al resto del país, carencia de infraestructura económica y social, escasa población, falta de integración con el resto de la Nación y diversos tipos de influencias desde los países limítrofes"); también se menciona al Area Metropolitana, identificada por sus exigencias de "servicios especiales urbanos", la Zona Semi-Arida Chaqueña para la que se prevé un Programa de Expansión de la Frontera Agropecuaria, etcétera.

El de "región polarizada", en cambio, es un concepto donde predominan las características *económicas,* desde que se concibe al área como un sistema de producción, de circulación y de consumo, donde los "polos" están constituidos por los centros principales de consumo y producción de bienes secundarios y terciarios. Esta idea no ha sido explicitada en el Plan Trienal si bien se reconoce la existencia de "un negativo proceso de concentración monopólica en las principales ramas industriales y el vaciamiento económico del interior", la presencia de "un alto grado de concentración de la población y de la actividad productiva", etcétera.

El de "región planificada" (región-plan o región-programa) a diferencia de los anteriores, es un concepto que traduce nociones principalmente *políticas,* porque manifiesta la existencia de decisiones de tal naturaleza dentro del área, tendientes a unificar y coordinar acciones para el desarrollo. Esta es la idea más elaborada en el Plan Trienal, desde que afirma categóricamente que "la definición

concreta de una estrategia regional requiere un intenso proceso de *concertación* de los legítimos intereses provinciales" y el Decreto 776/73 dispone en su artículo 3º que "el Ministerio de Economía, con la colaboración de los demás Ministerios, de acuerdo con los objetivos y lineamientos establecidos en el Plan, *concertará* los Planes Sectoriales con la Confederación General del Trabajo y la Confederación General Económica y los Planes Regionales con los Gobiernos Provinciales y el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlánico Sur".

Política y jurídicamente no tiene mayor relevancia la circunstancia de que una región sea homogénea o polarizada, aun cuando resulta evidente que serán diversas las instituciones jurídicas que se adecuen a tales características. Sin embargo tiene fundamental importancia una región-plan, en la medida que implica unidad y coordinación de decisiones, cuando la misma está superpuesta a varias jurisdicciones políticas.

Simplificando el concepto de "región planificada" puede decirse que *región es el espacio que debe comprender un plan o donde debe operarse la concertación de un plan.* Y esa "concertación" es básica en la planificación que se intenta, porque "para el Gobierno del Pueblo la planificación es un proceso continuo que, entre otras formas, se objetiva periódicamente en documentos como el presente (Plan Trienal) donde se miden y compatibilizan los esfuerzos que se proponen cumplir los sectores de la vida nacional para alcanzar las metas que les son comunes y exponer de modo integrado el conjunto de políticas y medidas con las que el Estado contribuye a su logro".

La unidad y coordinación de decisiones que caracteriza a la región-programa se logrará mediante esa "concertación", donde el Gobierno Nacional, "con el concurso de las provincias y municipios, encarará la elaboración de los programas regionales que hagan al objetivo de integración territorial. A medida que tales programas regionales queden así concertados pasarán a formar parte integrante del Plan de Gobierno".

El proceso de Reconstrucción y Liberación Nacional requiere una conducción política centralizada, inspirada en la Doctrina del Movimiento Nacional Justicialista en la que

el federalismo constituye uno de los pilares básicos, mediante la descentralización en la ejecución. Ahora bien: la Planificación tiene tres etapas, que son las de *preparación* de planes y programas, *decisión y ejecución* de los mismos. Es evidente que la decisión, en última instancia, corresponden a la autoridad nacional para que sea unificada en sus fundamentos y en la previsión de sus consecuencias; pero los gobiernos provinciales deben cumplir una función importante en la "preparación" (como lo han hecho en el Plan Trienal) y en la "ejecución".

Ello puede hacerse en el marco del Plan Trienal pues resulta fundamental no fragmentar la visión de conjunto, mediante el análisis aislado de problemas singulares, como sucedió en nuestro país cuando se carecía de una Doctrina Política Nacional orientadora.

Así llegaremos a una concepción integral de la Planificación, donde se tenga en cuenta que los problemas locales sólo se solucionan en el marco de la región y consecuentemente, los problemas regionales serán sustento de los planes nacionales.

ANTECEDENTES HISTORICOS

Las regiones argentinas no son un creación de los economistas, sino que —más bien— las investigaciones llevadas a cabo en los últimos años han terminado por descubrir un país real que coincide, en gran medida, con las regiones cuyas tradiciones históricas, cultural y económica se originó en el período de conquista y colonización hispánica, con los contingentes que fueron abriendo rutas de penetración en nuestro territorio y formando centros de población; obsérvese que las gobernaciones-intendencias del Virreynato del Río de la Plata tienen grandes similitudes con el agrupamiento de las regiones que serían detectadas por los investigadores en el actual territorio argentino.

Las expediciones marítimas que entraban por el río de la Plata conformaron la ruta más directa de intercambio comercial, y comunicación con el viejo mundo; esa corriente colonizadora fundó gran cantidad de poblaciones en el *litoral rioplatense* dando vida a un sistema en el que la infraestructura natural del río y los intereses económicos radicados dieron preeminencia al puerto de Buenos Aires.

Otra importante corriente colonizadora proveniente del Perú penetró por el *noroeste,* distribuyéndose en numerosas poblaciones que pese a terminar vinculándose con el litoral pampeano, configuraron un verdadero sistema socio-económico de singulares características.

Por su parte la corriente colonizadora del oeste, proveniente de Chile, ocupó el vasto territorio *cuyano,* tradicionalmente comunicado con las poblaciones trasandinas, sin dejar por ello de establecer fuertes lazos comerciales con el litoral pampeano.

La realidad construida por aquellas corrientes colonizadoras fue tenida en cuenta por la Real Cédula de Carlos III (8 agosto 1776) que creó el Virreynato del Río de la Plata, con su capital en la ciudad de Buenos Aires. La

La Baldrich Espacio de Pensamiento Nacional
Biblioteca Digital
www.labaldrich.com.ar

Real Ordenanza de Intendentes (28 enero 1782) dividió el Virreynato en ocho gobernaciones-intendencias, siendo modificada su composición por la Real Cédula del 5 de agosto de 1785.

Dichas gobernaciones-intendencias eran las de Buenos Aires, Paraguay, La Plata, Cochabamba, La Paz, Potosí, Córdoba y Salta del Tucumán. Las correspondientes al actual territorio argentino tenían algunas similitudes con el agrupamiento de las regiones que actualmente se identifican:

a) La intendencia de Buenos Aires estaba compuesta por Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos (región pampeana) y además Corrientes;

b) La intedencia de Córdoba estaba compuesta por Córdoba, La Rioja, San Luis (región Centro), San Juan y Mendoza (región Cuyo);

c) La intendencia de Salta estaba compuesta por Salta, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero y Catamarca (región Noroeste).

Tras producirse la revolución de 1810 comenzaron a constituirse las provincias autónomas, pero no por ello dejaron de subsistir agrupaciones de provincias. Valgan algunos ejemplos para corroborar esta afirmación:

El segundo triunvirato dispuso la separación de la Provincia de Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luis) de Córdoba (23 noviembre 1813) y, aunque en 1820 se constituyeron como provincias autónomas, hubo intentos posteriores de reconstruir la unidad cuyana, durante el gobierno de Godoy Cruz; el tratado de San Miguel de las Lagunas (22 agosto 1822) estableció instituciones comunes, entre ellas una Cámara de Justicia para las tres provincias.

En el noroeste el desmembramiento comenzó por lo resuelto por el Director Supremo el 3 de octubre de 1814, separando a Salta. No obstante las provincias que integran esa región han conservado fuertes lazos culturales y económicos. En 1858 las provincias de Tucumán, Salta, Jujuy y Santiago del Estero, firmaron un tratado, aprobado por el Gobierno Nacional, estableciendo un Tribunal Supremo Común.

Santa Fe, Buenos Aires y Entre Ríos también estuvieron históricamente ligadas; suficiente es recordar que en 1820 suscribieron el Pacto de Pilar, en 1822 el Tratado del Cuadrilátero (juntamente con Corrientes) y en 1831 el Pacto Federal.

Por encima de las guerras federales, las provincias argentinas respetaron esas vinculaciones regionales y caudillos locales como Güemes, Quiroga, Bustos, Heredia, etcétera, extendieron su influencia a más de una provincia, coincidiendo frecuentemente su poder con el ámbito de las agrupaciones tradicionales.

Más allá de la discusión sobre el sistema federal o unitario de gobierno, durante la sesión del Congreso del 29 de setiembre de 1826, Manuel Dorrego realizó una propuesta dirigida a la formación de estados regionales integrados en una federación.

Y Juan Bautista Bustos condenaba el desmembramiento de las antiguas gobernaciones-intendencias: "La libertad de los pequeños distritos me parece una farsa", decía; "si nosotros por evadirnos de la opresión que había declarado hacia los pueblos el anterior gobierno, hemos tratado de poner las provincias en libertad y adoptar el sistema federal, que vemos ha traído tantos progresos en Norteamérica, jamás había sido con el supuesto de que nuestras provincias (léase: las "gobernaciones-intedencias") se dislocaran en tal forma que sus pequeñas partes no viniesen a tener importancia alguna".

La natural vinculación entre las diferentes provincias fue tenida en cuenta en el período de organización nacional, puesto que hasta ese momento era una realidad y así es como el artículo 107 de la Constitución permitiría a las provincias celebrar *tratados parciales* para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal.

Juan Bautista Alberdi, al proyectar esa cláusula constitucional ponía énfasis en la posibilidad de que las provincias celebrasen los tratados para fines de administración de justicia, considerando que "por este medio, las provincias interiores podrían reunirse en grupos de tres

o cuatro para organizar y costear a expensas comunes tribunales de letrados distinguidos, que no podrían tener aisladas" (nota al art. 104 del Proyecto). La Constitución de 1853 sancionó lo proyectado por Alberdi y en virtud de ello en 1856 las provincias de Tucumán, Salta, Jujuy y Santiago del Estero firmaron el recordado tratado tendiente a constituir un Tribunal Superior Común.

En su obra sobre Derecho Público Provincial Argentino volvió Alberdi a ocuparse de los tratados, como fuente de nuestro derecho público, advirtiendo que ellos debían legislar *intereses no políticos,* puesto que la Constitución Federal "en ningún caso podrá impedir ligas parciales celebradas con fines judiciarios, económicos o de empresas de utilidad material e inteligente".

Las campañas del desierto de Rosas, Alsina y Roca extendieron hacia el *sur* los límites de la pampa, conquistando tierras ocupadas por indígenas y ganando la Patagonia. Luego las campañas militares al Chaco (1884) dieron idéntico resultado en el *noroeste,* abriendo a la colonización nuevas áreas y consolidando la soberanía del Estado Argentino sobre el territorio nacional.

Sin embargo la influencia de la vinculación regional fue desapareciendo en la medida que acrecentaba Buenos Aires su primacía comercial y la construcción de la infraestructura ferroviaria y vial confirmaban esa tendencia.

Así fueron quedando consolidados los lazos que nos ataron al colonialismo ejercido desde el exterior. Los grupos internos que representaron la dominación eran socios inequívocos de la dominación externa; unos y otros hicieron prevalecer sus intereses sobre las angustias de los sectores populares.

LOS CAMBIOS POLITICOS Y ECONOMICOS

Al cabo de varias décadas de vigencia el sistema federal organizado por la Constitución de 1853-60 entró en grave crisis política y económica.

En las instituciones hay un constante traspaso de los hechos al derecho positivo y de éste a aquéllos; esto es lo que Hermann Heller llamaba "la fuerza normativa de lo normal fáctico" y "la fuerza normalizadora de los normativo". "Sólo se valora positivamente y, por consiguiente, se convierte en normatividad, aquella normalidad respecto de la cual se cree que es una regla empírica de la existencia real, una condición de existencia ya de la humanidad en general, ya de un grupo humano".

Alberdi había previsto las instituciones de manera que los gobiernos provinciales, aun conservando "el poder importantísimo de elegir sus propias autoridades, sin ingerencia del poder central, de darse su constitución provincial, de formar y cubrir su presupuesto de gastos locales con independencia", debía comportarse como órganos de un Estado Federal.

Pero ello fue imposible durante mucho tiempo, porque los gobernadores de provincia conservaban un poder real, que les otorgaba la posibilidad fáctica de desobedecer al poder nacional. También en el período histórico en que en Europa comenzaron a constituirse las unidades nacionales, éstas vieron restringido su poder de hecho, por el que conservaban los nobles, que gobernaban las ciudades, y las corporaciones respecto de los grupos profesionales; y la Nación no pudo superar la influencia del poder de las ciudades y las corporaciones, hasta que la revolución francesa privó de existencia a todos los grupos intermedios entre la Nación y el individuo.

Bien distinta fue la situación posterior a la del tiempo en que las provincias tenían el poder de hecho, y contra él argüía la Nación sus atribuciones de derecho positivo. Paulatinamente fue la Nación la poseedora del poder fác-

La Baldrich Espacio de Pensamiento Nacional
Biblioteca Digital
www.labaldrich.com.ar

tico, y las provincias argumentaron contra él, alegando que "existen poderes no delegados" y hasta "pactos preexistentes". Pero nadie tenía la razón jurídica, cuando su pretensión no se ajustaba a la realidad, porque según los claros conceptos de Jéze "nunca se repetirá demasiado que el derecho no es un juego del espíritu, un ejercicio de lógica para teóricos de gabinete. Trátase ante todo de hallar soluciones prácticas para un problema social, conciliando de la manera más adecuada posible los intereses opuestos. Una solución jurídica debe valorarse en la medida en que contribuya al mantenimiento de la paz social. Una teoría jurídica se aprecia, ante todo, por sus consecuencias sociales".

La razón fundamental de la pérdida de poder real de los gobiernos provinciales, fue la pérdida de su autarquía económica, de allí que Perón diga que "una Provincia no puede ser políticamente autónoma sin serlo económicamente". Los procesos que van desde la producción de un bien, hasta su distribución final, comprendiendo la transformación y comercialización intermedias, hacen cada vez menos relevante la existencia de circuitos que se desarrollen íntegramente en el territorio de una provincia. Tales procesos económicos son nacionales o internacionales, por su naturaleza, y excediendo la órbita de los poderes provinciales, quedan sometidos a la jurisdicción nacional (art. 67, inc. 12, Constitución Nacional).

Las provincias encontraron cada vez más difícil gobernarse autónomamente, porque toda actividad económica motriz, dependía de insumos originados en otras jurisdicciones territoriales, y estaba destinada a consumos también fuera de la provincia y aun de la Nación misma. También su poder impositivo se vio limitado y no les quedó otro remedio que ceder parte de sus atribuciones tributarias al poder central y conformarse con una coparticipación impositiva.

La evolución social, la revolución científica y tecnológica, todo lo fueron haciendo nacional o internacional. Pocas eran las decisiones que podían adoptarse originariamente en un nivel más bajo que el del Gobierno Nacional.

Esta situación, a la vez que fácticamente, quitó atribuciones a los gobiernos provinciales, multiplicó geométricamente las decisiones que debía tomar el Gobierno Nacional: ¿podía entonces éste ejecutar todas ellas, en todo el territorio de la Nación, como lo hacía en la época del Estado-gendarme, cuando no intervenía en la economía ni le preocupaba la justicia distributiva? Con su tradicional estructura no; era necesaria una profunda revisión de nuestras instituciones.

La solución consistía en una distribución de funciones, no en razón de la materia, sino en razón de las diferentes etapas de las realizaciones del Estado: la decisión política y la norma, al gobierno nacional; la ejecución y las reglas de ejecución al gobierno de provincia, cuando deba realizarse en su territorio. Esto no significaba que no existan facultades originariamente provinciales; sino que, además de sus atribuciones administrativas *propias,* que competen a las provincias, los gobiernos provinciales pudieran ejercitar potestades que son propias del Estado Nacional, cuya ejecución les es devuelta por éste expresamente, en virtud del art. 110 de la Constitución.

Para ello era necesario fortalecer la agencia federal en los gobiernos provinciales, disponiendo su cooperación para cumplir la Constitución y las leyes nacionales, como lo hizo la Constitución Justicialista de 1949.

LA CONSTITUCION JUSTICIALISTA

Las soluciones a la crisis institucional argentina estarían dadas con el advenimiento al poder de las clases trabajadoras, desalojando a las minorías que protegían sus intereses en viejas estructuras jurídicas.

En 1946 accedió por primera vez a la presidencia el general Juan Domingo Perón iniciando las experiencias en planificación. De allí que la Planificación constituye de por sí, en nuestro país, una clara definición nacional de signo popular, porque entre 1947 y 1955 los dos Planes Quinquenales fueron la imagen de la Argentina soñada por los argentinos: una Nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana.

Cabe mencionar, como antecedente, la sanción del decreto 23.847/44 por el cual se confiaba al Vicepresidente de la Nación, el entonces coronel Perón, la dirección superior de los estudios sobre ordenamiento económico y social, y se creaba como órgano consultivo, el Consejo Nacional de Postguerra.

Posteriormente, tomando como base y punto de partida diversos estudios realizados por el Consejo Nacional de Postguerra, y publicados en el folleto "Ordenamiento económico-social", el gobierno que inició su gestión en 1946 se concentró en la elaborión de los planes quinquenales.

Esos planes ponían en marcha las realizaciones de la Doctrina Nacional Justicialista, armonía de valores espirituales y aspiraciones materiales del pueblo argentino, que aun hoy es la más acabada síntesis de la necesaria correlación entre los derechos individuales y los deberes sociales. La Planificación era así un medio para la realización histórica del ser nacional.

El carácter instrumental de la Planificación, no afecta la importancia real que esta actividad ha tenido siempre para la Doctrina Nacional Justicialista, como se desprende de la relevancia que durante el gobierno peronista tuvieron la elaboración y ejecución de los planes quinquenales.

La razón de ser de esta relevancia, puede sintetizarse así:

1º) Todo proceso de desarrollo requiere un ordenamiento racional de los recursos, para liberar el potencial nacional sin desperdiciar esfuerzos. Perón, ha definido lo que debe entenderse como acción ordenada de gobierno, opuesta a lo que ha calificado de "esfuerzos esporádicos y circunstanciales";

2º) Es necesario impedir el *crecimiento desordenado,* porque es contrario al bien común de la Nación. Si el bien supremo que debe tutelar el gobierno es el bien común, es necesario impedir el desequilibrio social y regional.

Los Planes Quinquenales no tuvieron (como actualmente cuenta el Plan Trienal) una explícita política regional, pero durante aquel período se produjeron dos acontecimientos importantes para el proceso de regionalización argentina, que tuvieron como mira la institucionalización de una herramienta adecuada para superar las limitaciones del federalismo tradicional.

En la primera semana de setiembre de 1946 se reunió en Santiago del Estero el Primer Congreso Regional de Planificación Integral del Noroeste Argentino (P.I.N.O.A.), con el objeto de estudiar los problemas y planes para las provincias de Salta, Tucumán, Jujuy, Catamarca, Santiago del Estero, parte de las de Santa Fe y Córdoba y los entonces territorios nacionales del Chaco y Formosa; en dicho Congreso se proyectó la creación de la "Corporación Hídrica del N.O.A.", iniciativa que no perduraría mucho tiempo.

Y la Reforma Constitucional de 1949, entre sus muchas innovaciones, concibió una legislación que dividiera el territorio nacional en "regiones universitarias", estableciendo: "cada una de las universidades, además de organizar los conocimientos universales cuya enseñanza le incumbe, tenderá a profundizar el estudio de la literatura, historia y folklore de su zona de influencia cultural, así como a promover las artes técnicas y las ciencias aplicadas con vistas a la explotación de las riquezas y al incre-

La Baldrich Espacio de Pensamiento Nacional
Biblioteca Digital
www.labaldrich.com.ar

mento de las actividades económicas regionales" (art. 37, IV, A).

Tradicionalmente los políticos y economistas liberales omitieron considerar la presencia de realidades regionales, dado que ideológicamente evitaban todo tipo de institución intermedia entre el Estado y el individuo; y así como también negaron los sindicatos, los liberales de nuestro país históricamente trataron de constituir una Nación unitaria. Si no pudieron hacerlo fue porque tropezaron con los caudillos provinciales, verdaderos conductores populares que corporizaron en ese momento el poder real de las provincias. Fue por ello que la Constitución de 1853-60 nos organizó, a pesar de su inspiración liberal, en el sistema federal de gobierno. Pero el tema regional no cabía en el ideario liberal, de allí que su punto de partida haya sido la Constitución Justicialista de 1949, que reconoció entidades intermedias con plena conciencia de los imperativos sociales del momento, y así como protegió a la familia como núcleo primario y fundamental de la sociedad o reconoció el derecho de agremiarse observando en los sindicatos la calidad de organismos naturales para la defensa de los intereses del trabajador, así también concibió la necesidad de incrementar "las actividades económicas regionales".

En primer lugar, las regiones significaban la creación de unidades aptas para la planificación económica. Las unidades políticas preexistentes no lo eran, porque no formaban en sí mismas una región, desde el punto de vista económico-espacial. En segundo lugar, las regiones darían posibilidad a los gobiernos de provincia, de intervenir en la etapa de formación y en la ejecución de los planes regionales, integrando una autoridad de la Región y ampliando su competencia.

La caída del gobierno peronista frustró aquella iniciativa constitucional y la toma de posesión de las universidades argentinas por parte de los teóricos del liberalismo las evadió de la realidad nacional, perdiendo así la posibilidad brindada por la Constitución del 49 de ser promotoras del desarrollo regional.

INICIATIVAS FRUSTRADAS

Tal como lo expresa el Prólogo del Plan Trienal, en 1955 fueron destruidas por la autodenominada "Revolución Libertadora" todas las estructuras administrativas de la planificación, "perdiéndose así una valiosa experiencia y un conjunto de antecedentes técnicos, interrumpiéndose una continuidad que debe constituir un elemento básico para el perfeccionamiento de los procesos de planificación".

La presencia de un gobierno *de facto* con la consiguiente suspensión de las autonomías provinciales, provocó a su vez un deterioro del sistema federal, que quedaría traducido en un intento de institución regional producido por aquel entonces: la *Corporación Nordpatagónica*.

Mediante tratado del 17 de diciembre de 1957 firmado por la Nación, las provincias del Chubut, Neuquén y Río Negro y la Dirección General de Fabricaciones Militares se creó como organismo con autonomía administrativa y facultades propias para cumplir las siguientes finalidades: 1) promover la implantación y desarrollo de la industria siderúrgica y conexas en jurisdicción de las provincias antes nombradas; 2) el desarrollo integral de los recursos hidroeléctricos en los ríos Negro y Chubut, y los afluentes y lagos integrantes de sus cuencas; 3) contribuir a la forestación y reforestación, impedir o limitar la erosión de los suelos, fomentar la colonización, proponer soluciones a los problemas de las vías de comunicación y los transportes; y, en general, coordinar el aprovechamiento múltiple de los recursos naturales y promover toda acción que lleve a la mejora de los rendimientos de la actividad económica.

El gobierno de la Corporación se encomendó a una Asamblea de comisionados, formada por un representante de cada una de las provincias contratantes y otro a la Dirección General de Fabricaciones Militares. El ente se creó en circunstancias de anormalidad constitucional y así

fue que sus gestores decidieron someter el tratado a la ratificación de las futuras autoridades electivas. En realidad, no sólo fue imposible obtener la ratificación aludida por parte de todas las legislaturas, sino que las autoridades electas en 1958 manifestaron su oposición a la supervivencia del ente, situación ésta determinante de su extinción.

Posteriormente, en la Conferencia de Gobernadores del Noroeste (Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán) reunida en Salta (marzo de 1964) se convino la creación del Consejo Económico y Social del Noroeste Argentino (CESNOA); ese mismo mes, la Conferencia de Gobernadores del Nordeste Argentino acordó asimismo la creación de un Consejo Interprovincial de Promoción del Desarrollo del Nordeste y Mesopotamia (Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe). No obstante, durante el gobierno del doctor Arturo U. Illia no se confirió importancia a la regionalización, frustrándose aquellas iniciativas por falta de apoyo técnico.

PRIMEROS TRABAJOS REGIONALES

En 1959 no existían organismos de planificación, tras el desmantelamiento de los que creara el peronismo. Así fue como las provincias y dos entes territoriales de jurisdicción nacional (Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y Territorio Nacional de la Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur) crearon el Consejo Federal de Inversiones por medio de un acuerdo interestadual, con el objeto de "promover el desarrollo armónico e integral del país para lograr condiciones favorables de bienestar social y, fundamentalmente, de orientar las inversiones hacia todos los sectores del territorio nacional, sobre la base de las posibilidades económicas de cada región". Era pues imperioso establecer una división del país en regiones, tarea en la que esa entidad volcó una parte importante de sus recursos económicos y humanos, retomando la idea de la Constitución Justicialista.

La previsión del artículo 107 de la Constitución Nacional hacía posible la organización de un ente de esta naturaleza, financiado por los gobiernos locales, que habría de cumplir una tarea pionera en la programación regional argentina.

Los esfuerzos del Consejo Federal de Inversiones tuvieron concreción hacia 1962, como resultado de cinco tomos, *opus* de un contrato celebrado por esa entidad con el Instituto Torcuato Di Tella para la realización de un estudio descriptivo de la estructura económica regional del país. Se elaboró una división regional aplicando un modelo de tipo gravitatorio y analizando información sobre flujos intra e interregionales. La estructura productiva a nivel regional fue descripta calculando el producto geográfico bruto por jurisdicciones políticas mayores y menores para los años 1953, 1958 y 1959. La elaboración de un modelo de insumo-producto para el año 1953 permitió analizar las interrelaciones económicas de 30 sectores tecnológicos y seis regiones económicas, resultantes de la

La Baldrich Espacio de Pensamiento Nacional
Biblioteca Digital
www.labaldrich.com.ar

superposición de áreas de mercado para un determinado número de bienes y servicios intercambiados entre polos y zonas de influencia.

Posiblemente el inconveniente del modelo de regionalización de ese trabajo estribó en primer lugar, en la desvinculación de la Región de Buenos Aires con los límites políticos de la provincia del mismo nombre; este fenómeno se repetía en el caso de otras regiones respecto de provincias como Córdoba y Santa Fe, cuya gravitación es importante. En segundo lugar, la Región de Buenos Aires estaba desdoblada en dos, separando la Región del Valle del Río Negro a las provincias que la integraban. Por otra parte, la regionalización que se proyectó atendía únicamente a puntos de vista económicos, sin valorar importantes cuestiones políticas sociales e históricas que debían ser consideradas necesariamente.

Era necesario ajustar al máximo la aproximación entre los límites de las jurisdicciones integrantes de cada región y el área abarcada por ésta. Esa fue la siguiente tarea de la Secretaría General del Consejo Federal de Inversiones en 1963, que al someter a la Asamblea la "Memoria 1962" pudo lograr también aprobación a un nuevo proyecto de regionalización, que contó con el apoyo unánime de los representantes provinciales.

Paralelamente a los estudios del Consejo Federal de Inversiones, el H. Senado de la Nación proyectó en 1960 la creación de una "Comisión Especial para el estudio de las posibilidades de desarrollo integral de la zona de influencia de los ríos Limay, Neuquén y Negro (Región Comahue)". Posteriormente la comisión constituyó un Comité Asesor integrado por el Asesor Técnico y Secretario Administrativo de la misma, el Secretario General del Consejo Federal de Inversiones, el Asesor Técnico de la Provincia de Río Negro, el Presidente del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y el Subgerente de Estudio y Proyectos de Agua y Energía Eléctrica. En 1961 la comisión suscribió un contrato con "*Italconsult*, Societa Generale per Progettazioni, Conulenze e Participazioni" y "*Sofrelec*, Societé Française d' Etudes et de Realizations d' Equipements Electriques", asociadas, para realizar un estudio preliminar para la programación de la región; a fines

del mismo año elevaron a la Comisión el "Estudio Preliminar para el Desarollo Integral de la Región del Comahue". Posteriormente, por decreto 2.001/63 firmado por el Presidente doctor José María Guido, el Poder Ejecutivo encargó al Consejo Federal de Inversiones la prosecución de los estudios sobre esa región.

BASES PARA EL DESARROLLO REGIONAL

La aprobación por parte de los representantes provinciales del proyecto de regionalización elaborado por los cuerpos técnicos del Consejo Federal de Inversiones fue un paso fundamental. A partir de ese momento gran parte del esfuerzo de ese organismo se volcó en la elaboración de "Bases para el Desarrollo Regional Argentino", obra publicada en 1963, cuya dirección estuvo a cargo del doctor Alfredo Eric Calcagno e ingeniero José Enrique Bertrán, acompañados por un selecto grupo de especialistas.

La obra fue el verdadero "capo lavoro" de la regionalización argentina, pues estableció los lineamientos fundamentales para la planificación del desarrollo regional argentino y situó a nuestro país dentro del esquema económico espacial del mundo. "En la primera parte — dice su Introducción—, se exponen una orientación, un método y un conjunto de datos que deben servir de base a los planes regionales de desarrollo. En la segunda parte, se presenta un modelo económico y los coeficientes que permiten operar sobre él. De este modo, con una doctrina, un diagnóstico y un modelo operativo, dejamos elaboradas las bases teóricas de la programación regional".

La obra dejó delimitadas las agrupaciones de provincias que habrían de constituir las regiones argentinas, a saber: 1)*Patagonia:* Provincias de Chubut, Santa Cruz y Territorio Nacional de la Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur; 2) *Comahue:* La Pampa, Neuquén, Río Negro y partidos del sur de Buenos Aires; 3) *Centro:* Córdoba, San Luis y La Rioja; 4) *Cuyo:* San Juan y Mendoza; 5) *Noroeste:* Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Tucumán y Catamarca; 6) *Noreste:* Chaco, Formosa, Misiones y Corrientes; 7) *Pampeana:* Santa Fe, Entre Ríos y resto de Buenos Aires. Respecto del área metropolitana la obra decía que la Argentina "deberá" perfeccionar el gran polo de crecimiento que es la región de Buenos Aires, para afirmarlo como uno de los grandes focos del desarrollo latinoamericano"; "Argentina cuenta con la mejor zona-polo de Sudamérica en la Cuenca del Plata (La Plata-Buenos Aires-Rosario-Santa Fe), favorecida por una distribución de las vías de comunicación que cubre casi todo el cono sudamericano y con un proceso de industrialización que, aunque se encuentra detenido en los últimos años por la rigidez de la infraestructura y estructura tradicionales, puede producir grandes impulsos dinámicos en su sistema. Este emporio industrial debe ser afianzado —procurando que no absorba las posibilidades de desarrollo del resto del país sino que las fortalezca— para que se mantenga el necesario equilibrio continental con el gran polo brasileño que, sobre la costa atlántica, forman Brasilia - B. Horizonte - Río de Janeiro - San Pablo".

La idea medular de la obra es que mediante un sistema de polos de desarrollo compensados pueda conciliarse "grandeza nacional con equilibrio regional". "Una Argentina desarrollada no es simplemente una Argentina en crecimiento o expansión. Crecer significa prolongar las líneas de una estructura básicamente correcta; pero la estructura económica y social de la Argentina de hoy no lo es. Por eso, en lugar de *crecimiento* necesitamos *desarrollo,* es decir la modificación previa de nuestra deformación estructural y luego el crecimiento de la estructura modificada". "La explotación integral de nuestrs recursos debe permitirnos la creación de varios centros regionales de desarrollo vigorosos, efectivamente autónomos y comunicados entre sí. Así el país mirará hacia dentro, hacia su propia entraña y construirá un único mercado consumidor y un único sistema de transportes y comunicación".

Entendiendo que el fin ético del Estado es el "bien común", la obra aspiró a una "actividad estatal tendiente a promover el bienestar en todas las regiones del territorio, y no admite la existencia de sectores ricos en coexistencia con otros carentes de satisfacción a las necesidades esenciales".

El estudio prevé las consecuencias institucionales de una adecuada política regional, señalando que en "la generalidad de los Estados Federales existe una tendencia del poder central a absorber la función de regulación económica, porque los progresos técnicos han creado nece-

La Baldrich Espacio de Pensamiento Nacional
Biblioteca Digital
www.labaldrich.com.ar

sidades en materia de producción y comercialización, cuya satisfacción depende de procesos de integración económica, que no siempre las constituciones federales habían previsto. En nuestro caso la Constitución, inspirada en el genio de Alberdi, previó más allá de su modelo, la de los Estados Unidos. El inc. 16 del artículo 67, que instituye la *policía de prosperidad,* facilita a nuestro Gobierno Federal una actividad, cuya licitud sólo fue admitida en los Estados Unidos después de trabajosas creaciones jurisprudenciales, basadas en el comercio interestadual. Mediante esta potestad, más las que le fueron atribuidas en materia monetaria —elemento esencial para la regulación económica— y, en fin, las de los incisos 1 al 10, 12, 16 y 28 del artículo 67, y 13 y 14 del artículo 86, el Gobierno Federal tiene la facultad de fijar la línea político-económica".

En cuanto al sistema jurídico común a las provincias que integran cada región conforme al proyecto, la obra sostiene que "deberá buscarse mediante tratados interprovinciales (art. 107 de la C. N.) que establezcan ciertas metas económicas, y los medios para conseguirlas (planes regionales) y, según los casos, posiblemente alguna institución común para la región, como podría ser un banco de desarrollo".

Con un criterio eminentemente realista la obra analizó el estado de la estructura espacial argentina, realizó un análisis histórico de la misma, estudió las actividades económicas provinciales y regionales, el comercio interjurisdiccional, etcétera, construyendo un modelo de análisis y proyecciones interregional e intersectorial.

La efectiva "unidad nacional" habrá de darse, dice la obra, en "la Argentina desarrollada"; "sobre ella, el *federalismo* podrá tener vigencia como forma política de la cooperación y no como bandera del resentimiento o excusa de la retracción de minorías locales empeñadas en alejar de su pequeña frontera el desarrollo integrador e igualador. Así, tendremos acceso a una verdadera conciencia nacional que pasará por el corazón de la República y no, como ahora, por su puerto, es decir, por su *puerta* abierta a lo extra nacional".

Las "Bases para el Desarrollo Regional Argentino" adelantaban que una de las posibles formas de institucionalizar organismos regionales era la formación de bancos de fomento. Poco después se publicó una obra sobre "Entes regionales de fomento" (1964) elaborada por el Director del Departamento de Asesoría Jurídica del C.F.I., doctor Felipe A. González Arzac, quien señalaba que en la Argentina existen dos niveles de decisión política-económica, nacional y local (*gobierno federal* y *gobiernos provinciales*), pero que la realidad denunciaba la existencia de una entidad intermedia (*región*) dentro de la cual operaban distintos poderes, haciendo que las actividades productivas de una región fueran regidas por políticas económicas diversas conforme a la jurisdicción en que se efectuaran: "según las circunstancias —decía—, puede ser necesaria la institución de un órgano común de las distintas jurisdicciones, para dotar de unidad a la etapa ejecutiva del plan regional", y advertía que el artículo 107 de la Constitución Nacional autorizaba la creación de órganos comunes: "se trata de las llamadas *uniones administrativas,* que son también *sociedades de estados,* dotadas de personalidad por el Derecho interno de cada contratante". Año después el decreto-ley sobre Entidades Financieras Nº 18.061/69, legisló sobre bancos de inversión y en su artículo 8º concedió preferencia a las entidades "del interior del país cuando deseen expandirse dentro de sus zonas de influencia y colindantes", lo que en la exposición de motivos fue considerado una "nueva manera de fortalecer el regionalismo". Y el decreto-ley 19.039/71 también propició la organización de "bancos de inversión regionales".

El campo de investigación regional habría de extenderse al campo de la programación interdisciplinaria en otros dos estudios promovidos por el Consejo Federal de Inversiones: *Plan de Emergencia de la Región Noroeste Argentino* (1966-1968) y el *Estudio de Factibilidad para el Desarrollo de la Región del Comahue* (1967-1970), acordado entre el Gobierno Argentino (por intermedio del C.F.I.) con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Estos dos nuevos

esfuerzos habrían de abrir el camino para estudios de este tipo en cuanto a organización y metodología.

A ellos deben sumarse otros estudios regionales emprendidos por el C.F.I. que aún se encuentran en elaboración: el *Diagnóstico Social para la Región del Noreste Argentino* y el *Plan Patagonia,* llevado a cabo juntamente con las Naciones Unidas, las provincias del Chubut, Santa Cruz y el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Actualmente también el H. Senado de la Nación ha encarado estudios regionales, habiéndose presentado diversas iniciativas de los senadores justicialistas Juan Carlos Cornejo Linares, Martha M. de Constanzo y los radicales Carlos H. Perette, Mario Lozada, Luis León y Rubén Cáceres; éstos coinciden en que "el desarrollo debe asumir los conceptos de regionalización".

De tal manera funcionan en el seno del Alto Cuerpo las Comisiones parlamentarias especiales del Noroeste y del Nordeste Mesopotámico.

SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMIENTO

El gobierno de la autotitulada "Revolución Argentina" dictó el decreto-ley 16.964/66 que instiuyó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, disponiendo que el territorio nacional se considere dividido en regiones de desarrollo (artículo 15).

El Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo tuvo como organismo principal al Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), creado por decreto 7.290/61 y al que el decreto-ley 16.964/66 dio nueva estructura. El CONADE estaba presidido por el presidente de la Nación, quien en todos los casos adoptaría las resoluciones en los actos que origine su funcionamiento, y estaba integrado por miembros del gabinete. En el esquema centralista y unitario de aquel régimen se incorporó el Consejo Federal de Inversiones al Sistema (artículo 39) hasta la sanción del decreto-ley 19.962/72.

El decreto reglamentario 1.907/67 (luego modificado por el decreto 7.592/69 en sus artículos 11 a 19) estableció la regionalización del país, dividiéndolo en ocho regiones: Patagonia, Comahue, Cuyo, Centro, Nordeste, Noroeste, Pampeana y Area Metropolitana. De esta manera —con muy pocas innovaciones— quedó consagrada la proposición que el Consejo Federal de Inversiones realizara años atrás.

Los *organismos regionales* previstos por el decreto-ley 16.964/66 eran:

1º) *Juntas de Gobernadores:* basándose en el precedente de los acuerdos interprovinciales que constituyeron Juntas de Gobernadores a fin de coordinar la política económica en algunas regiones, el artículo 16 de la ley estableció en cada región de desarrollo una "Junta de Gobernadores" integrada por los Gobernadores de las Provincias comprometidas, parcial o totalmente en la región, los cuales serán responsables, conjuntamente, de formular las políticas y estrategias regionales de desarrollo, e indivi-

La Baldrich Espacio de Pensamiento Nacional
Biblioteca Digital
www.labaldrich.com.ar

dualmente, de la ejecución en sus jurisdicciones, de los planes y programas de desarrollo.

En la práctica, estas Juntas funcionaron sólo esporádicamente, sin cumplir el cúmulo de atribuciones que le fueron conferidas, limitándose a aprobar declaraciones de objetivos generales, intentando coincidencias entre los gobiernos provinciales a nivel regional. En el último período de aquel régimen las Juntas dejaron de reunirse, con lo que el mecanismo regional del Sistema de Planeamiento se resintió en uno de sus pilares.

2º) *Oficinas Regionales de Desarrollo:* dependientes del Presidente de la Nación a través del CONADE en el régimen del decreto-ley 16.964/66, tenían su sede en las distintas regiones (art. 17), a saber: Oficina Regional de Desarrollo Patagonia, en Comodoro Rivadavia; Comahue, en Neuquén; Cuyo, en Mendoza; Centro, en Córdoba; Noreste, en Corrientes-Resistencia; Noroeste, en Salta; Pampeana, en La Plata; Area Metropolitana, en la Capital Federal (art. 29 decreto 1.907/67). Correspondía a estas oficinas "el Planeamiento y la promoción de la Acción para el Desarrollo Regional y de acuerdo con los lineamientos y en consonancia con lo que establezcan el Plan General de Desarrollo y Seguridad, el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad y las directivas que se impartan" (art. 18), siendo sus funciones eminentemente técnicas y de asesoramiento a la Secretaría del CONADE y las Juntas de Gobernadores.

Al cabo de siete años de labor, las Oficinas Regionales han realizado el análisis y dignóstico regionales, avanzando en cuanto a programación regional se refiere. No obstante, en términos generales, estas oficinas tropezaron con inconvenientes presupuestarios que dificultan su tarea en el plano técnico deseable. Debe reconocerse asimismo que, si han servido en una etapa de estudio, no están dotadas para afrontar un proceso de efectivización de planes regionales. El receso de las Juntas de Gobernadores terminó por reducir la importancia de estas oficinas a su mínima expresión.

El decreto-ley 19.276/71 modificó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, creando la

Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno, dependiente directamente del Presidente de la Nación "con carácter de organismo centralizado" y de asesoramiento y de trabajo del CONADE, CONASE y CONACYT (artículo 1). Las oficinas regionales de desarrollo pasaron a depender de la Presidencia a través de la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno (artículo 2º, inciso 3º).

Pese a que los organismos regionales creados por ese régimen no pudieron actuar con la eficiencia necesaria, el Gobierno autotitulado "Revolución Argentina" continuó reafirmando sus objetivos. El decreto 46, aprobado por la Junta de Comandantes en Jefe (1970), señaló el propósito de lograr "un país integrado sin diferencias regionales injustas", la decisión de promover el desarrollo regional mediante una planificación de la economía espacial que resguarde el equilibrio entre las partes de territorio nacional (Políticas 63, 64 y 65) y la activación de un proceso de centralización normativa y descentralización operativa (Política 129).

El decreto-ley 19.039 del 14 de mayo de 1971 aprobó el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad para el período 1971-1975, elaborado por las Secretarías del Consejo Nacional de Desarrollo y del Consejo Nacional de Seguridad, en cumplimiento con los decretos-leyes 16.964 y 16.970, respectivamente. Con anterioridad habían sido concebidos algunos documentos oficiales del gobierno militar que sirvieron como antecedentes del mencionado Plan: directiva para el Planeamiento Nacional (1967); reordenamiento metodológico de Políticas (1967); lineamientos de un Nuevo Proyecto Nacional (1969); Políticas Nacional (1970); Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo 1970-74; documentos de la Comisión Interministerial (1970); Actas de reuniones de las Juntas de Gobernadores y Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-75 —metas para el mediano plazo— (1970). Este último documento fue analizado desde el punto de vista regional, como se traduce del método operativo descripto en el Plan: "La atención otorgada a los aspectos regionales fue ampliada a través de un conjunto de procedimientos cuya eficacia había de probarse a lo largo del proceso. Los Gobernadores de las provincias integrantes de cada una de las regiones de desa-

rrollo realizaron reuniones en las que se analizó y discutió el proyecto del Plan y de las que surgieron un conjunto de proposiciones referidas a la estrategia regional y sectorial. Las Oficinas Regionales de Desarrollo, además del apoyo técnico brindado a las respectivas autoridades provinciales, se encargaron de la realización de los aspectos regionales y sectoriales".

El Plan partió de la base de la delimitación regional efectuada por el decreto 1.907/67, fijando objetivos generales y determinando "polos nacionales de desarrollo", "áreas de promoción prioritaria" y "áreas de frontera".

Entre los objetivos generales del plan constaba el de "promover la integración nacional mediante un *desarrollo regional* más justo, armónico y equilibrado". Adhirió el plan a la idea de propiciar "la organización de entidades financieras, en particular *bancos de inversión regionales,* con capacidad de captar ahorros en la región y evitar transferencias de fondos de las zonas menos desarrolladas a las más desarrolladas"; pero bueno es aclarar que este "plan" no fue siquiera tenido en cuenta por el propio gobierno militar que lo sancionó, quedando como un mero instrumento literario.

PRIMERAS INSTITUCIONES REGIONALES INTERESTADUALES

Aparte de las instituciones previstas por el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, los estados integrantes en las regiones Noreste y Area Metropolitana encararon la organización de instituciones interestaduales que habrán de tener significativa importancia en el desenvolvimiento de las mismas, dada la relevancia de las actividades que los mismos desarrollarán. Por su parte la Nación hizo los primeros intentos de adecuar su estructura administrativa a la regionalización.

1º) Corporación del Mercado Central de Buenos Aires.

La comercialización de productos alimenticios necesita un régimen jurídico apropiado, tendiendo a anular los vicios típicos de la actividad (agio, especulación) y asegurara la competencia en el mercado interno. En 1962 y 1963 el Consejo Federal de Inversiones efectuó los trabajos titulados "Estudio sobre el problema del Abastecimiento de la Capital Federal y Gran Buenos Aires" y "Estudio de la Comercialización de los productos para la alimentación", de los que derivó la necesidad de crear el Ente Realizador del Mercado Central de Buenos Aires (1963), dependiente de la Municipalidad de la Capital. La importancia que tiene dicha actividad en el área metropolitana ha llevado a la creación de la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, con el objeto de proyectar, construir y administrar un mercado central destinado a la concentración de frutos y productos alimenticios provenientes del país y del extranjero y la conservación, empaque, almacenamiento y tipificación de los mismos para su comercialización y distribución al consumo interno, así como para su exportación; también podrá promover y fomentar la creación de un centro anexo de industrialización de dichos productos. La Corporación fue instituida por convenio suscripto el

La Baldrich Espacio de Pensamiento Nacional
Biblioteca Digital
www.labaldrich.com.ar

10 de agosto de 1967 entre el Gobierno Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, funcionando como ente público interestadual. Hasta el momento el ente ha venido realizando la construcción del mercado en el Partido de La Matanza (Provincia de Buenos Aires). El capital inicial de la Corporación está constituido por un fondo de hasta pesos 1.500.000.000 moneda nacional. El convenio ha sido ratificado por la Nación (decreto-ley 17.422), Buenos Aires (decreto-ley 7.310) y la Municipalidad de la Capital (ordenanza 22.817). El Mercado Central de Buenos Aires ha sido declarado de interés nacional por el decreto-ley 19.227, que organizó en todo el país la actividad de los mercados de concentración de alimentos perecederos.

2º) Corporación Financiera Regional del Noreste.

En 1967 los gobiernos provinciales de la región Noreste solicitaron al Consejo Federal de Inversiones la realización de un estudio tendiente a la "Constitución de un ente financiero de fomento para el Noreste Argentino", el cual fue terminado en 1968. Sobre la base del mismo se proyectó la fundación de una sociedad anónima regida por los decretos-leyes 17.318 y 18.061, denominada Corporación Financiera Regional del Noreste (COFIRENE). El decreto 4.736/69 del P. E. Nacional autorizó a los gobiernos de facto de las distintas provincias a tal efecto, dictándose los estatutos de dicha sociedad, que fueron ratificados por decretos-leyes provinciales de Santa Fe (6.541), Corrientes (2.875), Chaco (972), Formosa (412) y Misiones (483). El objetivo principal de COFIRENE es promover el desarrollo económico y social y la integración de la Región Noreste, mediante el otorgamiento de préstamos en condiciones de fomento y ordinarias (a mediano y largo plazo) para inversiones de capital en la Región. Todas las provincias de la región han realizado aportes de capital a COFIRENE, corporación que tiene su domicilio en la Ciudad de Corrientes. El capital social ha sido fijado en cinco mil millones de pesos moneda nacional; la sociedad se ha dado su directorio compuesto por representantes de los gobiernos socios y ha comenzado sus operaciones.

3º) Comité de Cuencas Hídricas del Noroeste.

El 18 de febrero de 1971 el Secretario de Estado de Recursos Hídricos por el Gobierno Nacional y los Gobiernos de las provincias de Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán convinieron la creación de los Comité de las Cuencas Hídricas de la Región de Desarrollo del Noroeste Argentino, dentro de la estructura de la ex Secretaría (actualmente Subsecretaría) de Recursos Hídricos y en consulta con las mencionadas provincias, que están representadas en los comité. Las funciones de estos organismos son de coordinación, asesoramiento y supervisión. La Nación ratificó el convenio mediante decreto del Poder Ejecutivo Nº 4.362/71.

Puede verse que las instituciones regionales interestaduales formadas durante este período son totalmente diversas. En un caso un ente autárquico, en otro caso comités incorporados a la estructura de un ministerio nacional, e incluso se ha dado el caso de una sociedad comercial.

COMISION DE JURISTAS

Tras el acceso del general Alejandro Lanusse a la Presidencia de la Nación se dio vuelo a la fantasía constituyente de aquel gobierno *de facto.* Así el P. Ejecutivo formó una Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Institucional (1971) que produjo un dictamen sobre "Fundamento del Contenido de la Reforma Constitucional", formado por los juristas Germán Bidart Campos, Carlos M. Bidegain, Natalio R. Botano, Julio Oyhanarte, Roberto I. Peña, Pablo A. Ramella, Adolfo P. Rouzaut y Jorge R. Vanossi.

El doctor Oyhanarte, en su obra "Poder político y cambio estructural en la Argentina", había puesto ya en evidencia el avance del concepto de región: "viene prefigurándose en la Argentina —decía—, junto con la noción jurídico-política de autonomía provincial, y tiende a adquirir cada vez mayor influencia, la noción económico-social de regionalización" (a la que consideraba uno de los grandes temas de lo que denominó Estado de Desarrollo), observando que todo lo que a ella se refiere debía ser reglamentado legislativamente, dentro de una situación de objetivo vacío constitucional; por ello expresó: "pienso que, si se resolviera proceder a la reforma de la Constitución, el establecimiento de bases que sirvan de soporte a la indispensable regionalización del país debería ser considerado como una de las más altas y urgentes prioridades".

Es posible que ese pensamiento de Oyhanarte haya influido en las decisiones de la Comisión Asesora, que al ocuparse de problemas atinentes a nuestro régimen federal diría: "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,* 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 resulten de las condiciones naturales, culturales o productivas de cada una". A tal fin la Comisión entendió que dos cuestiones justificaban la introducción de "reformas normativas": la *región* y el *federalismo social.*

Con respecto a la región, el documento sostuvo: "las normas constitucionales sólo contemplan dos centros estatales de decisión —la Nación y las Provincias— y excluyen toda otra autoridad intermedia. En éste 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, compresiva de varias provincias ligadas entre sí por una comunidad de vida y acaso de destino. Esta figura no puede ser ignorada ya. El interés plural que ella representa, y que, por lo demás, se ajusta a la moderna doctrina de los "polos de desarrollo", merece ser jurídicamente tutelada. Ello equivale a reconocer que el esquema bipartito de la Constitución es insuficiente y que la regla de que todo lo supraprovincial es nacional, derivada especialmente del artículo 67, inciso 12, debe ser modificada, creándose la valiosa posibilidad de que lo supraprovincial sea regional; es decir, pertenezca a un orden todavía descentralizado, todavía inmediatamente vinculado a intereses que siguen siendo locales y que se perciben mejor cuando se los mira desde cerca". "La modificación que aconsejamos debería establecer que, sin perjuicio de las grandes directivas que son de la competencia del Estado Nacional, será legítima la actuación de autoridades y organismo regionales, con facultades de adminstración y decisión, autorizados por el Congreso y nacidos del acuerdo de las provincias interesadas. Esas autoridades y organismos tendrán atribuciones respecto del planeamiento regional y del funcionamiento de entes regionales de fomento o de desarrollo".

A continuación transcribo la parte resolutiva aprobada por la Comisión en cuanto a la regionalización dentro de la estructura federalista del Estado: "Se proyecta contemplar la integración regional de las provincias, para lo cual

La Baldrich Espacio de Pensamiento Nacional
Biblioteca Digital
www.labaldrich.com.ar

se sugiere que el artículo 107 reciba un añadido en el que se consigne que, sin perjuicio de las directivas y potestades que son competencia del Gobierno Federal, será legítima la creación de organismos regionales, surgidos del acuerdo de las provincias interesadas, con aprobación del Congreso. Esos organismos y sus autoridades tendrán atribuciones respecto del planeamiento regional y del funcionamiento de entes regionales de fomento y desarrollo".

"Fundamento: Sin extraviar la indestructible base histórica de nuestro federalismo, ni lesionar la personalidad de las provincias como unidades funcionales del Estado Argentino, nos hacemos cargo de la conveniencia de agrupamientos regionales con fines determinados de planeamiento y de funcionamiento de entes de fomento y desarrollo. Tal integración se propone resolver a un nivel intermedio, entre Estado federal y provincias, los problemas comunes a zonas con características diferenciales. La participación común de las provincias interesadas y del Estado federal a través del Congreso asegura, en la formación de las regiones y de sus órganos supraprovinciales, un equilibrio insdispensable en la estructura del régimen federal".

Es interesante, asimismo, volcar algunas opiniones individuales de los juristas sobre el tema.

El doctor Alberto Antonio Spota propuso una norma que posibilitara "organismos regionales, aprovechando nuestro federalismo, al tiempo que se garanten a las provincias sus derechos no delegados". El agregado al art. 107 de la Constitución Nacional que proyectó dice: "El Congreso Nacional podrá crear organismos interprovinciales con capacidad decisoria propia y finalidades de mejor aprovechamiento de la riqueza común y en función del interés general, pero la ley respectiva no entrará en vigencia si no media la aprobación expresa por ley provincial, de la norma federal, por parte de cada una de las provincias afectadas. Aprobada así la ley nacional, su derogación o modificación exigirá los mismos requisitos de su vigencia".

El doctor Mario Justo López señaló que el intento de regionalización del Gobierno Nacional en 1967 "se limitó a una intensa campaña publicitaria y se esfumó con ella"

"El estudio serio del factor regional —agregó—, y de los modos de institucionalizarlos positivamente, constituye otra de las tareas urgentes del gobierno actual y su concreción a través de tratados y acuerdos entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, puede constituir otra de las reformas institucionales a cumplir". A su vez, el doctor Pablo A. Ramella expresó: "Puede establecerse que el Congreso esté facultado para crear regiones —no con carácter imperativo— con el consentimiento expreso de las provincias que la integran. En este caso la región podrá tener facultades normativas y ejecutivas propias. También puede aceptarse la creación de zonas regionales para cumplir determinados objetivos".

De más está decir que las denominadas "reformas constitucionales" sancionadas en 1972 por la Junta de Comandantes no incursionaron siquiera en materia regional, pese a las opiniones aludidas. Los intentos regionalistas del gobierno militar —cada vez menos ostensibles— tuvieron una expresión en el decreto-ley 19.569, que aseguraba la representación de las "regiones geoeconómicas determinadas en el art. 11 del decreto 1.907/67" en la composición del Consejo Nacional Económico y Social.

Y al innovarse en el régimen de coparticipación federal impositiva, el decreto-ley 20.221/73 creó el Fondo de Desarrollo Regional con el objeto de "financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional, destinados a la formación de la infraestructura requerida para el desarrollo del país, incluyendo estudios y proyectos" (artículo 16).

EL GOBIERNO DEL PUEBLO Y LAS REGIONES

El 25 de mayo de 1973 el pueblo accedió nuevamente al poder, dando vida a un proceso de regionalización que se integra en el de Reconstrucción y Liberación Nacional; comienza con la sanción de la ley 20.521, de regionalización de los Bancos de la Nación y Nacional de Desarrollo, tendiente a descentralizar y asignar carteras financieras regionales a esas entidades bancarias del Estado Nacional, trasladando a las regiones parte del poder de decisión y posibilitando que el ahorro sea invertido en proyectos de interés regional.

La ley de inversiones de capital extranjero nº 20.557 dispone que las radicaciones deberán efectuarse "en las actividades y zonas geográficas determinadas prioritariamente por el Poder Ejecutivo", posibilitando la promoción regional. La ley de promoción industrial nº 20.560 tiende a "posibilitar el desarrollo económico social de las regiones del interior de nuestro país, promoviendo las instalaciones industriales en ellas", y cuyo propósito esencial consiste en descentralizar las inversiones de las áreas altamente congestionadas del país. Por otra parte, el decreto nº 922/73, reglamentario de esta ley, define una primera etapa en la promoción regional, e instituye un régimen de promoción regional, cuyo objetivo principal es promover la descentralización industrial y desarrollo económico-social de las provincias y regiones con el menor de desarrollo (art. 2º, inc. a), y el art. 3º define las zonas de promoción prioritarias. El art. 6º da a las actividades industriales clasificadas como *Proyectos Provinciales Prioritarios,* en el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional un tratamiento especial prioritario en la referente a su diligenciamiento y otorgamiento de los beneficios promocionales.

El equipo económico anunció hace pocos días la presentación de 203 proyectos de radicación industrial, 165 de ellos a cargo de empresarios privados, en las provincias de Salta, San Luis, San Juan, Corrientes, Chaco, La Pampa, Neuquén y Chubut, con una inversión prevista de 2.562,8 millones de pesos.

Estos proyectos indican que en el país ha comenzado a manifestarse una corriente inversora genuina, basada en el aporte real de capitales. La concreción de estos proyectos industriales permitiría dar empleo a 26.327 personas.

Mediante ley 20.568 se instituyó la Corporación para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa, que pondrá en poder de los productores del interior posibilidades que hasta el momento escapaban de sus manos.

Otras leyes, como la nº 20.543 de fomento agropecuario y la nº 20.551 de promoción minera, la Resolución 753/73 —Ministerio de Economía— por la cual se establece el plan para el cumplimiento del Programa Petroquímico Nacional, y el decreto 619/74, que sienta las bases para el plan de desarrollo de la industria siderúrgica sin perjuicio de su posterior compatibilización con las metas del Plan Trienal, tienen idéntica orientación; pero fundamentalmente es en el Plan Trienal donde se manifiesta la decisión del Gobierno del Pueblo de "aplicar una política de verdadera integración económica y social del territorio argentino, en el marco de la Reconstrucción y Liberación que afirme la Justicia Social y tienda a la integración latinoamericana", señalando que esa política tiene como propósito "promover aceleradamente las zonas rezagadas del interior, eliminando injustas diferencias en los niveles de vida y erradicando el subconsumo, la desocupación y la falta de posibilidades que generan la despoblación del interior del país". "Se trata de que ningún argentino, por el hecho de habitar en una determinada región, deje de tener la posibilidad de acceder a condiciones de vida dignas. Pero, además de la infraestructura económica y social, se trata de dar una base sólida para un desarrollo sostenido, mediante la generación de nuevas oportunidades de inversión y la creación de nuevas actividades productivas, así como una definida estrategia de formación de cuadros para el sector público y privado de las provincias que haga posible la descentralización económica".

Los considerandos del decreto 776/73, que aprobó el Plan Trienal, manifiestan que "en lo que atañe a los planes

La Baldrich Espacio de Pensamiento Nacional
Biblioteca Digital
www.labaldrich.com.ar

regionales se hace imprescindible la acción concertada con los Gobiernos de Provincias", agregando en la parte dispositiva también al Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (artículo 3º).

Tal *concertación* innova totalmente las prácticas de la planificación instrumentadas hasta el momento, puesto que supone *unidad de decisiones* entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales, en forma tal que al momento no se ha concretado. Hasta ahora el Gobierno Federal había utilizado la facultad del artículo 67, inciso 16, de la Constitución Nacional (llamada por algunos "policía de prosperidad"), que le atribuye "proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias..."; o la figura del artículo 110 de la Constitución, que dispone: "Los gobernadores de provincia son agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación" (casos de los decretos-leyes 16.964, de planeamiento, y 18.425, de promoción comercial).

Pero *concertar* (del latín *concertare*) significa en castellano: pactar, ajustar, tratar. *Entonces estamos ante la voluntad del Gobierno Nacional de aplicar otro principio constitucional que no está relacionado con la imposición de sus decisiones a los gobiernos locales, sino la de pactar con ellos decisiones acordadas.* Es la aplicación de los artículos 107 y 108 de la Constitución Nacional, que faculta a las provincias a "celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal" y que el Gobierno del Pueblo puso en práctica cuando el Presidente Cámpora y los mandatarios provinciales firmaron el "Acta de Compromiso" y cuando el Presidente Lastiri firmó el "Acta de Reparación Histórica" con los gobernadores de Catamarca (Hugo Mott), La Rioja (Carlos Menem) y San Luis (Elías Adre).

De allí que las regiones no hayan sido delimitadas en el Plan Trienal; serán las propias provincias quienes deban concertar con la Nación su voluntad de relacionarse, tal como ocurrió en 1963, cuando los ministros provinciales reunidos en la Asamblea del Consejo Federal de Inversiones aprobaron el proyecto de regionalización, o

en 1964, cuando las Conferencias de Gobernadores del Noroeste, del Nordeste y Mesopotamia y de la Patagonia crearon consejos interprovinciales para sus respectivas regiones. Actualmente las provincias patagónicas (La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz) y el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, han constituido un organismo para áreas comunes (C.I.E.P.A.C.), que es pionero de esta nueva etapa.

Donde la Nación ha determinado regiones, por su relación con las facultades federales relativas a la defensa nacional, es en las áreas de frontera para las que el Plan Trienal prevé una erogación del orden de 2.640 millones de pesos para el período, quedando fijado el siguiente orden de prioridades: Area de Frontera Bernardo de Irigoyen, Clorinda y Río Senguerr; Chos Malal, Tartagal, Corcovado y Río Chico; Cafayate, Epuyen, Junín de los Andes y Bermejo. Además, las zonas y áreas de las fronteras recibirán los máximos beneficios que otorga el sistema de promoción industrial (decreto 922/73, art. 5º).

En el resto del país la regionalización será *concertada* entre los poderes políticos (Nación y provincias) que están facultados para ejercer "acciones concurrentes" en tales jurisdicciones. Es claro que el Gobierno Nacional tendrá una "estrategia de desarrollo regional", pero ella habrá de decidirse en la manera que el Plan Trienal lo establece: "La discusión a fondo del significado y consecuencias de las estrategias alternativas que deberá efectuarse en cada provincia es una tarea inmediata".

La participación de los gobiernos locales en el Plan Trienal elaborado por el Gobierno Federal ha comenzado a realizarse mediante la incorporación al mismo de "Proyectos Provinciales Prioritarios, Clasificados por Provincia, Sector de Actividad y Tipo de Financiamiento Requerido"; esos proyectos reunidos en el Plan Trienal a requerimiento de la Presidencia de la Nación, fueron "remitidos por los gobernadores de cada provincia y el Intendente de la Ciudad de Buenos Aires —según lo dice el Plan— y (su nómina) fue recogida y ordenada por el Consejo Federal de Inversiones". "No se trata de una lista exhaustiva ni de un proceso que se cierra, sino de una primera

presentación de un conjunto de proyectos provinciales"; "pero la inclusión de estos proyectos en el Plan significa que tanto la Nación como las provincias interesadas asumen ante el pueblo el compromiso de apoyar su realización por todos los medios a su alcance".

Esta es otra novedad del Plan Trienal, cuyo significado pone de resalto ese documento: a) "coordinación y complementación de las inversiones que permite este trabajo conjunto entre la Nación y las Provincias, que hará posible una satisfacción más adecuada de las necesidades y aumentará sustancialmente la productividad de las inversiones, que es uno de los objetivos del Plan"; b) "aumento de los recursos financieros que se destinan a la inversión pública en este Plan y que impulsarán la ejecución de obras de interés provincial".

El 21 de diciembre de 1973 el Presidente de la Nación Teniente General Juan D. Perón definió los alcances del Plan Trienal: "Nuestra misión y responsabilidad, cuando por decisión del pueblo volvimos al poder, fue la de construir y no la de destruir". Entre las grandes políticas del Plan señaló la de *unidad nacional* "tanto con respecto a la integración física, económica, social y cultural de las diversas regiones del país, como desde el punto de vista de la plena participación de todos los sectores en el esfuerzo para alcanzar los altos objetivos de la Reconstrucción y la Liberación".

LOS PLANES REGIONALES

Antes de entrar en el tema, conviene hacer una aclaración relativa al siguiente interrogante: ¿qué es un plan regional?

El vocablo "plan" literalmente da la idea de "intento, proyecto, estructura o distribución de las partes de alguna cosa". Económicamente, pretender desarrollarse conforme a un plan (planificar) consiste en ordenar coherentemente las inversiones, tendiendo a la regulación del crecimiento del país de acuerdo a las metas globales que se proyectan y a la distribución espacial y sectorial de las mismas.

En nuestro país el decreto 776/73 ha sancionado el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional y siendo formalmente una norma jurídica, sus efectos se producen en cuatro ámbitos diferentes:

a) *ámbito espacial:* dado por la vigencia del plan en el territorio de la Nación o en sus provincias, sus regiones, sus áreas de frontera, sus efectos en el comercio interprovincial e internacional, etcétera; teniendo como objetivos la unidad nacional y la integración latinoamericana;

b) *ámbito temporal:* son las etapas preestablecidas para la concreción del plan entre 1974 y 1977 y la graduación del crecimiento económico deseado (ritmo medio de crecimiento de la producción de bienes y servicios del orden del 7,5 % acumulativo por año);

c) *ámbito personal:* relativo a los individuos e instituciones cuya conducta regula el plan; teniendo como objetivo la justicia social y el aumento de la participación de los trabajadores en el ingreso nacional (48 % en 1977);

d) *ámbito material:* relativo a los sectores económicos que deben crecer y a los recursos que necesariamente el plan debe prever, teniendo como

La Baldrich Espacio de Pensamiento Nacional
Biblioteca Digital
www.labaldrich.com.ar

objetivos una expansión de la actividad económica y una alta calidad de vida.

Dentro del ámbito de validez espacial, en lo que hace a la planificación regional, ya se ha dicho que el Plan prevé concertaciones entre el Gobierno Nacional y los gobiernos locales. Bueno es advertir que esas "concertaciones" constituyen una modalidad del sistema federal justicialista, pues el histórico artículo 40 de la Constitución de 1949 estableció que la Nación *"convendrá con las provincias"* la correspondiente participación en el producto de los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas y las demás fuentes naturales de energía, que se declararon propiedad imprescriptible e inalienable de la Nación.

Los instrumentos de la planificación económica varían conforme al concepto que de ella se tenga; en lo que se refiere al orden legal impuesto, tiene gran importancia que ésta sea "imperativa" o "indicativa". Cuando la planificación es íntegramente *imperativa* supone el sometimiento de la actividad económica a los dictados del plan; en cambio si es *indicativa* implica un equilibrio de medidas que Gordillo denomina de "persuasión" y de "disuasión", que encarrilen la actividad económica de los particulares hacia los objetivos generales perseguidos por el plan.

La planificación adopta formas distintas cuando se trata de programar dentro de un sistema capitalista o de un sistema socialista, y aun en cada uno de ellos adquiere disímiles matices conforme a las características dentro de las que esos sistemas han sido estructurados. Para René David la "planificación rígida de un país socialista no tiene nada que ver con la planificación indicativa de un país no socialista". "En cualquier país burgués —dice el jurisconsulto francés— puede existir un plan de desarrollo nacional que entraña un cierto dirigismo. Pero ese plan no es más que el enunciado de los objetivos que el gobierno considera deseables y que se propone alcanzar. Si el gobierno quiere alcanzar esos objetivos, deberá adoptar una serie de medidas: facilidades de crédito, distribución de subvenciones, reglamentación aduanera o de la mano de obra, etc. Se confía en que se lograrán los

objetivos propuestos si se consigue que las empresas particulares se interesen en el plan a la vista de las ventajas ofrecidas. El plan no impone a las empresas ninguna obligación precisa; no les obliga a desarrollar una determinada actividad, ni a garantizar una determinada producción. En la URSS todo es diferente. Todos los bienes de producción son ahora propiedad de la Nación. Las empresas industriales o comerciales son empresas estatales. Debido a ello, la planificación tiene un carácter completamente distinto. Se adoptan disposiciones concretas en forma de actos administrativos; cada empresa que depende del Estado se ve asignar una tarea precisa en el cuadro del plan; cuando todas las empresa realicen dicha tarea, se habrán alcanzado los objetivos del mismo".

La diferencia medular no está pues en la planificación misma, sino en la propiedad de los medios de producción. Los que están en manos del Estado es lógico que sean planificados (sea el sistema capitalista o socialista) a nivel de las más precisas medidas, asegurando un desenvolvimiento coordinado tal como el que disponen los *trust* (dentro del sistema capitalista) para las diversas empresas que lo integran. La ley 20.558 (Corporación de empresas nacionales) es un sensible adelanto en nuestro país.

Evidentemente, cuando el Estado tiene en sus manos todos los bienes de producción, esa planificación tendrá un carácter más intenso que si sólo dispone de alguno de ellos. Obsérvese que, en el caso del derecho soviético, la definición del "contrato" no difiere mayormente de la que se admite en los países emparentados con el derecho privado de raíz romanística. Sin embargo, en la medida que las empresas sobre las que la URSS basa su producción son estatales, la planificación llega a determinar particularmente distintas operaciones entre las diversas empresas, llegándose a ese tipo de contratos (extraños al sistema capitalista) que David llama "contratos planificados", "contratos jurídicamente impuestos", "contratos económicamente necesarios". La actividad productiva en todos los regímenes políticos socialistas está planificada, pero de acuerdo a las modalidades propias de cada nación y de tal forma otras repúblicas populares (Polonia, Hun-

gría, Checoeslovaquia) han regulado los negocios jurídicos entre las diversas organizaciones productivas o comerciales "socializadas" en códigos económicos independientes de la ley civil.

Los soviéticos abarcan en sus planes todos los aspectos de la economía, articulándose los mismos en dos direcciones: por "ramas" (sectorial) y por "territorios" (regional)'. "Los proyectos de los planes por ramas —dicen Efimov y Anchishkin— se coordinan entre sí en el aspecto territorial, orientándose a un desarrollo multilateral de los diferentes distritos y repúblicas federadas". Dichos autores critican la "programación capitalista" (indicativa), pues dicen que "tiene el carácter de recomendación para el sector privado. Y como este sector es el dominante en todos los países capitalistas, surge la duda de si la planificación indicativa tiene valor real". Discrepo con tal aseveración por cuanto, como se verá, la planificación encuentra instituciones que la pongan en marcha en todos los casos.

En nuestro país, el decreto 776/73 dispone que el Plan Trienal tendrá carácter "de *orientación* para los agentes económicos y sociales de la Nación, tanto del sector público como del privado" (artículo 1º), pero revela su carácter *imperativo* para el Sector Público Nacional en el artículo 2º: "Las distintas áreas del Poder Ejecutivo Nacional ajustarán su acción en materia de fomento a la actividad económica, distribución del ingreso y demás aspectos de política económica y social, a los objetivos, metas y líneas de acción fijados en el Plan". Hacia tales objetivos el Estado deberá tender con dos tipos de políticas:

A) *Imperativas para el sector público:* medidas efectivas, dado que en la Argentina el Estado Nacional posee llaves estratégicas que le permitirán actual con eficiencia en sectores para los cuales dicha programación habrá de ser obligatoria: energía, combustibles, comunicaciones, transporte ,etcétera. Asimismo la intervención estatal deberá manifestarse en otros sectores (actividad bancaria, industrias básicas, comercialización interna y externa de ciertos productos, etcétera). Una utilización coordinada de esos instrumentos posibilita el cumplimiento de los

planes y la creación de una Corporación de Empresas Nacionales (ley 20.558) innovará en la materia.

El sistema federal aporta una peculiaridad a la organización de las instituciones públicas, determinada por lo que se ha dado en denominar "reparto de competencias" del ordenamiento jurídico federalista, y que nuestros constituyentes de 1853 han aplicado, según Linares Quintana, mediante un criterio de enumeración detallada de las materias que competen al gobierno central, correspondiendo a los gobiernos locales las materias no enumeradas (artículo 104 C. N.).

En efecto, señala Burdeau que el *reparto de competencias* (una de las claves del sistema federal) puede hacerse: 1º) enumerando las competencias del Estado Central y los estados miembros (Brasil: Constitución de 1967; Venezuela: Constitución de 1961); 2º) enumerando las competencias de los estados miembros, en cuyo caso los restantes corresponden al Estado Central (Canadá, Africa del Sur); 3º) enumerando las competencias del Estado Central, en cuyo caso los restantes corresponden a los estados miembros (Estados Unidos de Norteamérica: enmienda 10ª; Argentina, México, Australia, Suiza, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Yugoslavia).

A este *reparto de competencias* corresponde la consiguiente *actividad* del Estado Federal y los estados locales, que muchas veces puede ser "concurrente" (según el léxico jurídico argentino y norteamericano) por cuanto son funciones que ejercen en forma común, pudiéndose originar superposiciones. El Plan Trienal trata de evitarlas, transformándolas en "concertadas".

Por su parte, aun cuando no existieran tales superposiciones, sería necesario llegar a una armonización de la actividad nacional y provincial a fin de que ambas ensamblen con el consiguiente ahorro de esfuerzo.

Es claro que esa armonización puede darse con respecto a todas las actividades estatales o a alguna de ellas; o puede establecerse con relación a una sola actividad, pero genérica y comprensiva de un universo de realizaciones estatales, como lo es la planificación.

A los efectos de tal armonización debe señalarse que

La Baldrich Espacio de Pensamiento Nacional
Biblioteca Digital
www.labaldrich.com.ar

B) *Indicativas para el sector privado:* medidas efectivas en tantos existan instrumentos que acuerden fuerza cierta a las acciones de gobierno, porque de lo contrario la mera enunciación de un plan económico difícilmente lance a los individuos y a las empresas en la búsqueda de los objetivos. Debe alentárselos en tal sentido, mediante incentivos que —sin llegar a dar un carácter obligatorio al plan, puesto que tal hipótesis se pasaría al régimen de la imperatividad— sean conducentes a los fines perseguidos. Ello no implica, claro está, la necesaria negación de la iniciativa privada; por el contrario, para el normal desenvolvimiento de la libre competencia, la programación ofrece condiciones que no siempre se presentan en la realidad económica, donde existen distorsiones que llevan a la no utilización plena y la no asignación óptima de los recursos. Pensar en planes de desarrollo es pensar en una regulación orgánica de la actividad económica, cuyo único límite sean los derechos y garantías individuales consagradas por la Constitución Nacional, que de manera alguna crea derechos absolutos e ilimitados.

La libre actuación de los diferentes factores de la economía tiene tendencia a favorecer la acumulación de capitales en manera tal que acentúen el privilegio de determinados grupos sociales y determinadas regiones geográficas. Ello justifica la intervención correctora del Estado, puesto que el fin de la actividad estatal es satisfacer las necesidades humanas, en especial las necesidades de los trabajadores, de los desvalidos. Por ello ha dicho Perón que para el Justicialismo "el único destinatario del progreso es el hombre y hacia él deben converger toda la acción y los esfuerzos del gobierno y la comunidad organizada". El desarrollo económico no es un fin en sí mismo, sino un medio para satisfacer esas necesidades humanas, por lo que debe ser el más apropiado para la realización de nuestra nacionalidad y la tutela de la dignidad humana; nunca el que más convenga a los acumuladores de capital.

En el nivel regional, debe pensarse en instrumentos idóneos para la planificación indicativa que permitan, a la vez, adelantar en el proceso de la regionalización, logrando *una unificación de políticas y decisiones que haga*

la actividad del Estado Nacional en el territorio de las provincias ha sido estructurada hasta ahora con predominio de una concepción *sectorial,* sin admitir un criterio *regional*; pero medidas como la regionalización de los directorios de los Bancos Nación Argentina y Nacional de Desarrollo demuestran que hemos comenzado el nuevo proceso.

En épocas anteriores existieron medidas de gobierno que tendían hacia esa misma finalidad, rompiendo el criterio tradicional con que ha sido diseñada la estructura administrativa argentina: una en la Provincia de Buenos Aires que en 1969 creó la Junta de Desarrollo Regional del Polo Bahía Blanca (integrado por los partidos de esa provincia que pertenecen a la Región del Comahue); otra en el Area Metropolitana, con la creación de la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires; otra en la Región Noroeste donde se creó COFIRENE S.A.; otra en la Región Comahue, donde las provincias de La Pampa, Neuquén y Río Negro aprobaron en 1969 un Plan Vial Regional; y otra más en el ámbito nacional con la reacción de los Comité de Cuencas Hídricas del Noroeste.

La Reconstrucción Nacional es, en gran medida, reconstrucción del Estado (sea Nacional o provincial). Ha dicho Perón que el régimen imperante hasta hace pocos meses destruyó preconcebidamente al Estado; y ello fue así porque se buscó neutralizarlo, dando vigencia a la vieja concepción liberal del Estado gendarme. Los intentos esporádicos tendientes a conservar su poderío no pudieron contrarrestar esa política permanente de filiación liberal.

Reconstruir al país en 1974 es reorganizar el Estado, que además de las funciones que tradicionalmente ha ejercido, es la gran empresa con que el pueblo puede contar dentro del nuevo orden económico. Así al Estado incumbe ordenar la capacidad de trabajo de este Pueblo que ha llegado al poder, ejercer la posesión efectiva de los recursos naturales y financieros que le pertenecen, asegurar una equitativa distribución de la riqueza y consolidar el sistema político que tantas luchas ha costado. El Plan Trienal es un instrumento para la reorganización del Estado a todos los niveles, incluso en el regional.

adquirir a las regiones la fisonomía propia de una "región-programa".

Por su eficacia persuasiva y su efecto disuasivo, son pilares de la planificación indicativa, los regímenes que rigen el *gasto público,* el *crédito* y la *imposición.* Lo que debe quedar perfectamente claro es que sin medidas que hagan aterrizar los planes (sean nacionales o regionales) en el campo de las instituciones, la planificación puede ser un mero planteo teórico concebido para deleite intelectual de los economistas.

a) *Gasto público:* instituir la "unidad de decisiones" necesarias para configurar una región planificada implica de manera fundamental integrar la economía regional, adecuando el empleo de la riqueza destinada a la prestación de servicios y obras públicas; o sea que las erogaciones realizadas por la Nación y las Provincias (o sus municipios) para servir a los fines de interés colectivo deben ser coordinados en el ámbito regional. El gasto público es un instrumento fundamental de la planificación y su organización en dimensiones regionales abre el camino para la aplicación de los planes de desarrollo; de allí la importancia en el Plan Trienal, a nivel regional, de una nómina de proyectos provinciales prioritarios.

Ajustándose al sistema federal de gobierno, la organización del gasto público a nivel regional es uno de los temas más importantes de la concertación. El acuerdo debe buscar la coordinación de los presupuestos anuales y allanar el camino durante toda la etapa del plan, orientando el gasto público hacia los sectores que se consideran esenciales.

Ello no implica que se pretenda condicionar la autonomía de los estados provinciales, sino dar organicidad a una materia en la que la acción de ellos tiene recíprocas implicancias. Serán la Nación y las Provincias quienes determinen la posibilidad de coordinar el gasto público, en uso de sus atribuciones y de la facultad constitucional de celebrar tratados entre sí.

b) *Crédito.* La promoción económica de las regiones necesita la presencia de definidas políticas crediticias. Ya se han dado pasos fundamentales al reformarse el

decreto-ley 18.061 que reglamenta el régimen de entidades financieras (ley 20.574) y la Carta Orgánica del Banco Central (ley 20.539); primordialmente mediante la nacionalización de depósitos bancarios (ley 20.523) e incorporación al régimen del Banco de la Provincia de Buenos Aires (salvando la excepción del artículo 31 de la Constitución Nacional). La Nación desarrolló su política a lo largo del país a través de tres instituciones autárquicas: Banco de la Nación Argentina y Banco Nacional de Desarrollo (cuyos directorios han sido regionalizados por ley Nº 20.521) y el Banco Hipotecario Nacional, pivote de los planes de vivienda; a ellos debe sumarse la Caja Nacional de Ahorro y Seguro que cumple una misión de indudable sentido social. Pero tampoco puede olvidarse que en virtud de la autonomía reconocida por la Constitución Nacional, los estados locales han organizado sus bancos, que tienen significativa importancia en el orden provincial; algunos de ellos (el Banco de la Provincia de Buenos Aires) tiene un rol trascendental en la economía de país.

Obsérvese que aun en la realidad de los hechos caben apuntar las siguientes características: 1) No existe una coordinación institucionalizada a nivel regional entre las entidades bancarias oficiales de la Nación y la provincia; 2) No existen en la mayor parte de las regiones entidades bancarias oficiales que atiendan preferentemente los asuntos de interés regional, sino que son nacionales o provinciales.

Con respecto a este último punto, la excepción es COFIRENE, sociedad anónima a la que ya me he referido, constituida por las provincias que integran la Región Noreste. Es evidente la necesidad de un órgano común, que actúe en todo el ámbito regional y tenga capacidad ejecutiva para la consecución de los objetivos político-económicos de la región, sea bajo la forma de un Banco o de una Corporación Financiera.

En lo atinente a la falta de coordinación entre las entidades bancarias de la región, han existido iniciativas para el funcionamiento de Juntas Regionales Coordinadoras de Acción Bancaria o Juntas Regionales Interbancarias, con representación de los bancos nacionales, provinciales y aun de los privados. Un ensamble de este tipo debe

La Baldrich Espacio de Pensamiento Nacional
Biblioteca Digital
www.labaldrich.com.ar

existir si se quiere extender a nivel regional la acción crediticia, aun cuando la parte primordial esté en manos de las instituciones nacionales.

La posibilidad de concertar políticas entre instituciones bancarias provinciales está demostrada, puesto que en 1961 se formó el consorcio de Bancos Provinciales (CO.BA.PRO) con el objeto de administrar una línea de crédito de 15 millones de dólares otorgada por el BID; en aquella entidad se agruparon los bancos del interior, con el liderazgo de los de Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba y el apoyo técnico del Consejo Federal de Inversiones.

c) *Imposición:* Otro de los pilares de una región planificada es la unificación tributaria a nivel regional. El sistema federal argentino prevé una pluralidad de poderes impositivos y tributarios; su unificación en el ámbito regional debe servir para perfeccionar en la práctica ese sistema federal, ideado más de un siglo atrás conforme a realidades que ya no se dan.

Harley Hinrichs, al analizar la estructura tributaria de más de medio centenar de naciones sostuvo que las sociedades tradicionales (como lo éramos en 1853) obtienen ingresos gubernamentales principalmente de fuentes extraimpositivas o de impuestos directos tradicionales (sobre la tierra, el ganado, producción agrícola, derechos de agua, etcétera), o conjuntamente ambas; durante la transición a la modernidad esas fuentes disminuyen como porcentaje, y cuando la sociedad empieza a romper sus viejas tradiciones, la tributación indirecta cobra mayor importancia, en especial los impuestos sobre el sector comercio exterior al principio y luego los impuestos internos indirectos, que van predominando a medida que aumentan la monetización, la producción interna y las transacciones. Es claro que esas son sólo tendencias generales, que se dan con mayor o menor intensidad conforme a las características de cada país o región, pero indicativas de que la estructura de los sistemas de ingresos gubernamentales sufren mutaciones durante el desarrollo que deben ser estimadas para su adecuada utilización.

Un régimen impositivo unificado a nivel regional implica la concreción de un acuerdo interestadual de política fiscal, referido a normas tributarias permanentes, que —sin perjuicio del respeto debido a las características locales— procure una unificación metodológica de la legislación, determine reducciones y exenciones conforme a los objetivos regionales, adecue los sistemas provinciales y municipales a fin de evitar la doble o múltiple imposición, etcétera. Las cláusulas constitucionales permiten que se adopte un criterio de localización espacial de las actividades económicas promovidas mediante la política fiscal: "la garantía de igualdad ante la ley y de las cargas públicas no impide que la legislación considere de manera diferente situaciones que estime diversas, con tal, sin duda, que el criterio de distinción no sea arbitrario, ni responda a un simple propósito de injusta hostilidad o indebido privilegio" (Corte Suprema: *Fallos,* 209, 28 y otros).

La unificación tributaria tiene por primordial misión determinar criterios de localización de las actividades económicas que se promuevan, anulando la posibilidad de políticas provinciales competitivas dentro de una misma región y determinando el rol de las distintas áreas dentro de la estructura regional. Si se logra ese propósito, si la región tiene una política crediticia coherente y si cuenta con un régimen adecuado del gasto público, entonces —recién entonces— esa región trascenderá la mera delimitación para constituirse en una "región planificada".

El Plan Trienal enfatiza sobre la necesidad de variar sustancialmente "las modalidades de la promoción, que por la vía de los incentivos provinciales, habían llegado a anular todo efecto diferencial, con el único resultado de una disminución de los recursos fiscales".

RECONSTRUCCION Y FEDERALISMO

Me permitiré recapitular algunos conceptos y hacer una reflexión sobre la naturaleza misma de nuestro sistema federal —piedra fundamental del actual proceso de regionalización— antes de intentar considerarlo en la realidad donde vivimos.

El régimen federal debe adaptarse a la realidad contemporánea. Estilo de vida y tradición que resultan inseparables de nuestra personalidad nacional, el federalismo es rumbo futuro de la Argentina Potencia puesto que son federales las grandes potencias del mundo, de las cuales no debemos imitar defectos, pero sí inspirarnos en la solidez con que han integrado su territorio.

La esencia del federalismo está en la sociabilidad del hombre, quien según la clásica concepción aristotélica es un ser naturalmente sociable, cuya vida de relación lo integra en distintas agrupaciones particulares, que como consecuencia de ese hecho natural llegan a formar el Estado.

Para el filósofo estagirita, un Estado no era una suma de seres individuales sino una asociación de muchos pueblos, que son a su vez congregaciones naturales de familias, primer eslabón del instinto gregario del ser humano.

La concepción federalista en este orden de ideas parte de la base de que el Estado está integrado de sociedades que tienen una esfera natural de actividad en la que su autoridad obra de motu propio.

El individualismo liberal negó que el Estado estuviera compuesto de comunidades menores, por una razón política: la lucha de la Nación, para predominar sobre las comunas, los estamentos y las corporaciones: y para lograr ese Estado liberal, concebido como una suma de individuos, prohibió los intereses intermedios entre la Nación y el ciudadano. Así se llegó al momento de nuestra organización nacional, concebida en la época en que el unitarismo de la Revolución Francesa dominaba plenamente la cultura europea y era la panacea de políticos argentinos con formación europeizante. Para ellos, no había ningún intermedio posible entre el interés individual de cada hombre y el interés general del Estado soberano.

La lucha entre esa concepción y nuestra realidad nacional bien diferente, demoró medio siglo aquella organización nacional; período de heroicas gestas militares, donde los caudillos interpretaron la vocación federalista del pueblo argentino.

El derecho positivo no podía prohibir lo que se conforma al derecho natural. Los modelos unitarios no apoyaban sus pies en el territorio de las Provincias Unidas del Río de la Plata, pues ellas eran un conjunto de sociedades políticas, cada una con su particular bien común y su autoridad. Unidas por la tradición fraterna de su formación, pero dotadas de una individualidad que se manifiesta en su estructura política y económica, cohesionada por un patrimonio cultural también propio.

En 1853 fue el genio de Alberdi el que logró la creación intelectual de un sistema político federal autóctono, consustanciado con la realidad a la que debía ordenar; y a esa estructura política, Fragueiro le incluyó las cláusulas económicas que daban vida a las peculiaridades de nuestro régimen federal. La Constitución de la Confederación Argentina era semejante en el texto a la de los Estados Unidos de Norteamérica como pueden parecerse las cédulas de identidad de dos personas diferentes: en todo menos en lo esencial. Nota demostrativa de ello son las facultades del Congreso de la Nación, sobre todo respecto a los códigos nacionales encargados de regir cada uno de los actos jurídicos con que se desenvuelve la vida del ciudadano.

Con inspiración liberal pero reconociendo nuestra realidad federal, los argentinos tuvimos en 1853 una constitución impuesta por el sector social dominante en las provincias que integran la Confederación y que en 1860 pasaron a formar parte de la Nación Argentina, amoldándose a los requerimientos de Buenos Aires; porque en el contexto nacional debieron ceder ante la supremacía económica del grupo porteño. De esa manera tuvimos una

La Baldrich Espacio de Pensamiento Nacional
Biblioteca Digital
www.labaldrich.com.ar

Constitución que era, en lo esencial, la ideología de nuestra burguesía liberal pero sujeta al equilibrio de intereses que las distintas provincias representaban.

Concebido de tal manera, nuestro régimen federal era adecuado a un gobierno de minorías dado como consecuencia del momento histórico.

A partir de la Revolución del Noventa, aquel sistema comenzó a hacer agua, porque no contemplaba la incorporación del Pueblo. Las autonomías provinciales se confundieron con el poder de las oligarquías dominantes hasta que Hipólito Yrigoyen —primer Presidente electo por el voto universal— diferenció conceptualmente la autonomía de los pueblos de la pretendida autonomía de los gobiernos. "Las autonomías son de los pueblos y no de los gobiernos" proclamó, sosteniendo que el poder local estaba sujeto a la corrección de la autoridad federal para garantizar los derechos ciudadanos.

Y paralelamente envejecían las cláusulas de la Constitución de 1853-60 pensadas para el equilibrio político de las minorías provinciales, ante la presencia de partidos políticos con dimensión nacional.

La incorporación de las masas al poder siguió transformando al país. El 17 de octubre de 1945, impetuosamente irrumpieron los trabajadores en el nivel de las más altas decisiones políticas y ese fenómeno habría de plasmarse en breve por vía de un nuevo derecho constitucional que, además de vastas proyecciones sociales, tuvo sus implicancias en nuestro régimen federal.

La elección indirecta de autoridades era en la vieja constitución el medio apto para los pactos entre grupos minoritarios donde se decidían las relaciones entre la oligarquía porteña y la provinciana. La Constitución Justicialista de 1949 suprimió las elecciones indirectas de presidente y senadores; fortaleció la agencia federal por los gobiernos provinciales, disponiendo su cooperación para cumplir la Constitución y las leyes nacionales; supeditó a la defensa, seguridad común y al bien general la navegación de los ríos interiores y facultó al Congreso para establecer el régimen de las aguas de los ríos interprovinciales que antiguamente sólo habían servido como

señal de los límites y en ese momento eran ya la perspectiva de su desenvolvimiento económico; nacionalizó los minerales y las fuentes de energía para convenir con las provincias la participación en el producido de su aprovechamiento; regionalizó las universidades y propendió al incremento de las actividades económicas regionales.

Las transformaciones siguieron produciéndose implacablemente. La revolución tecnológica tendió la mano a las masas que habían accedido al poder y las fue acercando a niveles de bienestar, a través de las comunicaciones, los transportes y los procesos de producción y distribución. En un rápido crecimiento industrial, esos procesos superaron los límites de las jurisdicciones locales creando fenómenos económicos regionales; la magnificación de ellos hizo que resultara angosta la potestad reguladora de las provincias en gran parte de las actividades económicas, originando disputas que también se han dado en todos los estados federales del mundo.

A esto se lo ha caracterizado como la crisis del federalismo y se pretendió superar esa crisis con un pseudo Estatuto Constitucional que en 1966 instauró una fantasía totalitaria y nos retrotrajo al régimen unitario. Así se reimplantó la política del liberalismo tradicional, que esta vez no respetó a las provincias y las sumió en un estado tal de subordinación económica que Perón, vuelto al país, pudo señalar que "una provincia no puede ser políticamente autónoma sin serlo económicamente".

Lo que en el siglo pasado era un equilibrio político con predomino porteño, degeneró en una relación de dependencia de todas las provincias, agravada por una dependencia del país en el marco internacional.

Para superar ese estado de cosas el proceso de Reconstrucción y Liberación Nacional parte de la vigencia del régimen federal, basado en autonomías que han sido reasumidas por los pueblos y seguramente —como en 1949— seguirá con la necesaria consolidación del derecho constitucional.

El tema apasionante es el de las competencias y su distribución a lo largo del territorio nacional en la manera más eficiente, para el ejercicio más eficaz. Pienso que

esa distribución de competencias entre la Nación y las provincias no puede dar pie al debate de un federalismo competitivo, sino de un federalismo cooperativo donde la acción de los gobiernos nacional y provinciales se cumpla coordinadamente.

Naturalmente, deben eliminarse las causas que originan la competencia y se nutren en una desigual distribución de la riqueza que no tiene por fuente el designio divino de la naturaleza sino el capricho de las inversiones. Para esto es necesario un gran sentido de solidaridad nacional, que debe manifestarse a través de los planes económicos y sociales.

La concertación del Plan Trienal a nivel regional terminará con los resabios del federalismo competitivo y nos pondrá en marcha hacia el federalismo cooperativo. El Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales están consustanciados en una misma política y son solidarios en una misma empresa: la Argentina socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana.

Este libro se finalizó de imprimir en la primera quincena del mes de julio de mil novecientos setenta y cuatro, en la ciudad de Buenos Aires.

La Baldrich Espacio de Pensamiento Nacional
Biblioteca Digital
www.labaldrich.com.ar