



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



El federalismo argentino y la administración descentralizada

Mariscotti, Raul

1990

Cita APA:

Mariscotti, R. (1990). El federalismo argentino y la administración descentralizada. Buenos Aires: s.e.

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

TESIS DOCTORAL

sobre el tema

EL FEDERALISMO ARGENTINO
Y LA
ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

CATALOGADO

Raúl H.P.P. Mariscotti

Registro N° 25.165

PLAN "D"

Junio de 1990

DIRECCION NACIONAL DEL
DERECHO DE AUTOR. Hecho
el depósito el día 27.6.90
bajo número 187.005

Padrino de Tesis:
Dr. Isidoro Felcman

CONTENIDO

PRIMERA PARTE - OBJETIVOS Y METODO DE INVESTIGACION

1.1. INTRODUCCION E INTENCION BASICA

- 1.1.1. Los problemas administrativos
- 1.1.2. La descentralización constitucional
- 1.1.3. Tiene vigencia el federalismo ?
- 1.1.4. La unidad de análisis
- 1.1.5. La formulación e implementación de políticas y las disfunciones en las organizaciones de mayor tamaño
- 1.1.6. La objetividad técnico-científica
- 1.1.7. Apreciaciones subjetivas concordantes
- 1.1.8. La evolución descentralizante en los EE.UU.
- 1.1.9. La descentralización en distintos países

1.2. ENFOQUE METODOLOGICO

1.3. CONCLUSIONES SOBRE LOS OBJETIVOS Y METODO DE INVESTIGACION

SEGUNDA PARTE - CONCEPTOS PREVIOS Y CARACTERISTICAS DEL SISTEMA

FEDERAL ARGENTINO

2.1. CRISIS O ESTANCAMIENTO ?

2.2. LAS PROPUESTAS QUE MAS SE VIENEN DEBATIENDO

2.3. FEDERALISMO O FEDERACION

- 2.3.1. Como podría ser una federación latinoamericana
- 2.3.2. El sentimiento de unidad
- 2.3.3. Las provincias económicamente autosuficientes
- 2.3.4. El sentimiento de descentralización

2.4. EL FEDERALISMO ARGENTINO

- 2.4.1. La relación centralización-descentralización
- 2.4.2. El pensamiento de Alberdi
- 2.4.3. El pensamiento de Esteban Echeverría
- 2.4.4. Las enseñanzas de Bidart Campos
- 2.4.5. Bidart Campos y el nacimiento del Federalismo Argentino
- 2.4.6. Sánchez Viamonte y el federalismo argentino
- 2.4.7. La opinión de Mario Justo López

2.5. EL CONTRATO CON EL ADMINISTRADOR Y LAS GRANDES FUNCIONES DELEGADAS

2.6. EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE LA CONSTITUCION NACIONAL

2.7. EL SISTEMA RENTISTICO DE LA CONSTITUCION NACIONAL

2.8. FACTORES QUE CONDUJERON A AFECTAR EL DESARROLLO ARGENTINO

- 2.8.1. Causas morales
- 2.8.2. Causas políticas
- 2.8.3. Causas económicas
- 2.8.4. Causas administrativas

TERCERA PARTE - EXPLICACIONES SOBRE EL PROBLEMA BAJO ANALISIS.

A. CAUSAS QUE HAN INFLUIDO EN LA CENTRALIZACION DE FUNCIONES POLITICO-ADMINISTRATIVAS.

3.1. TIPOS A CONSIDERAR

3.2. CAUSAS EXOGENAS A LA REPUBLICA ARGENTINA

- 3.2.1. La crisis económica de 1890
- 3.2.2. La crisis económica de 1930
- 3.2.3. Las ideas de la socialdemocracia europea
- 3.2.4. El agotamiento del modelo agroexportador

3.3. CAUSAS ENDOGENAS AUTONOMAS

- 3.3.1. Los intereses provinciales
- 3.3.2. Los intereses políticos de los congresales
- 3.3.3. Los intereses del gobierno central
- 3.3.4. Los requerimientos del desarrollo regional
- 3.3.5. Los gobiernos militares
- 3.3.6. Los partidos nacionales

3.4. CAUSAS ENDOGENAS DERIVADAS

- 3.4.1. Las transferencias de ingresos
- 3.4.2. Las intervenciones federales
- 3.4.3. El acrecentamiento del poder de la Nación
- 3.4.4. La inoperancia provincial

B. EFECTOS DE LA CENTRALIZACION

4.1. LA ESTRUCTURA DEL GOBIERNO NACIONAL

4.1.1. La constitución y el régimen de Ministerios

- 4.1.1.1. El gabinete de Rivadavia
- 4.1.1.2. El gabinete entre 1853 y 1898
- 4.1.1.3. El gabinete entre 1898 y 1949
- 4.1.1.4. El gabinete entre 1949 y 1955
- 4.1.1.5. El gabinete entre 1955 y 1958
- 4.1.1.6. El gabinete entre 1966 y 1972
- 4.1.1.7. El gabinete propuesto para 1972/77
- 4.1.1.8. El gabinete desde 1973
- 4.1.1.9. El gabinete entre 1976 y 1983
- 4.1.1.10. El gabinete desde 1983
- 4.1.1.11. Resumen

4.1.2. La ley de ministerios

4.1.3. El gabinete durante la administración Alfonsín

- 4.1.3.1. El decreto 15/83
- 4.1.3.2. Modificaciones respecto del Ministerio de Educación y Justicia.
- 4.1.3.3. Modificaciones respecto del Ministerio de Defensa.
- 4.1.3.4. Modificaciones respecto del Ministerio del Interior.
- 4.1.3.5. Modificaciones respecto del Ministerio de Salud y Acción Social.
- 4.1.3.6. Modificaciones respecto del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.
- 4.1.3.7. Modificaciones respecto del Ministerio de RR.EE. y Culto.
- 4.1.3.8. Modificaciones respecto del Ministerio de Economía.
- 4.1.3.9. Modificaciones respecto de la Presidencia de la Nación.
- 4.1.3.10. Resumen

4.1.4. Evolución de la organización funcional de la Presidencia de la Nación.

4.2. EL DIMENSIONAMIENTO BUROCRATICO DEL ESTADO NACIONAL Y SU EFICIENCIA.

4.3. EL CORPORATIVISMO Y EL GABINETE.

4.4. LA EMISION MONETARIA.

C. INEFICIENCIA DE LA CENTRALIZACION EN DIVERSAS AREAS SECTORIALES.

5.1. EL REGIMEN TRIBUTARIO VIGENTE.

5.2. LOS REGIMENES DE PROMOCION.

5.3. LA EDUCACION LA SALUD Y LOS OTROS SERVICIOS SOCIALES.

5.3.1. El tema educacional

5.3.1.1. El régimen constitucional

5.3.1.2. La descentralización de la educación primaria

5.3.1.3. La educación media

5.3.1.4. La educación universitaria

5.3.2. El tema de la salud

5.3.3. Los otros servicios sociales

5.4. LOS RECURSOS NATURALES

5.4.1. La producción agropecuaria

5.4.1.1. La vitivinicultura

5.4.1.2. El azúcar

5.4.1.3. La yerba mate

5.4.1.4. El tabaco

5.4.1.5. La intervención estatal

5.4.2. Los hidrocarburos

5.4.3. La minería

5.4.4. Conclusiones

5.5. EL DIMENSIONAMIENTO DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO.

- 5.5.1. Y.P.F.
- 5.5.2. Ferrocarriles Argentinos
- 5.5.3. Conclusiones

D. EL EQUILIBRIO DE LOS ESTADOS PROVINCIALES Y LOS INTERESES DEL CONJUNTO.

6. EL EQUILIBRIO DE LOS ESTADOS PROVINCIALES Y LOS INTERESES DE LA NACION.

CUARTA PARTE - CONSIDERACIONES IDEOLOGICAS Y VALORATIVAS

7.1. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y EL PODER POLITICO

7.2. EL TESTIMONIO DE OBSERVADORES RELEVANTES

- 7.2.1. Francia de los siglos XVII y XIX
- 7.2.2. De la organización nacional argentina
- 7.2.3. De la administración francesa
- 7.2.4. Del estatismo y la centralización rusa
- 7.2.5. Del verticalismo de gobiernos militares
- 7.2.6. Del gobierno de Alfonsín
- 7.2.7. De los medios de opinión

QUINTA PARTE - PROPUESTAS

8. LAS POSICIONES FEDERALISTAS

9. LA NECESIDAD DE REPROVINCIALIZAR EL PAIS Y COMO ENCARAR EL FUTURO.

PRIMERA PARTE

OBJETIVOS Y METODO DE INVESTIGACION

1.1. INTRODUCCION E INTENCION BASICA.

Este trabajo tiene como antecedentes otros de mucho menor alcance desarrollados a partir del año 1981, en los cuáles afirmaba intuitivamente que el sistema de administración federal concebido por los Constituyentes de 1853, mantenía su plena vigencia para la República Argentina de hoy.

Aquellos pequeños ensayos analizaban la pregunta básica que nos formulamos todos los argentinos cuando queremos definir las causas de los problemas que producen la generalizada insatisfacción que exteriorizan gobernantes y gobernados sobre el crecimiento y desarrollo que el país ha venido teniendo en los últimos tiempos y sobre cuál debiera ser el tratamiento adecuado que permita superar las múltiples dificultades que se afrontan.

Esta preocupación no es ni nueva ni exclusiva, ya que cada vez más medios y especialistas, privados y gubernamentales, se interesan por encontrar propuestas que permitan acelerar el desenvolvimiento de nuestra economía, la que se aprecia estancada frente a la evolución del resto de los países del mundo.

Si bien el tema lo he venido considerando desde hace ya unos años, aún no me había puesto a trabajar sobre él en forma metodológica, pero los permanentes debates que se producen sobre estas cuestiones, me han finalmente incitado a investigar y expedirme sobre el asunto.

1.1.1. Los problemas administrativos

Según se irá analizando a lo largo de este trabajo, pareciera que uno de los problemas que hay que procurar solucionar para salir del estancamiento y retroceso relativo de nuestro país respecto del concierto mundial, tiene causas que al menos y en gran medida, se originan en la excesiva centralización de la administración estatal.

Pareciera que en nuestro país hemos identificado la existencia de problemas económicos, políticos y morales, existiendo quienes encuentran en algunos de ellos las causas de los otros.

Muchas personas afirman (o al menos hacen énfasis, en ese sentido), que los PROBLEMAS ECONOMICOS tienen causa moral o política; otras, entienden que los PROBLEMAS POLITICOS tienen causa económica o moral y hay quienes sostienen que los PROBLEMAS MORALES tienen causa económica o política según sean

las ideologías en las que unos u otros revistan. Es posible que un buen análisis del tema dentro de la trilogía mencionada, nos indique que ninguna de las afirmaciones sea absoluta, toda vez que podría existir una interrelación entre ellas, si es que no hubiera otras.

En definitiva se concluye que la trilogía integrada por la moral, la política y la economía debe dar cabida a un nuevo elemento: el de la administración del estado.

1.1.2. La descentralización constitucional

Mi primer examen fué el de reparar en cuál es el origen de una federación en tanto importaba la integración de partes para lograr un fin común. Cuando se trata de una federación de estados, como la que sirvió para construir la República Argentina, parecía que los elementos aglutinantes del fin común estaban fundamentalmente concentrados en las relaciones exteriores y la defensa. También aparecía como necesaria la delegación de la emisión monetaria por tratarse de un bien cuya administración debía ser ajena al arbitrio de la política económica de los estados signatarios en la medida que a éstos les correspondía prestar los servicios públicos internos. Con este último enfoque me parecía que quedaba manifestada la incompatibilidad entre quienes tienen la función de gastar y quien tiene asignada la de regular la moneda.

El examen de éstas y otras cuestiones puntuales coadyuvaron a considerar que la descentralización de las funciones de gobierno, además de estar íntimamente vinculados con la estabilidad monetaria, podía ofrecer la posibilidad de una significativa mayor eficiencia en la aplicación de los recursos.

Esta afirmación estaba esbozada a partir de una serie de apreciaciones sobre las dificultades que se advertían para que las intenciones y propuestas políticas del gobierno nacional (cualquiera fuera su color y doctrina) pudieran concretarse en decisiones concretas (formulación de políticas) y para que esas decisiones, llegado el caso, pudieran evidenciarse en los hechos, (implementación de políticas) al menos en el grado y cantidad deseada.

Ante la realidad antedicha, procuré identificar cuáles podían ser las causas de la ineficiencia de los gobiernos y cuáles las soluciones aplicables a una organización que teniendo características similares a la de nuestro país, estuviera sometida a los mismos problemas.

Dentro del enfoque expuesto, me pregunté si acaso los aspectos administrativos estaban influyendo de una manera considerable dentro de la pro-

blemática política, moral y económica argentina e incluso si interactuaba con ellos en grado suficiente como para que soslayados que fueran, quedaran insolutas aquellas cuestiones a las que se le adjudicaban causas políticas, morales o económicas.

La importancia que los norteamericanos le asignan al parámetro de la administración, que nosotros tenemos un poco descuidado, queda bien evidenciado cuando se habla de la "Administración Kennedy" o de la "Administración Reagan", al hacer referencia, por ejemplo, a un determinado período de la vida política del País del Norte.

En nuestro caso, debe interpretarse como problemas administrativos no solo los que hacen a la implementación de decisiones políticas, sino también a la formulación de aquellas en cuanto no alcanzan a tener la jerarquía propia de los que necesariamente debe asumir un gobierno central de una federación.

En tales circunstancias, la descentralización de las funciones de gobierno podría ser una solución para el caso en exámen, ya que por tal vía éste podía reducir un excesivo cúmulo de responsabilidades asumidas. Una solución de este tipo también hubiera sido aplicable a otras organizaciones sobredimensionadas o ineficientes.

Según este trabajo, uno de los urgentes problemas del país que habría que encarar para superar su estado de aflicción económica, política y moral y que posiblemente sea uno de los que más al alcance de la mano se encuentra, no sería casualmente de origen moral, político o económico: sería administrativo.

A esta conclusión se arriba examinando críticamente la alternativa que ofrece el sistema de administración del estado que propone nuestra Constitución Nacional en su artículo primero. El sistema federal es una definición sobre la forma como debía ser administrado el país y esa forma pareciera ser la que necesita la Argentina de hoy.

No se arriba a una conclusión positiva porque lo diga nuestra Carta Magna o porque seamos respetuosos de su mandato, (que lo somos en tanto somos republicanos). El tema constitucional puede ser motivo de debate, revisión o reforma, incluso por los medios que la misma Norma establece. De lo que trata este trabajo es de verificar la vigencia y consistencia de ese precepto desde el punto de vista técnico-científico para el lugar Argentina y el tiempo hoy. Resulta realmente agradable que este trabajo tenga un final feliz en el sentido de que la norma constitucional no requiera cambios. En

este sentido la coincidencia con la propuesta administrativa de los Constituyentes de 1853, demostraría que la aplicación de aquellos principios de hace más de un siglo, hoy mantienen plena vigencia a la luz de las necesidades de nuestro país.

Es más, sospecho que al establecerse el sistema de administración federal acordado en 1853, pudo prevalecer más el interés de mantener las autonomías políticas de las provincias que el de un sistema eficiente capaz de conducir a un mayor bienestar del país tomado en su conjunto.

1.1.3. Tiene vigencia el federalismo ?

Algunas personas han considerado el tema del federalismo, -con enfoque administrativo-, haciendo énfasis en la falta de comunicaciones y las largas distancias a recorrer en un país que a mediados del siglo XIX contaba con muy pocas vías de comunicación y una tecnología propia de una época en la que no existían las posibilidades del automotor y del avión, y en las que los ferrocarriles se encontraban casi en estado experimental. Quienes así piensan también sostienen que el federalismo ha perdido vigencia con el advenimiento del teléfono, el automóvil y el avión, y mucho más con la nueva electrónica de las comunicaciones y de la informática "on line".

Sin embargo, el federalismo entendido como forma de administración de gobierno, está renaciendo en las ideas políticas argentinas, y si se observaran coincidencias entre los ideólogos y los técnicos, es posible que las conclusiones de este trabajo sean un aporte para una evolución más decidida en ese sentido.

El Poder Ejecutivo Nacional encabezado por el Dr. Alfonsín, al crear el Consejo Asesor para la Afirmación del Federalismo (1) manifestaba que dicho organismo tendría por misión *"elaborar proyectos afines a todas aquellas materias que contribuyan a reivindicar el sistema federal del gobierno consagrado por la Constitución Nacional procesándolo y modernizándolo con miras a lograr una efectiva descentralización encuadrada en el esfuerzo por fortalecer las autonomías regionales, corrigiendo aquellas distorsiones funcionales enraizadas en la realidad política y económica del país"*, agregando más adelante que *"el sistema federal de gobierno consagrado por nuestra Constitución Nacional nunca estuvo totalmente vigente por lo que sus aptitudes en muchos aspectos permanecerán aún en estado declarativo, mientras en otros han sido sistemáticamente vulnerados"*. (El subrayado es mío).

Finalmente señala que "*resulta indispensable reivindicar la validez de nuestro sistema constitucional de división territorial del poder*".

Las referencias precedentes son concretas manifestaciones gubernamentales sobre una de las formas de administración del Estado: La descentralizada.

1.1.4. La unidad de análisis

En este trabajo examinamos si la descentralización política de las decisiones administrativas aplicable al caso concreto de la República Argentina de las décadas del 80/90 es un factor que puede incidir para la mejor aplicación de los recursos nacionales, o si por el contrario, una centralización administrativa (y consecuentemente política), podría ser más racional y eficiente.

La unidad de análisis que se examina, es entonces el SISTEMA FEDERAL ARGENTINO como SISTEMA POLITICO ADMINISTRATIVO.

Se pretenderá explicar:

- a) Que el SISTEMA FEDERAL ARGENTINO (variable dependiente) ha involucionado como consecuencia de diversos factores (variables independientes) que se intentan identificar y que han sido la causa de tal involución.

En tal sentido, se tendría que:

$$y = f(x_1, x_2, \dots, x_n)$$

Donde

y = SISTEMA FEDERAL ARGENTINO en cuanto al proceso de centralización-descentralización, y

x_1, x_2, \dots, x_n , es cada uno de las variables que han influido

hacia la centralización del sistema. (Ej.: crisis económica del año 30; intereses de políticas partidarias; intervenciones federales; gobiernos militares en los que predomina el verticalismo, etc.).

- b) que a su vez, el actual grado de centralización político-administrativo resultante del proceso antes descrito, ha demostrado ser ineficiente, frente a las potencialidades de un sistema más descentralizado en cuanto a las formulaciones de planes y la implementación de los mismos. En esta segunda etapa, la variable dependiente será la eficiencia frente a la relación centralización-descentralización (variable independiente) o sea:

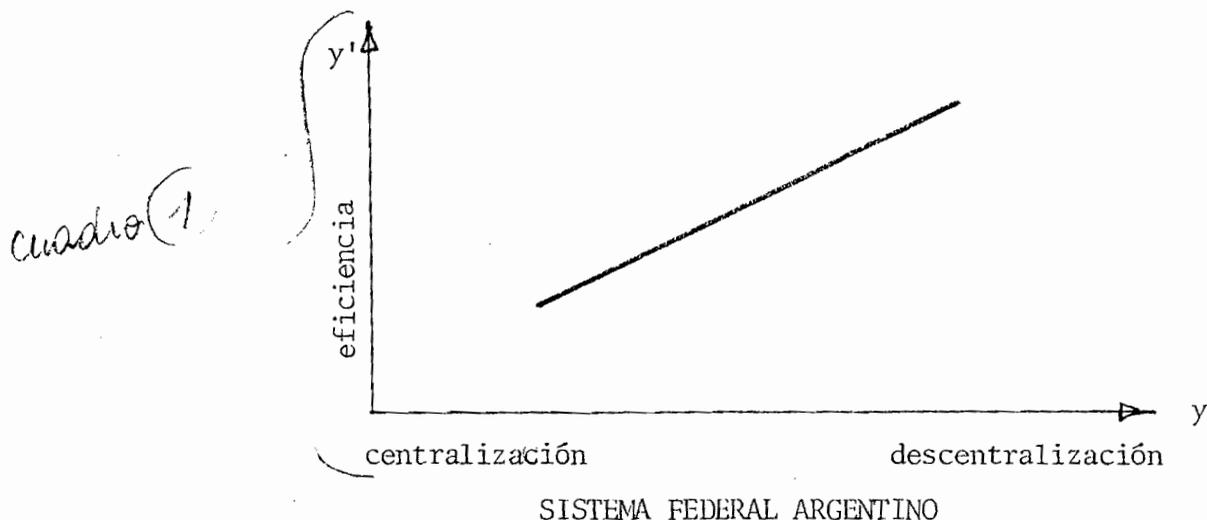
$$y'' = f(y)$$

Donde

y' = eficiencia, e

y = SISTEMA FEDERAL ARGENTINO en cuanto al proceso de centralización-descentralización.

Esquemáticamente, se tendría:



1.1.5. La formulación e implementación de políticas y las disfunciones en las organizaciones de mayor tamaño.

En un meduloso trabajo, Oszlak (2) ha planteado la problemática de los "procesos de implementación de políticas públicas", preocupado por las dificultades que la formulación de políticas encuentra en la etapa de su implementación, o sea destacando el divorcio que suele existir, entre los niveles de los políticos y los de la burocracia administrativa.

Su trabajo procura:

- a) Caracterizar a la burocracia estatal como una particular arena de conflicto político.
- b) Discutir las condiciones que facilitan o impiden una eficaz articulación de comportamientos tendientes a convertir una política en acción.
- c) Distinguir las diversas formas que pueden asumir las relaciones de interdependencia entre las distintas oficinas gubernamentales.
- d) Poner de relieve los diferentes condicionamientos que impone a estas relaciones la naturaleza del régimen político en el poder, ilustrando el análisis con tres tipologías o modelos básicos de gobiernos:

- BUROCRATICO AUTORITARIO (proceso de Reconstrucción en la República Argentina 1976/83, Chile con Pinochet, Brasil militar)
 - DEMOCRATICO-LIBERAL (Radicalismo argentino 1964/66; neto batlismo uruguayo de los años 60, los regímenes de Frei y Belaúnde Terry en la misma década, e incluso sus variantes más populistas como la experiencia peronista 1973/76)
 - PATRIMONIALISTA (paternalista) (trujillismo y balaguerismo dominicano; somozismo de Nicaragua; la Cuba de Batista, el Haití de Duvalier o el Paraguay bajo Stroessner).
- e) Concluir que los comportamientos conflictivos de la relación formulación-implementación o políticos-administradores burocráticos alteran las relaciones formales de interdependencia; que existe la contradicción "prescripción formal-conducta adaptativa" y que es necesario incorporar estos comportamientos como un dato de la realidad pues ello puede conducir a "procesos de formulación e implementación" de políticas quizá menos ambiciosas aunque probablemente más sensibles a la complejidad de la dinámica intraburocrática y a las restricciones del contexto político.

Debemos destacar el significativo aporte que el trabajo de Oszlak representa para políticas públicas, pero nos interesa particularmente resaltar:

1. La limitación que propone para las ambiciones en la formulación de tales políticas con cierto dejo de pesimismo, y
2. Ciertas caracterizaciones que encuentra en los regímenes burocrático-autoritario y democrático-liberal (por citar solo aquellos dos que responden al caso argentino) respecto de la desconcentración-descentralización y autonomización y que en definitiva lo conducen a internalizar y consentir que la formulación de políticas está acotada por la factibilidad de ser implementada por la estructura burocrática pertinente.

Al caso burocrático-autoritario lo correlaciona con la desconcentración de funciones, expresión ésta que debe interpretarse relacionada con el control central piramidal que sigue ejerciendo dependencia funcional sobre el sistema desconcentrado.

Al modelo democrático-liberal, le asigna una interdependencia funcional en la que prevalece la autonomización y la descentralización propia de jerarquías múltiples en las que la coordinación de actividades se dificulta al trabajar cada unidad dentro de compartimentos estancos. "Esta feudalización del aparato estatal encuentra su principal explicación en la relación simbió-

tica que se establece entre agencias burocráticas y sectores organizados de la sociedad".

Considero indispensable advertir que las caracterizaciones de Oszlak que luego lo llevan a una conclusión pesimista hacen referencia a modelos en los que la formulación de políticas se encuentra altamente concentrados, valga la redundancia, en un poder central. En su análisis, considera fundamentalmente distintos casos de relaciones con las áreas responsables de implementar dichas políticas.

No requiere demostración, la concentración que del poder político tienen los regímenes burocrático-autoritarios, aspecto éste que también para Oszlak es una premisa, pero es necesario advertir que la concepción que el autor tiene de los formuladores de políticas en modelos democrático-liberales son planteadas respecto de UN APARATO ESTATAL, como así lo señala al hacer referencia a la feudalización.

Si bien la tesis de Oszlak no plantea la viabilidad de una mayor eficiencia en la relación política-administración en condiciones distintas que las que ha tomado como datos para su análisis, tiene la virtud de traer una vez más al debate la relación formulación-implementación de políticas públicas.

Este análisis permitiría comprender que a mayor tamaño de la organización, las disfunciones que se presentan serán de mayor gravitación. Dicho en sentido inverso, en las pequeñas organizaciones el formulador de políticas está muy cerca del implementador e interactúa con éste, cuando no se confunde, con la plasticidad que lo hacen los componentes de un todo armónico.

De este modo, si bien Oszlak, como ya se dijo, no examina la descentralización, en la formulación de política, nos ofrece una herramienta de análisis para debatir si, en las sociedades menores, es posible obtener mayor eficiencia en la relación formulación-implementación que en las sociedades mayores.

1.1.6. La objetividad técnico-científica

Sin embargo, para poder encarar este trabajo, consideré necesario preguntarme si era posible expedirse sobre el tema, con absoluta independencia y objetividad técnico-científica como para no caer en afirmaciones de tipo ideológico susceptibles de afectar conclusiones válidas.

Toda tesis, debe demostrar las conclusiones a las que llega, por vía de un razonamiento metódico, coherente y ordenado. En el caso de autos,

la posibilidad de ser absolutamente objetivo es un verdadero desafío, pues la ciencia política, mucho tiene de arte.

Vázquez-Preedo (3) se preguntó con respecto a la economía, si ésta era una disciplina científica y si en ella era posible separar los aspectos científicos de los valores y de las ideologías.

En tal sentido, se hace necesario definir cuáles son las propuestas de las principales corrientes ideológicas argentinas que pueden ser de interés tener presentes a los efectos de este trabajo; no se trata de ignorarlas, sino, por el contrario, de reconocerlas. A partir de ese contexto, es posible que se pueda centrar mejor el análisis, toda vez que se contará con un encuadre más definido para dejar establecidas las posibles diferencias que puedan tener las conclusiones finales a las que se arriba.

Si como hombre interesado en los problemas políticos podía hacer una propuesta liberal, desarrollista, planificadora, o de cualquier otro tipo, desde el punto de vista técnico, existía la obligación de asegurar una respuesta que se sustentara en elementos concretos y propios de la realidad del tiempo y del espacio en que se encuentra el caso a considerar, para de ese modo llegar a una proposición valedera.

El reto no era sencillo pero sí interesante, y no por el riesgo de caer en ideologías ajenas al trabajo científico debía eludirse el intento, pues ello era lo mismo que cuestionar la posibilidad de dar soluciones técnicas a muchos de los problemas argentinos.

De todos modos, las características del trabajo requerían un sustento más objetivo que el de simples consideraciones ideológicas y para ello se trabajó, como se indica seguidamente, en la búsqueda de elementos objetivos que permitieran establecer si realmente existía, dentro de un contexto como el de nuestro país, la igualdad

DESCENTRALIZACION = EFICIENCIA

En el caso Argentino, no estaba probado que un proceso de descentralización administrativa condujera necesariamente a una mayor eficiencia, o al menos que existiera una relación de causa efecto entre ambos conceptos, cualquiera de ellos sea el que se encuentre en el primer término de la fórmula.

1.1.7. Apreciaciones subjetivas concordantes

Hemos venido proponiendo la igualdad

DESCENTRALIZACION = EFICIENCIA

Cabe ahora demostrar la consistencia de la ecuación precedente, al menos para casos similares al de nuestro país.

Los métodos de investigación de las ciencias sociales nos han llevado a considerar el procedimiento de la OBSERVACION, basado fundamentalmente en los resultados de las apreciaciones de observadores ubicados en distintos ángulos de un mismo campo. En la medida que tales observaciones pudieran coincidir, podrá decirse que existe una conclusión OBJETIVA.

Luego de este capítulo introductorio consideraremos ciertas notas metodológicas que se refieren a las características de la "OBSERVACION" y el capítulo 7.2. contendrá información pormenorizada con relación a las conclusiones de observadores relevantes.

Sin embargo, merecen destacarse las afirmaciones contenidas en un trabajo del Banco Mundial (4), en el que se examinó el financiamiento de los gobiernos locales. La mayor participación y adjudicación de responsabilidades de éstos, respecto de la prestación de los servicios públicos, autoriza a reconocer que por ese camino se puede alcanzar un mayor grado de eficiencia que si tales servicios son prestados por gobiernos supralocales.

En tal sentido, el referido trabajo señala que *"la descentralización de los responsables tanto de los gastos como la recaudación puede mejorar la distribución de los recursos en el sector público al relacionar más estrechamente los costos y beneficios del sector público"*.

Más adelante, el referido trabajo dice: *"Muchos países en vías de desarrollo están estudiando formas de incrementar la autonomía fiscal local para mejorar la eficiencia del sector público y reducir los déficits de los gobiernos nacionales"*.

Refiriéndose expresamente a la descentralización fiscal y el papel del gobierno subnacional, se señala que *"El ideal es que cada gobierno subnacional proporcione tanto el nivel y la cantidad de los servicios públicos como la forma de financiarlos que más se ajuste a las preferencias de las personas que su jurisdicción. De esta forma la descentralización promueve la eficiencia al permitir una alianza entre los servicios públicos y las preferencias individuales y promueve financiación y equidad al conectar claramente los beneficios de los servicios con sus costos. Esta es la razón para estable-*

cer gobiernos estatales y locales que sean responsables de las necesidades de sus ciudadanos y no solamente instrumentos del gobierno central".

En el acápite referido al fortalecimiento de las finanzas del gobierno local, en el que se señalan criterios para una eficiencia en la recolección de ingresos locales se afirma que "el uso adecuado de los ingresos locales dependen de la responsabilidad para efectuar gastos dadas a los gobiernos locales".

Los cobros al usuario es otro de los puntos abordados y al tratar este punto se señala que "al estar más cerca de los beneficiarios, los servicios públicos municipales son más fáciles de cobrar que servicios proporcionados por niveles más altos de gobierno".

Respecto de la experiencia recogida en varios países en vías de desarrollo, incluyendo Colombia, Ecuador y Méjico, se dice que "una creciente dependencia de los municipios en subvenciones puede disminuir la autonomía fiscal de las jurisdicciones municipales. Los gobiernos municipales llegan a tomar las subvenciones como sustitutos de impuestos municipales y cobros al usuario", agregándose que "muchas subvenciones intergubernamentales son simplemente subvenciones del gobierno central de actividades municipales. Tienen varias cualidades indeseables: son una succión de los ingresos estatales, fomentan la ineficiencia, empeoran las diferencias regionales y urbano-rurales, y reducen la responsabilidad de los municipios sin darle acceso seguro a los fondos".

Bajo el título "Hacia un municipio más eficiente", el trabajo del Banco Mundial concluye diciendo que "la estructura de gobierno en muchos países en vías de desarrollo es ineficiente. Generalmente las relaciones fiscales son opacas más por conveniencias políticas que por falta de conocimiento o solvencia. Esto traba la reforma. Por eso, sistemas más abiertos y transparentes son necesarios urgentemente. La responsabilidad de muchos servicios puede ser traspasada a los municipios".

1.1.8. La evolución descentralizante en Estados Unidos

Nuestra tesis, que consideramos suficientemente demostrada con las afirmaciones precedentes, queda también avalada por el hecho de que en los Estados Unidos de Norteamérica, entre 1970 y 1985 se incrementó la responsabilidad de los gobiernos estatales y locales respecto del gobierno central, a estarse por la cantidad de empleados públicos (civiles) que se desempeñaron en las respectivas áreas.

Según datos estadísticos (5) del período en consideración, puede concluirse que durante los quince años analizados, se produjo una mayor concentración de funciones públicas en los gobiernos estatales y locales que en el gobierno central, tal como resulta del siguiente cuadro:

(en miles de empleados)	1970	1985	AUMENTO 1970-1985
1.- Gobierno Federal	2.881	3.021	5 %
2.- Gobiernos Estadales y Locales	<u>10.147</u>	<u>13.669</u>	<u>35 %</u>
3.- Totales Gobierno General	<u><u>13.028</u></u>	<u><u>16.690</u></u>	<u><u>28 %</u></u>

1.1.9. La descentralización en distintos países

La participación que tienen los diferentes niveles de gobierno, varía sustancialmente según se trate de países industrializados o países en desarrollo, si se acepta que la distribución de los empleados públicos puede ser indicativa.

En los países industrializados el gobierno federal tiene una cantidad porcentual de empleados públicos menor que la que tienen los países en desarrollo respecto del total de empleados públicos de todos los niveles de gobierno.

Según estudio realizado en 1983 (6), la situación en el mundo era la siguiente:

	GOBIERNO FEDERAL	GOBIERNOS ESTATALES Y LOCALES (Pcias. y Municipios)
Países Industrializados	<u><u>42,4</u></u>	<u><u>57,6</u></u>
Países en Desarrollo	<u><u>85,4</u></u>	<u><u>14,6</u></u>
Africa	90,2	9,8
Asia	79,3	20,7
America Latina	81,4	18,6

Según información suministrada por la Secretaría de Hacienda de la Nación (7), en 1981 la situación de nuestro país, si bien era menos extrema que la del promedio de los países en vías de desarrollo, no es menos cierto que distaba de la que caracteriza a los países desarrollados.

GOBIERNO CENTRAL

GOBIERNOS PROVINCIALES
Y MUNICIPALES

60,4 %

39,6 %

Las cifras precedentes, enfrentadas a las anteriores, denotan un distanciamiento respecto de la estructura administrativa de los países industrializados, que si bien no alcanza al grado de centralización de la media de los países en desarrollo tampoco es la de los primeros.

REFERENCIAS AL CAPITULO 1.1.

"INTRODUCCION E INTENCION BASICA"

- (1) Decreto 1170 de junio de 1987.
- (2) Oszlak, Oscar - "Políticas Públicas y Regímenes Políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas" - Estudios CEDES-Reimpresión 1984.
- (3) Vázquez Presedo, Vicente - "Economía, Ciencia, Ideología" - Librería Editorial Tesis S.A. - Enero 1984.
- (4) World Development Report 1988. Published for the World Bank-Oxford University Press. Junio 1988-Capítulo 7 "Financial Local Government" págs. 154 y siguientes.
- (5) "Statistical Abstract of the United States 1988" (108th. Edition) National Data Book and Guide to Sources, pág. 282. Cuadro 461 "Governmental Employment and Payrolls: 1970 to 1985"
- (6) "Government Employment and Pay: Some International Comparisons" By Peter S. Heller and Alan A. Tait. International Monetary Fund. Washington D.C. October 1983. Occasional Paper N° 24. (Revised and Reprinted, March 1984. Capítulo III - Issues in the Analysis of Public Sector Employment and Wages: Leverage Implications of Public Employment. Table 2, pág. 10.
- (7) "Política para el cambio estructural en el sector público". Mensajes de los proyectos de leyes de presupuesto 1986/89. Poder Ejecutivo Nacional. Secretaría de Hacienda. Bs.As., 1989. Cuadros X1.3 y X1.5, págs. 352 y 353.

1.2. ENFOQUE METODOLOGICO

Como en alguna medida se ha anticipado en el capítulo precedente, la investigación en el caso de las ciencias sociales, requiere de métodos especiales y distintos del que corresponde aplicar en el caso de las ciencias exactas.

Siguiendo a Umberto Eco (1977) procuraremos desarrollar nuestra investigación cumpliendo los siguientes recaudos:

- 1) Definir un objeto reconocible, que en nuestro caso habrá de ser la administración pública nacional respecto de la provincial y municipal.
- 2) Decir cosas nuevas, fundamentalmente aquella que se refiere a la conveniencia o inconveniencia de la descentralización política-administrativa en la Argentina de hoy y frente a un mayor o menor grado de eficiencia.
- 3) Procurar que el resultado sea útil para coadyuvar al proceso de desarrollo que todos los habitantes esperan. Hasta el momento se ha venido exponiendo este tema en el nivel ideológico, sin un suficiente sustento científico.
- 4) Suministrar elementos que permitan la verificación de la hipótesis que habla de la conveniencia de la descentralización política-administrativa a partir del estado nacional, hacia los estados provinciales y municipales.
 - PRESENTANDO PRUEBAS
 - EXPLICANDO EL PROCEDIMIENTO SEGUIDO
 - SUGERIR NUEVAS VIAS DE INVESTIGACION PARA AVANZAR EN LA CON-
TUNDENCIA DE LA TESIS, y por no y de ser posible,
 - DECIR CUALES SERIAN LOS DESCUBRIMIENTOS QUE DESMORONARIAN
ESA TESIS.

Margot Romano Yalour (1977) (2), sugiere diseñar la investigación en los siguientes procesos:

- a, Exploratorio
- b, Descriptivo
- c, Explicativo
- d, Predictivo

Creemos incluso posible, llegar a un quinto estrato referido a las propuestas que puedan ser aplicables a nuestro país.

La misma autora presenta los dos métodos más comunes de la investigación social; el de las encuestas y el de la observación.

No consideramos verdaderamente aplicable a nuestro trabajo el método de la encuesta, pero si creemos válido el de la observación. El método de la observación, amén de tener en cuenta todas las hipótesis posibles (en nuestro caso sería descentralización vs. centralización), requiere en primer lugar el concenso de los observadores ya que la objetividad de una observación es intersubjetiva. El criterio científico de objetividad descansa en última instancia, en la posibilidad de que ocurran para la sociedad de observadores, las percepciones predichas. Dicho de una manera más sencilla, la suma de percepciones subjetivas, permiten llegar a una conclusión objetiva.

También el método de la observación, requiere no solo el concenso de los observadores, sin que éstos estén ubicados en puntos de observación verdaderamente disímiles. En tal sentido, se utilizará como observaciones para este trabajo, las apreciaciones no solo de quienes han sustentado una ideología determinada, sino fundamentalmente las de aquellos gobernantes que se han expedido al respecto. Estos casos son de interés en cuanto el punto de observación está situado dentro de un contexto centralizador susceptible de ser definidos así sin necesidad de probanza alguna y por la simple evidencia empírica.

Entre estos observadores se consignan:

a) quienes han llegado al poder mediante una acción de facto y se han caracterizado en nuestro país por su origen y organización militar eminentemente verticalista.

b) quienes accediendo al gobierno democráticamente se han encontrado con una organización dada.

c) por observadores ubicados en Francia, país particularmente administrado por una burocracia aristocráticamente especializada e instruída

d) por observadores sitos en una potencia mundial, con una administración centralizadamente planificada como es la que cuenta la U.R.S.S.

Organizamos este trabajo en otras cuatro secciones que suceden a esta PRIMERA PARTE referida a los OBJETIVOS, o sea a la "Intención Básica o Hipótesis de Trabajo" y al ENFOQUE METODOLOGICO ó "Método de Investigación" que se acaba de exponer, sobre la base de la siguiente estructura:

SEGUNDA PARTE: será de carácter DESCRIPTIVO, en la que se exponen CONCEPTOS BASICOS, DEFINICIONES Y CARACTERISTICAS del Sistema Federal Argentino.

TERCERA PARTE: Se referirá fundamentalmente a dar una EXPLICACION de la problemática a analizar, comprendiendo cuatro capítulos independientes, a saber:

- Causas que han influido en la centralización de funciones político-administrativas.
- Efectos de la centralización.
- Ineficiencia de las centralizaciones en diversas áreas sectoriales.
- El equilibrio de los estados provinciales y los intereses del conjunto. Este capítulo es fundamentalmente una descripción sobre el equilibrio de los estados provinciales y los intereses de la Nación que se considera necesario revisar para una mejor comprensión de la estructura argentina sobre la que debería aplicarse una política de descentralización, ensayándose también una propuesta de reorganización político-territorial.

CUARTA PARTE: Centrará la atención en consideraciones Ideológicas y Valorativas y comprenderá además testimonios de observadores relevantes sobre la ineficiencia de la centralización no solo de las áreas responsables de la implementación de medidas, sino también de aquellas que hacen a la formulación de políticas.

QUINTA PARTE: Finalmente, se examinan las distintas propuestas posibles involucrándose, obviamente, la que resulta de nuestra investigación, a través de dos capítulos; a saber:

- Las Posiciones Federalistas.
- La Propuesta Final. Esta propuesta final, es el resultado de la tesis que concluye propugnando la necesidad de reprovincializar el país encarrando el futuro en tal sentido.

REFERENCIAS AL CAPITULO 1.2.

"ENFOQUE METODOLOGICO"

- (1) Eco, Umberto "Como se hace una tesis" Ed. Gedisa-Barcelona 1977
- (2) Sorokin, Lazarsfeld y otros "La Investigación Social". Centro Editor de América Latina - Buenos Aires, 1977.

1.3. CONCLUSIONES SOBRE LOS OBJETIVOS Y METODO DE INVESTIGACION

La generalizada insatisfacción que se manifiesta en todos los sectores de la vida nacional sobre el desenvolvimiento del país, puede tener entre otras causas, una de raigambre administrativa.

El origen de la estructura del gobierno nacional al tiempo de constituirse la federación de provincias argentinas, en 1853, contrasta con la actual, no solo por su crecimiento cuantitativo, sino también por la gran cantidad de nuevas funciones asumidas a lo largo de los años.

Funciones básicas delegadas a la Nación, cuando las provincias decidieron organizarse, que sustantivamente estaban dirigidas en el ámbito externo a la defensa y relaciones exteriores y en el interno a la regulación de la oferta monetaria para el normal funcionamiento de los factores de la producción, pasaron a ser totalizadoras de la actividad interior en desmedro de los gobiernos provinciales y municipales.

Esta evolución pareció estar acompañada por el crecimiento de la disfunción entre la formulación y la implementación de políticas gubernamentales y sugirió que la descentralización podría acercar ambos niveles de gobierno en beneficio de lograr los objetivos buscados en cada caso. En tal sentido una más directa relación entre políticos y administración podría conducir a una mayor eficiencia.

El tema a considerar, es eminentemente técnico y su discusión y análisis escapa al marco legal del federalismo instaurado por la Constitución Nacional la que, como toda norma, siempre es susceptible de revisión.

El análisis que se formula pretende describir las causas de la centralización de funciones en el gobierno nacional, considerado en este caso como variable dependiente. Formulada esta descripción se analiza si el proceso de centralización genera o no ineficiencia.

Admitiendo que respecto de los estudios económicos es susceptible separar los aspectos científicos de los valores e ideologías, nos adentramos en la búsqueda del método de investigación, concluyendo que el denominado "método de la observación" era el más aplicable al caso en examen. Este método admite que la suma de apreciaciones subjetivas, con perspectivas disímiles, (en cuanto a épocas y lugares) al ser concordantes, conlleva a una conclusión científica.

La opinión de observadores seleccionados, no solo resultó coincidente sino que quedó ratificada por estudios totalizadores emergentes del Banco Mundial.

Con el fin de poner a prueba si existía una correlación entre el grado de centralización o descentralización de las políticas de un gobierno nacional con el grado de ineficiencia o eficiencia del mismo, se consideraron estadísticas de los Estados Unidos y mundiales que ratificaron las conclusiones en el sentido que a mayor descentralización, mayor eficiencia.

Si a nivel de gobierno de países puede sostenerse que a una mayor descentralización hay mayor eficiencia, quedaría demostrado que nuestro sistema de gobierno centralizado sería ineficiente.

Esta conclusión conlleva a sostener la necesidad de implementar una seria política descentralizante en cuanto a la formulación e implementación de políticas y a reconocer que el sistema de administración que importa la expresión "federal", utilizada en la Constitución Nacional, tiene plena vigencia en la República Argentina.

SEGUNDA PARTECONCEPTOS PREVIOS Y CARACTERISTICAS DEL SISTEMA FEDERAL ARGENTINO2.1. CRISIS O ESTANCAMIENTO ?

No me parece necesario demostrar que la República Argentina ha venido teniendo un sostenido retroceso frente al concierto de las naciones, habiendo pasado de una situación de privilegio a integrar un grupo de países subdesarrollados.

Se señala, en cambio, que nuestro país no afronta una situación de crisis, sino que transita una tendencia decadente desde hace muchos años.

Permanentemente se escucha hacer referencias a la "crisis" por la que atravesamos. En tal sentido son reiterativas las expresiones de políticos y dirigentes.

Esta creencia, por otro lado, es bastante generalizada. Crisis implica la idea de transitoriedad (1) y si bien no hace a este trabajo la lingüística de la Real Academia, interesa por el contrario diferenciarla de las llamadas "tendencias seculares" entendiéndose por tales a aquellas tendencias que exceden el ciclo económico clásico que habría de reproducirse cada 5 ó 10 años.

El concepto de crisis, importa la esperanza y la expectativa de comenzar a recorrer la fase ascendente del ciclo en forma automática y tan pronto sean superadas naturalmente circunstancias conceptualizadas como de coyuntural.

Examinar si la Argentina actual está atravesando una crisis coyuntural o si sigue una tendencia que algunos economistas están comenzando a identificar como nacida en 1930, es un tema central para establecer si para inducir cambios, es al corto o al largo plazo, aquél al que debe prestársele atención.

Esta definición no debe, -sin embargo-, limitar la óptica como para ignorar que un período cíclico puede agravar o suavizar una tendencia secular.

En el Cuadro I, se han consignado los datos del Producto Bruto Per Cápita de la República Argentina en relación con otros cuatro países con los que sería razonable hacer comparaciones (2) y en ellos se advierte el estancamiento general de nuestra economía entre los años 1962 y 1982 con una caída significativa a partir del quinquenio 1975/80 frente al avance del de los restantes países.

Sin embargo, la evolución en el largo plazo resulta mucho más clara en los guarismos resultantes del Cuadro II (3), en el que Llach formula una

comparación en la evolución de diversos países y regímenes del mundo, con la del nuestro.

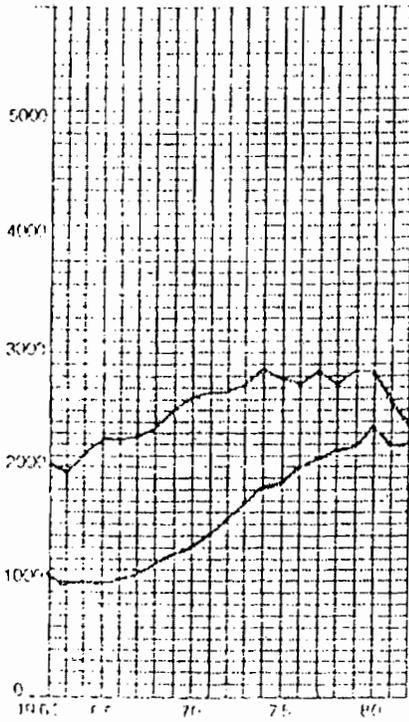
Siendo ello así, las causas del estancamiento debieran buscarse no en los años recientes, sino con una antelación significativamente mayor. Se trata de un problema que evidentemente no es cíclico y requiere ser resuelto por inducción. Establecer cual es al menos uno de los cambios que se debe producir en dicha estructura, para que la situación se revierta, es el objetivo principal de este trabajo.

Llach (3), al referirse al núcleo del estancamiento como el descrédito de los contratos e instituciones y en particular a la generalidad de la erosión de los primeros, se refiere especialmente al "pacto federal", señalando que *"éste se ha ido transformando crecientemente en una ficción. Además de conflictos históricos irresueltos que determinan que las provincias se sientan "acreedoras netas" de la Nación o de la Capital Federal, la creciente concentración de funciones económicas en el Estado nacional es un hecho objetivo. Este centralismo incluye naturalmente a la casi totalidad de las empresas públicas, pero también al poder de disposición de las provincias sobre sus recursos naturales y al manejo de todas las variables macroeconómicas de las que dependen los resultados de las actividades emprendidas en las provincias".-*

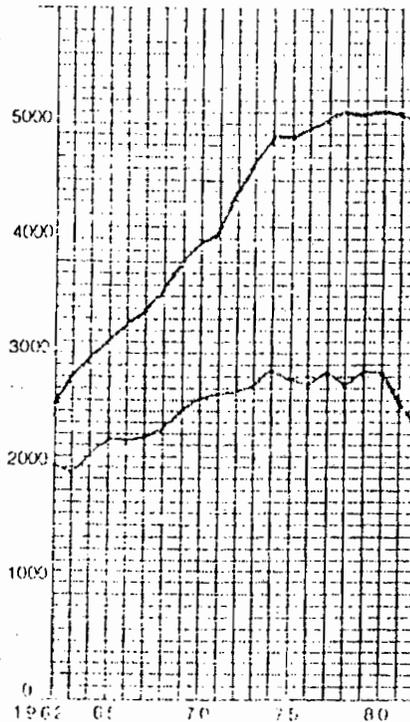
CUADRO 1

Producto bruto per cápita
(en dólares)

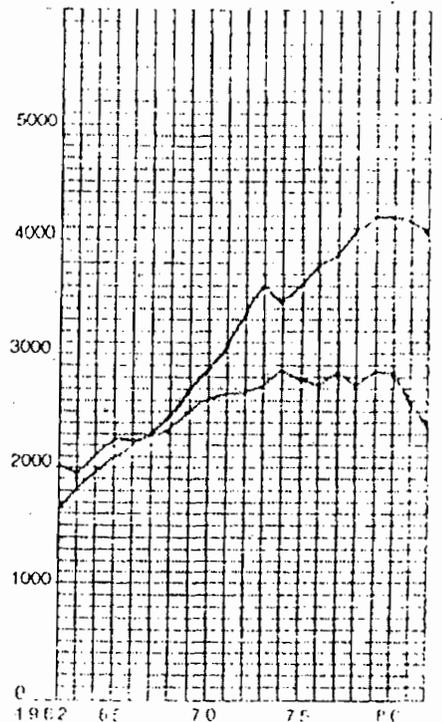
— Argentina
— Brasil



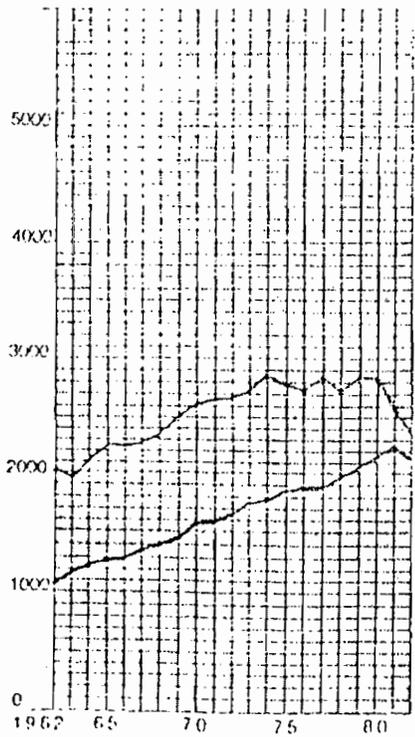
España



Grecia



México



Cuadro N° 1

Producto bruto per cápita en dólares de 1980

	Argentina	Brasil	España	Grecia	México
1962	2627,9	1.011,9	2.571,0	1.610,2	1.063,2
1963	1.929,1	936,4	2.767,1	1.770,4	1.112,4
1964	2.112,1	997,7	2.997,0	1.915,4	1.200,2
1965	2.267,4	975,1	3.053,0	2.092,5	1.249,0
1966	2.230,3	1.010,8	3.237,0	2.199,9	1.299,6
1967	2.268,0	1.033,2	3.336,0	2.295,7	1.317,9
1968	2.324,0	1.124,3	3.523,0	2.445,1	1.377,2
1969	2.445,0	1.201,3	3.792,0	2.672,1	1.419,1
1970	2.605,8	1.275,4	3.902,0	2.876,2	1.552,1
1971	2.662,9	1.394,4	4.062,0	3.083,8	1.561,3
1972	2.671,2	1.513,7	4.350,0	3.335,3	1.642,9
1973	2.727,2	1.684,7	4.651,0	3.573,0	1.722,0
1974	2.856,9	1.801,7	4.879,0	3.424,5	1.765,1
1975	2.790,5	1.848,5	4.857,0	3.582,2	1.894,1
1976	2.725,8	1.987,8	4.949,0	3.705,4	1.870,2
1977	2.852,8	2.055,8	5.053,0	3.859,2	1.833,0
1978	2.703,3	2.101,5	5.085,0	4.072,1	1.928,0
1979	2.848,0	2.193,5	5.059,0	4.193,6	2.037,4
1980	2.623,1	2.312,1	5.023,0	4.185,2	2.133,1
1981	2.560,0	2.183,3	5.037,0	4.105,2	2.217,7
1982	2.376,3	2.184,3	5.027,0	4.042,3	2.140,2

Fuente: Fondo Monetario Internacional/
International Financial Statistics, 1984
Supplement on output statistics

Producto bruto nacional por habitante (PBNH) de la Argentina relativo al de otros países o regiones económicas. 1929 a 1983								
PBNH de la Argentina sobre	Años							
		1929	1939	1950	1960	1970	1975	1983
1. Estados Unidos		.38	.33	.23	.24	.24	.23	.15
2. Países nuevos agro-templados		.46	.44	.34	.34	.34	.27	.20
3. Países industrializados de Europa		.47	.54	.49	.35	.32	.24	.18
4. Países retrasados de Europa		1.08	1.04	1.30	.80	.65	.49	.34
5. Japón		1.16	1.33	2.50	.90	.49	.37	.20
6. Países dualistas latinoamericanos		2.95	2.72	2.72	2.18	2.16	1.84	1.37
7. Chile y Uruguay		1.15	1.40	1.16	1.29	1.20	1.66	.97
8. Sudáfrica		1.54	1.33	1.47	1.64	1.28	1.15	.83
9. Promedio (N=28) (1)		.71	.74	.63	.53	.48	.38	.27
10. Rango de la Argentina (N=29) (2)		18	18	16	20	21	21	25

(1) 28 países considerados.

(2) Ubicación de Argentina dentro del grupo de 29.

2-5

REFERENCIAS AL CAPITULO 2.1.

"CRISIS O ESTANCAMIENTO ?"

- (1) Diccionario de la Lengua Española: "Mutación considerable que acaece en una enfermedad, ya sea para mejorarse, ya para agravarse el enfermo". // 2. Por extensión, "momento decisivo en un negocio grave y de consecuencias importantes".
- (2) Fodor, Jorge. "Notas para la Economía Política de la Industria Argentina"- Boletín Techint 239- Oct/Dic'85
- (3) Llach, Juan José. "Reconstrucción o Estancamiento. Ed. Tesis 1987.

2.2.- LAS PROPUESTAS QUE MAS SE VIENEN DEBATIENDO

Dos corrientes básicas se han venido debatiendo en la Argentina, tanto a nivel político como en el momento de la aplicación práctica y a su turno, tendientes a lograr el mayor bienestar general.-

Las circunstancias de inestabilidad institucional que prevalecieron en nuestro país, no han permitido ver los resultados de la instrumentación de medidas de uno y otro tipo, en el largo plazo, las que por otro lado no serían susceptibles de ser comparadas si se tienen en cuenta los cambios económicos que se producen en el tiempo y en el contexto mundial.

En el corto plazo, totalmente insuficiente para poder establecer el éxito y fracaso de determinadas políticas en lo que hace al área de la economía, no se han visto resultados positivos que permitan alentar alguna corriente y en general, se puede decir sin lugar a dudas, que ante la opinión pública siempre ha privado la desazón y desconfianza, creando resignación más que apoyo.

Las ideas a las que me refiero podrían ser esquematizadas en las siguientes conceptualizaciones globales:

- a) Monetarias y liberales.
- b) Desarrollistas o estructuralistas y planificadoras.

2-7

Las principales características de ambas corrientes ideológicas pueden ser visualizadas en forma sencilla si se esquematizaran del siguiente modo:

A TEORIAS MONETARISTAS Y LIBERALES	B TEORIAS ESTRUCTURALISTAS Y PLANIFICADORAS
<p>Sus postulados y teorías tienen una explicación racional y convincente y una raíz académica y práctica de muchos años en el hemisferio norte, donde ha sido aplicada con éxito en países de vanguardia.</p> <p>Los gobiernos que implementaron esta política lo hicieron en forma muy parcial, separándose siempre de los postulados teóricos.</p> <p>Goza del beneplácito de los principales factores del poder económico y <u>ha querido ser aplicado</u> por las fuerzas armadas en los momentos que gobernaron el país.</p>	<p>Sus postulados deben ser pragmáticamente adecuados a cada economía en particular, careciendo de universalidad. Aún no pudieron ser expuestas con razonamientos capaces de despertar confianza en la instrumentación, la que normalmente se basa en inversiones, aún a costa de cierta expansión monetaria.</p> <p>Los períodos en los que se aplicó esta política no fueron lo suficientemente largos como para que sus logros, -que necesariamente son de largo plazo,- quedaran francamente exteriorizados.</p> <p>Goza del beneplácito de los sectores gremiales y de la gran mayoría del electorado de menores recursos y <u>fué practicado</u> por las fuerzas armadas, aunque en forma inorgánica.</p>

Definidas las principales características de cada una de las corrientes indicadas, podrían señalarse sus divergencias y consensos:

A' MONETARISTAS Y LIBERALES	B' ESTRUCTURALISTAS Y PLANIFICADORES
<p>Tienen fé en las fuerzas del mercado y en la iniciativa privada.</p> <p>En ambas situaciones se reconocen las bondades de un mercado competitivo.</p> <p>Hace énfasis en privatizar todo lo que no es función indelegable del Estado, por considerar que éste es muy poco eficiente en sus actividades, haciendo también hincapié en el concurso de los capitales extranjeros.</p> <p>Ambas participan del concepto de subsidiariedad del Estado, en favor de la persona humana.</p>	<p>Consideran que el mercado argentino es chico e imperfecto y que carece de capitales privados suficientes como para esperar los beneficios del mismo.</p> <p>Para lograr una mayor eficacia de la economía en general, le asigna al Estado la responsabilidad de actuar, ocupando los espacios que no son cubiertos por la actividad privada.</p>

La inflación tiene su origen en la simple emisión de moneda y su control depende fundamentalmente del financiamiento del déficit del presupuesto nacional.

Desequilibrios estructurales son las causas de la inflación y ésta no puede ser restringida con el solo control monetario sin un significativo e inaceptable costo social

En ambos casos se acepta que la inflación es perjudicial para el desenvolvimiento económico.

Adviértase que si bien ambas corrientes de opinión suelen referirse al sobredimensionamiento de la administración pública, ninguna de ellas ha hecho énfasis en la descentralización de la formulación de políticas y de su implementación.-

En este trabajo se pone en tela de juicio si el tamaño del sector público y de su administración es una causa del estancamiento y retroceso relativo. Lo que en definitiva se intenta demostrar es que lo que tiene relevancia no es el grado de intervención estatal sino el grado de centralización o descentralización que dicha intervención estatal tenga.

2.3.- EL FEDERALISMO Y LA FEDERACION

En las líneas que siguen procuraremos definir los conceptos relacionados con el federalismo, tanto desde el punto de vista de la centralización de funciones como desde el prisma opuesto que hoy tienen las partes integrantes de la federación.

Me parece importante comenzar rescatando las definiciones de los dos términos que encabezan este capítulo.

EL FEDERALISMO, dentro de este trabajo, deberá entenderse como un espíritu; la FEDERACION un hecho, o sea una entidad compuesta por los elementos federados. Receptar estos conceptos no es sino precisar el vocabulario al que habremos de recurrir en los párrafos siguientes. (1)

De dichos conceptos se desprenden otras dos ideas también diferentes:

- a) La idea de centralizar facultades y funciones de gobierno, aceptando los estados federados la limitación de sus propias soberanías, ó
- b) La descentralización y provincialización del poder político, económico y administrativo desde el gobierno central hacia las provincias.

Ambos conceptos han sido sucesivamente confundidos por porteños y provincianos y el idioma utilizado en muchísimas ocasiones, tiene significados diametralmente distintos, según el enfoque que de cada una de estas aceptaciones se haga.

La historia argentina nos puede dar un poco de luz sobre este punto, si partimos de la época de la organización nacional. En aquella oportunidad prevaleció la idea de la integración y como consecuencia de ello, la de la creación de un poder centralizador de determinadas funciones que al efecto se delegaban. El federalismo se concebía como una propuesta tendiente a centralizar facultades y funciones de gobierno.

Estas ideas constituyentes, son las mismas por las que se federaron los estados que hoy conforman la república estadounidense, y nada mejor para comprender cada uno de los criterios e ideas que en tal sentido se expusieron que repasar los artículos publicados por el periódico "El Federalista" durante el proceso previo a la aprobación de la Constitución americana (2).

Las ideas que en el mismo sentido prevalecieron en la República Argentina, no distaban de aquellas diferenciándose en cambio por la evolución que tuvieron después, con claro sentido contrario.

En efecto, con el correr de los años, y tras haber asumido el gobierno central facultades no necesariamente delegadas, comenzó a generarse un espíritu tendiente a revertir ese avance para lograr un renacimiento de las autonomías provinciales. El federalismo se entiende entonces como una propuesta descentralizadora.

Para complicar el cuadro de situación etimológica, se habla de federalismo cuando se sugiere que el estado nacional intervenga en las provincias con mayores inversiones o gastos para promover el desenvolvimiento de las economías regionales pero exigiéndosele al mismo tiempo que se abstenga de intervenir en todo aquello que haga a las decisiones políticas, cuya autonomía se reclama.

Los conceptos anteriores también son generalmente utilizados en formas distintas por las provincias "ricas" o por las provincias "pobres" siendo que estas últimas cuentan con el aporte del gobierno nacional en efectivo, con regímenes de promoción, o con inversiones en obras públicas. Atendiendo a este enfoque, pareciera que las ideas sobre federalismo varían según las provincias en función de las posibilidades que cada una tiene para desenvolverse con sus propios recursos, o lo que pareciendo ser una consecuencia directa de ello, en relación entre el producto bruto y el gasto público, ambos "per cápita". Es evidente que a mayor intervención económica del poder central, menos autarquía económica existe y más se afecta la autonomía política y administrativa que entonces aparece particularmente limitada, lo cual, como se dijo, es más notorio en las provincias pobres.

Dicen algunos autores (3) que para terminar con el absolutismo monárquico, nace el constitucionalismo moderno propugnando la limitación del poder. Para limitar ese poder, se recurrió a la división de poderes, a los derechos individuales y al federalismo.

No creemos que el federalismo argentino tenga su origen en el razonamiento precedente, sino en una historia virreinal común de muchos pueblos (provincias) sin las posibilidades económicas y políticas de constituir naciones independientes, pero con el firme propósito de no perder el poder político originario.

2.3.1.- Como podría ser una federación latinoamericana

Imaginemos, para comprender el pensamiento de la primera parte de la última centuria, que hoy, en la última década del siglo XX, nos propongamos concretar la tan declamada y discutida integración latinoamericana. El mayor grado de integración que podría lograrse fácticamente entre los países del área, podría llevarnos a constituir una federación dirigida por un gobierno central que tuviera las siguientes facultades:

- La representación exterior , y
- La defensa común

Seguramente también se pudiera delegar la facultad tendiente a resolver los problemas monetarios aduaneros y arancelarios existentes entre estas naciones para facilitar la integración económica, difícilmente visibles en el corto plazo, pero admisible como objetivo a lograr en el futuro.

Difícil es concebir, por el contrario, que los estados latinoamericanos que integraran una federación como la señalada, lo cual sería un logro gigantesco, delegaran otras funciones importantes en ese gobierno central, (salud, educación, vivienda, justicia, policía, obras públicas, etc.), asegurándose en el momento de la integración que éstas serían facultades no delegadas.

La posibilidad que los países de América Latina logren constituir una federación como la imaginada, era la posibilidad que, en una escala de necesidades mayores, tenían las Provincias del Río de la Plata. Así constituyeron la unión nacional e integraron una federación, instituyendo un poder central en el que delegaron solo algunas facultades, reservándose todas las restantes.

2.3.2.- El sentimiento de unidad

Ese sentimiento de federalismo, era un sentimiento de unidad, de integración, de centralización de determinadas funciones que alcanzaba un peldaño superior al de la "liga de estados soberanos" (3) que hasta entonces las relacionaba.-

2.3.3.- Las provincias económicamente autosuficientes

La República Oriental del Uruguay se independizó en tanto tenía autonomía como para mantener esa soberanía; Buenos Aires se integró a la Confederación varios años después de la Organización Nacional porque también tenía, -y la sigue teniendo hoy- autonomía para ser una nación.-

El resto de las provincias, individualmente consideradas no cuentan aún hoy con el potencial político y económico como para alcanzar el rango de nación, y para ellas la federación era una necesidad.

2.3.4.- El sentimiento de descentralización

Por el contrario, el sentimiento que parece comenzar a difundirse en esta última parte del siglo XX, no es el de centralizar funciones, sino el inverso. Las provincias advierten una excesiva intervención del estado central en los problemas políticos y económicos locales y ven en esta intervención un avance sobre facultades no delegadas por parte del gobierno central.

La afligente situación económica, comparada con otras naciones del mundo, está llevando hoy al convencimiento de muchos habitantes porteños y provincianos, desde el llano o desde los gobiernos, a pregonar un federalismo que conduzca a la descentralización de las funciones del estado central.

Mucho se está escribiendo sobre este tema, pero siendo Pedro Frías uno de sus permanentes y más lúcidos expositores, habré de limitar este enfoque ideológico transcribiendo sus palabras:

"Una administración sobredimensionada es menos funcional, resulta saturada de su propia potencia, neutralizada por la multiplicación de sus deberes cada vez más complejos, cada vez menos controlables, extraviados y sin eficiencia" (4) finalizando su pensamiento con una frase de Ortega y Gasset que dice: "En grande o en pequeño, toda historia nacional llega a un punto en que ... es necesario despertar la periferia del gran cuerpo político y gritar: "Eh, vosotros las provincias: es preciso que dejéis de ser provincianas. He aquí llegada la hora en que tenéis que afrontar nuevos impulsos intactos. El Estado renacerá de vosotras o no renacerá. Eh, las provincias de pie."

Este es el sentimiento de federalismo que comienza a avisorarse en los últimos años, incluso desde el gobierno central. La incapacidad del mismo, para afrontar un creciente cúmulo de responsabilidades, frente a la alternativa de federalizar al país, logrando su provincialización, está tomando cada vez más cuerpo.

El federalismo de los padres de nuestra patria, tendía a lograr que una "liga de estados soberanos", insuficientemente desarrollados como para erigirse en naciones independientes, se integrara en una federación para lograr la personería que solos no podrían alcanzar, centralizando facultades en un gobierno de rango distinto con funciones limitadas y expresas.

Ante el hecho de una cada vez mayor cantidad de funciones asumidas por ese gobierno central, hoy el federalismo se entiende como el proceso inverso: volver a las provincias las funciones asumidas en exceso por el Estado Nacional, el que, sea por ello mismo o por razones exógenas, ha llegado a un absoluto grado de ineficiencia para cumplir las funciones que queriendo o sin querer, ha venido tomando para sí.

2-13

REFERENCIAS AL CAPITULO 2.3.

"EL FEDERALISMO Y LA FEDERACION"

- (1) Aceptaciones emergentes del diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.
- (2) Hamilton, Madison y Jay - "El Federalista - Los ochenta y cinco ensayos que Hamilton, Madison y Jay escribieron en apoyo de la constitución americana" - Fondo de Cultura Económica-México- 1982.
- (3) Sánchez Sañudo, Carlos - Ambito Financiero 4-9-85 y La Prensa 8.7.83.
- (4) Conferencia del Dr. Pedro Frías pronunciada en el Consejo Federal de Inversiones, publicada por dicho organismo en una recopilación llamada "FEDERALISMO" - 1982.

2.4.- EL FEDERALISMO ARGENTINO

2.4.1.- La relación centralización - descentralización

Como se decía precedentemente, el sentimiento federalista de la época de la organización nacional, tenía dos fuerzas aparentemente contradictorias:

- 1) Mantener el poder político de las provincias, para poder resolver autónomamente sus problemas internos, y
- 2) Delegar poder político en el Estado Nacional, para que asuma la representación de determinadas funciones que expresamente se establecían.

Sin embargo, hecha la especificación anterior, en base a la cual se dictó definitivamente la Constitución Nacional cabe señalar que también existían en la época aspectos relacionados con la posibilidad de revertir el estado de pobreza en el que se desenvolvían algunas provincias del interior frente al impulso y desarrollo que tomaba el puerto de Buenos Aires.

2.4.2.- "El pensamiento de Alberdi"

Alberdi veía en la federación la posibilidad de integrar económicamente al país más que mantener las autonomías políticas.

Podríamos hasta alcanzar a visualizar en su pensamiento federal, el reconocimiento de las autonomías provinciales solo por razones históricas y políticas como paso para el desarrollo económico que era lo que fundamentalmente le preocupaba. -

Alberdi mismo decía: *"Nuestros contratos o pactos constitucionales en la América del Sud deben ser una especie de contratos mercantiles de sociedades colectivas, formadas especialmente para dar pobladores a estos desiertos, que bautizamos con los nombres pomposos de Repúblicas; para formar caminos de fierro, que supriman distancias que hacen imposible esa UNIDAD INDIVISIBLE en la acción política: (el énfasis es del propio Alberdi), que con tanto candor han copiado las constituciones de Sud América de las constituciones de Francia, donde la UNIDAD POLITICA (el énfasis ahora es nuestro), es obra de 800 años de trabajos preparatorios" (1).*

Alberdi habla también sobre la forma de concebir una federación y de los grados de ella para hacer posible la unidad y la autonomía entre los muchos que puede llegar a tener este tipo de asociación. Se refiere a provincias independientes y al mismo tiempo subordinadas al gobierno FEDERAL, CENTRAL o GENERAL (2).

A riesgo de ser copista, el trabajo Alberdiano (3) es el gran receptor de las características del pensamiento de nuestros constituyentes.

Dice el ilustre argentino al referirse a la federación pura y la federación posible:

"Pero la simple federación, la federación pura, no es menos irrealizable, no es menos imposible en la República Argentina, que la unidad pura ensayada en 1826."

"Una simple federación no es otra cosa que una alianza, una liga eventual de poderes iguales e independientes absolutamente. Pero toda alianza es revocable por una de las partes contratantes, pues no hay alianzas perpetuas e indisolubles. Si tal sistema fuese aplicable a las Provincias interiores de la República Argentina, sería forzoso reconocer en cualquiera de ellas el derecho de revocar la liga federal por su parte, de separarse de ella y de anexarse a cualquiera de las otras Repúblicas de la América del Sud; a Bolivia, a Chile, a Montevideo, v.g. - Sin embargo, no habría argentino, por federal que fuera, que no calificase ese derecho de herejía política, o crimen de lesa nación. El mismo Rosas, disputando al Paraguay su independencia, ha demostrado que veía en la República Argentina algo más que una simple y pura alianza de territorios independientes."

"Una simple federación excluye la idea de un gobierno general y común a los confederados, pues no hay alianza que haga necesaria la creación de un gobierno para todos los aliados. Así, cuando algunas Provincias argentinas se han ligado parcialmente por simples federaciones, no han reconocido por eso un gobierno general para su administración interior."

"Excluye igualmente la simple federación toda idea de nacionalidad o fusión, pues toda alianza deja intacta la soberanía de los aliados."

.....

"La federación de los Estados Unidos de Norte América no es una simple federación, sino una federación compuesta, una federación unitaria y centralista, digámoslo así; y por eso precisamente subsiste hasta la fecha y ha podido hacer la dicha de aquél país. Se sabe que ella fué precedida de una Confederación o federación pura y simple, que en ocho años puso a esos Estados al borde de su ruina."

"Por su parte, los federales argentinos de 1826 comprendieron mal el sistema que querían aplicar a su país."

"Como Rivadavia trajo de Francia el entusiasmo y la adhesión por el sistema unitario, que nuestra revolución había copiado más de una vez de la de ese país, Dorrego, el jefe del partido federal de entonces, trajo de los Estados Unidos su devoción entusiasta al sistema de gobierno federativo."

.....

"Ellos confundían la Confederación de los Estados Unidos del 9 de julio de 1778 con la Constitución de los Estados Unidos de América, promulgada por Washington el 17 de septiembre de 1787."

.....
"El primero era una simple federación; el segundo es un sistema mixto de federal y unitario. Washington decidió de la sanción de éste último sistema, y combatió con todas sus fuerzas la primera federación simple y pura, que dichosamente se abandonó antes que concluyese con los Estados Unidos. De aquí viene que nuestros unitarios de 1826 citaban en favor de su idea la opinión de Washington, y nuestros federales no sabían responder que Washington era opuesto a la federación pura, sin ser partidario de la unidad pura!"

"La idea de nuestros federales no era del todo errónea, y solo pecaba por extremada y exclusiva. Como los unitarios, sus rivales, ellos representaban también un buen principio, una tendencia que procedía de la historia y de las condiciones normales del país."

"Las cosas felizmente nos traen hoy al verdadero término, al término medio, que representa la paz entre la provincia y la nación, entre la parte y el todo, entre el localismo y la idea de una República Argentina!"

"Será, pues, nuestra forma normal un gobierno mixto, consolidable en la unidad de un régimen nacional; pero no indivisible como quería el Congreso de 1826, sino divisible y dividido en gobiernos provinciales limitados, como el gobierno central, por la ley federal de la República."

"Si la limitación no es por sí sola una razón, tampoco hay razón para huir de ella cuando concurre motivo de seguirla."

.....
"Es practicable y debe practicarse en la República Argentina la federación mixta o combinada con el nacionalismo, porque este sistema es expresión de la necesidad presente y resultado inevitable de los hechos pasados!"
.....

2.4.3.- "El pensamiento de Esteban Echeverría"

Otro hombre al que hay que recurrir por ser exponente de la época, es Esteban Echeverría (4), quien le decía en una carta a Urquiza:

"No somos unitarios, porque estamos persuadidos que el sistema unitario es el peor de los sistemas para el régimen de la República. Pero tampoco somos federales en el sentido que Rosas ha dado a esta palabra para solapar su unitarismo mil veces más exagerado y despótico que el del partido unitario. Sin embargo, tomando como principio de nuestra doctrina el pensamiento de Mayo, queremos la verdadera federación; porque queremos la democracia

que no es otra que la organización federativa de la provincia y de la República".

.....
"Queremos, pues en la organización nacional, la soberanía e independencia de cada provincia en todo lo relativo a su régimen unitario, y la erección de un gobierno central para la gestión de los intereses y la dirección de los negocios generales de la confederación".-

"Queremos garantías sociales, la fraternidad entre todos, la libertad para todos, y la igualdad de derechos y deberes en todos y cada uno de los miembros de la gran familia argentina".

"Queremos, para asegurar el goce de estas garantías sociales, la organización del sistema municipal en cada distrito, en cada villa, en cada departamento de provincia, y V.E. no debe ignorar que el sistema municipal es el fundamento necesario de toda federación bien consolidada y cimentada".

2.4.4.- Las enseñanzas de Bidart Campos

Nada mejor, para interpretar las ideas de Alberdi y Echeverría, que leer a los contemporáneos que las estudiaron y sistematizaron dándole aún más significación y claridad al proceso que condujo a la creación del estado argentino y a la definición de las características del modelo adoptado.

Bidart Campos (5) sostiene que si bien la confederación nace de un pacto, la federación resulta de una constitución. De ella se debe desprender la autonomía de los estados provinciales y la soberanía del estado nacional. La primera no es sujeto de derecho internacional, la segunda sí lo es. Sus integrantes retienen el derecho a separarse en el primer caso. Son insolubles en el segundo.

Bidart Campos (5), sin esquematizarlo en la forma que sigue, enseña los distinguos entre una confederación y una federación. Nos parece útil consignarlos para comprender mejor la forma que se eligió para la creación del estado argentino.

CARACTERÍSTICAS	CONFEDERACION	FEDERACION
<p>Surgimiento configura</p> <p>organiza</p> <p>el poder recae</p> <p>sujeto de derecho internacional</p> <p>derecho de secesión de los estados inte- grantes</p> <p>derecho de nulificación (negativa a aplicar deci- siones del organo de go- bierno)</p>	<p>de un pacto</p> <p>una alianza de estados independientes y sobe- ranos.</p> <p>un órgano encargado de las competencias que es- tablece el pacto.</p> <p>sobre los estados miem- bros.</p> <p>No lo es.</p> <p>si</p> <p>si</p>	<p>de una constitución</p> <p>estados autónomos y solo el estado federal tiene soberanía.</p> <p>un poder con la plenitud de sus tres funciones y sus respectivos órganos que se ejerce dentro de todo el territorio en ba- se a las competencias que le asigna la constitución.</p> <p>ejerce poder directo sobre la población sin perjuicio de los gobiernos locales.</p> <p>Es sujeto, con personali- dad exclusiva, no siéndolo los estados que la forman.</p> <p>No, es unión indisoluble.</p> <p>Los estados integrantes no pueden resistir las decisiones del gobierno federal.</p>

2.4.5.- Bidart Campos y el nacimiento del federalismo argentino

Bidart Campos (5) nos explica también, con meridiana claridad y envidiable síntesis, como nace el federalismo argentino, y cuales fueron las tres relaciones típicas de la estructura federal.

"Nuestro estado federal surge con la constitución de 1853. Se llama República Argentina, y es un estado nuevo u originario. Sin embargo, histórica y cronológicamente, nuestro federalismo no fué una creación repentina y meramente racional del poder constituyente, sino todo lo contrario, una recepción de fuerzas y factores que condicionaron su realidad sociológica. Por eso, lo consideramos un contenido pétreo."

"Para comprender que el federalismo argentino no es ni una improvisación racionalista ni una copia del federalismo norteamericano, volvemos a reiterar que en su cronología histórica se componen tres fuerzas de integración de índole distinta: a) una fuerza proveniente del medio físico-natural, donde la situación capitalina de Buenos Aires, jugó como polo de atracción de las provincias; dicho medio, aunque algo esfumado en sus comienzos, conformaba un ámbito territorial preexistente; b) una fuerza ideológica, que es la doctrina federal, cuya expresión mejor sistematizada ha sido el pensamiento oriental, fundamentalmente el de Artigas; c) una fuerza instrumentadora, que es el proceso de los pactos interprovinciales."

"La estructura constitucional de nuestra federación presenta los rasgos fundamentales de todos los estados federales, a saber, las tres relaciones vertebrales: a) de subordinación; b) de participación y c) de coordinación".

"La relación de subordinación se expresa en la llamada supremacía federal. El equilibrio del principio de unidad con el de pluralidad tiende a proporcionar cohesión mediante la subordinación de los ordenamientos jurídico-políticos locales al ordenamiento federal. Ello quiere decir que la constitución federal impone ciertas pautas en las estructuras de lineamiento que deben ser acatadas y reproducidas por las constituciones de los estados miembros. La prioridad de la constitución federal se nos muestra como evidente, existiendo también prioridad de todo el orden jurídico federal."

"Nuestro derecho constitucional formula el principio de subordinación:

"a) El art. 5º establece que cada provincia dictará una constitución, con lo que se le reconoce su poder constituyente. Pero lo hará dentro de un marco determinado: "bajo el sistema representativo republicano", "de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la constitución federal", asegurando "su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria".

"b) El art. 31, al enunciar el principio de supremacía constitucional y federal, reitera que la constitución federal, las leyes que en su consecuencia dicte el congreso, y los tratados internacionales "son la ley suprema de la nación", y todo este bloque que latamente denominamos "ordenamiento federal" prevalece sobre los ordenamientos locales; las provincias están obligadas a conformarse a aquella "ley suprema", "no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales". Por fin, los gobernadores de provincia son agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la constitución y las leyes del estado federal, según norma del art. 110."

"La relación de participación implica reconocer en alguna medida el derecho de las provincias a colaborar en la formación de decisiones de gobierno federal. Nuestra constitución la institucionaliza componiendo dentro del gobierno federal al órgano congreso con una cámara de senadores, cuyos miembros representan a las provincias. Dos senadores por cada una permiten a las provincias la participación en las decisiones del congreso federal. Nuestro bicammarismo responde, pues, a la forma federal del estado".

"La relación de coordinación delimita las competencias propias del estado federal y de las provincias. Se trata de distribuir o repartir las competencias que caen en el área del gobierno federal y de los gobiernos locales."

"Para ello, el derecho comparado sigue sistemas diversos: a) todo lo que la constitución federal no atribuye al estado federal, se considera reservado a los estados miembros; la capacidad es la regla para éstos, y la incapacidad es la excepción; en tanto para el estado federal ocurre lo contrario: la incapacidad es la regla, y la capacidad es la excepción; b) inversamente, todo lo que la constitución federal no atribuye a los estados miembros, se considera reservado al estado federal, para quien, entonces, la capacidad es la regla y la incapacidad es la excepción; c) enumeración de las competencias que incumben al estado federal y a los estados miembros."

2.4.6.- Sánchez Viamonte y el federalismo argentino

Para comprender mejor el sentido de la idea de este capítulo, cabe transcribir a Sánchez Viamonte (6) cuando dice:

"La Constitución Argentina es la consecuencia de un entendimiento o conciliación de ... tendencias políticas encontradas, y también el equilibrio de fuerzas organizadas políticamente con el nombre de provincias, dentro de la Nación, cuya existencia es reconocida desde 1810 como una unidad real".

"En la redacción y sanción de la Constitución Argentina, las provincias no intervinieron como Estados que se confederan o alían entre sí por medio de un pacto, sino como fuerzas políticas organizadas, que imponen ciertas condiciones al futuro desarrollo de una unidad política existente desde la

Revolución de Mayo, pero caótica y turbulenta, como consecuencia de la lucha internamente sostenida tanto por las organizaciones de carácter autónomo y local, las provincias, como por los partidos sostenedores de tendencias opuestas sobre la forma de estructurar el gobierno".

"El estado federal, -continúa diciendo Sánchez Viamonte,- significa el establecimiento constitucional de jurisdicciones delimitadas, en las que las provincias se reservan una cierta autonomía, no soberanía, e imponen tal condición, no para entrar en un pacto federal, sino para mantenerse pacífica y normalmente dentro de la unidad política nacional, de la que se reconocen partes integrantes".

2.4.7.- La opinión de Mario Justo López

López (7) se refiere al estado federal diciendo: "Se da el nombre de "Estado federal" a un Estado compuesto, a su vez, por varios Estados. En tal caso, y aunque ello ha sido objeto de controversia, se reconoce que sólo el primero es titular de la soberanía, y se da a los otros, a los que se considera no soberanos, el nombre de Estados-miembros o Estados particulares, o se los designa también con otras denominaciones (cantones, en Suiza; provincias, en la Argentina)."

"Los rasgos característicos del Estado federal se ponen de relieve a través de su comparación con los propios de la confederación. En el Estado federal, la "norma vinculatoria" entre los Estados-miembros es la "constitución"; el fin es "omnicomprensivo" y no se reduce a la política exterior y algunos otros accesorios; el órgano u órganos centrales revisten "carácter corporativo", como que se trata de un Estado; los Estados-miembros carecen de derechos de nulificación y de secesión."

.

" En la actualidad no hay confederaciones propiamente dichas y los Estados federales que existen no obedecen a un modelo único, existiendo en realidad distintos grados de federalismo que permiten clasificar los Estados federales según sea mayor o menor su aproximación al tipo confederación. A ese respecto, cabe señalar que el Estado argentino es uno de los menos federales."

"El cuadro siguiente permite establecer, a través de sus respectivos rasgos característicos, la diferencia entre Estado federal y confederación:"

Rasgos característicos	Confederación	Estado federal
Naturaleza de la norma vinculatoria	Pacto (de derecho internacional)	Constitución (de derecho interno)
Carácter de los Estados-miembros	Estados soberanos, con vinculación inmediata a la comunidad internacional	Estados autónomos, sin vinculación inmediata con la comunidad internacional
Finalidad	Protección externa, principalmente	Múltiple
Organización	Órgano u órganos comunes permanentes (sin constituir una persona jurídica: <i>no es Estado</i>)	Órganos comunes permanentes (que constituyen una persona jurídica: <i>es Estado</i>)
Extensión del poder del órgano u órganos comunes	Sobre los Estados-miembros, solamente	Sobre los Estados-miembros y los ciudadanos de éstos
Derechos de los Estados-miembros	De nulificación y de secesión	Inexistencia de derechos de nulificación y de secesión

Más adelante, Mario Justo López se refiere al "Estado unitario" y al "Estado Federal" diciendo:

"El estado unitario constituye una forma de Estado que se caracteriza por la centralización política, o sea que la competencia legislativa está reservada a los órganos centrales, de tal modo que si existen autoridades locales la descentralización consiguiente sólo alcanza a la ejecución de la actividad estatal. Dice Ranelletti que el Estado unitario es la forma en que se realiza del modo más perfecto la idea del Estado, porque en él un "pueblo" es organizado sobre un único "territorio" y bajo un solo "poder". Buerdeau, por su parte, dice que el Estado Unitario es aquel en el cual la organización constitucional responde a la triple unidad del soberano, del poder estatal

y de los gobernantes, siendo, además, el poder estatal uno en su fundamento, en su estructura y en su ejercicio. Agrega que esa simplicidad teórica del Estado unitario responde a una simplicidad análoga de la sociedad, que corresponde cada vez menos a la realidad actual."

"El federalismo, como doctrina, y el Estado federal, como institución, han sido considerados como factores que favorecen la existencia y el desarrollo de una sociedad pluralista y de un régimen político de carácter democrático constitucional. Dice Lipset, refiriéndose a la cuestión con sentido crítico, que "el federalismo aumenta las oportunidades de múltiples fuentes de desaveniencias al agregar intereses y valores regionales a los otros que atraviesan la estructura social"; pero -agrega-, donde no existen divisiones territoriales de carácter étnico, religioso, o lingüístico, parece servir bien a la democracia. Según Friedrich, "el federalismo es una parte integrante del constitucionalismo moderno", y agrega: "Una estructura política federal establece una división espacial o territorial de poderes, aparte de la funcional. Tal división opera como restricción bastante eficaz contra el abuso de los poderes gubernamentales por las autoridades centrales... En otras palabras, lo que hace el federalismo es utilizar en apoyo de la Constitución unos poderes locales firmemente fortificados y ofrecerles a la vez la protección que deriva de la Constitución. Da a los grupos localizados un trato en cierto modo análogo al que reciben los ciudadanos, a quienes se les garantiza, de igual manera, una espera de relativa independencia, de libertades civiles... Sin embargo, las estructuras políticas federales, comparten con todo el constitucionalismo formalizado la dificultad de ajustar un plan relativamente rígido a las exigencias cambiantes de una sociedad industrial dinámica".

"El Estado federal, como todas las instituciones, no vale por sí mismo ni al margen de la diversidad de factores condicionantes (sociopsicológicos, geográficos, económicos, culturales). Por la misma razón, no cabe valorar al Estado federal en general y en abstracto. Con tales salvedades, no hay duda de que el federalismo puede resolver el problema de combinar la diversidad regional con la unidad nacional y obrar, además, como garantía de libertad para los grupos y las personas".

REFERENCIAS AL CAPITULO 2.4.-"EL FEDERALISMO ARGENTINO"

- 1) Alberdi -BASES- Cap. X "in fine"
- 2) Idem.- Cap. XIX
- 3) Idem.- Cap. XXI
- 4) Romero Carranza, Rodriguez Varela y Ventura "Manual de Historia Política y Constitucional" AZ Editora S.A.- Bs.As., 1977
- 5) Bidart Campos, Germán-Manual de Derecho Constitucional Argentino-EDIAR,1983
- 6) Sánchez Viamonte, Carlos-Manual de Derecho Constitucional-Edit. Kapeluz 3a.: Ed. - 1958
- 7) Mario Justo López, "MANUAL DE DERECHO POLITICO" Ed. Kapeluz S.A." 1973.-

2.5.- EL CONTRATO CON EL ADMINISTRADOR Y LAS GRANDES FUNCIONES DELEGADAS

Nuestra Constitución Nacional tiene establecidas:

- a) Expresas facultades acordadas al Gobierno Central.
- b) Expresas facultades reservadas a los estados provinciales.
- c) Facultades implícitas reservadas también a los estados provinciales y de finidas por el art. 104 bajo la expresión "*Estas (las provincias), conservan todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación*" (1)
- d) Facultades concurrentes, es decir que pueden ejercerse indistintamente tanto por la Nación como por las Provincias, fundamentalmente las enumeradas por el inciso 16 del art. 67 referido a las atribuciones del Congreso.

Muchas son las normas que al respecto establece el texto constitucional, en lo que hace a los puntos anteriores, pero interesa especialmente, en cuanto a la administración del país y en particular a esta tesis señalar los siguientes aspectos principales:

Si bien la Ley Fundamental habla de facultades, no cabe dudas al respecto que el término conlleva como aspecto más importante, el de las funciones u objetivos, que son los que interesan para la organización nacional.

Predefinidos tales objetivos, sí cabe hablar de las facultades conducentes a lograrlas, del mismo modo como en los estatutos de una sociedad, se hace expresa referencia al objeto social y seguidamente a las facultades que suelen enumerarse bajo expresiones tales como "Para ello, la sociedad podrá comprar, vender operar con el Banco de la Nación Argentina, ... etc."

Las funciones que directa o indirectamente establecieron los constituyentes, pueden entonces, ser enumeradas con los siguientes conceptos:

- Corresponde a la Nación, ocuparse de los "negocios" externos a la confederación, es decir a los que tienen que ver con las relaciones fundamentalmente políticas con los demás estados del mundo, asumiendo la representación del conjunto.
- Correlativamente con la función acordada en el párrafo anterior, y dado que las mismas le fueron asignadas, también le corresponde a la Nación tomar a su cargo la defensa común contra terceros países. No sería razonable adjudicar la responsabilidad de dirigir los negocios externos del conjunto, si por otro lado no se delega la posibilidad de hacerlos cumplir y respetar.
- Otra función muy importante desde el punto de vista de la administración del conjunto, es la creación y emisión de moneda. Para la época de la organización nacional cada uno de los estados provinciales tenía su propia moneda. En determinado momento, la absoluta falta de estabilidad de la misma; su falta de garantía y aceptación en perjuicio de la mar-

cha de las respectivas economías, hizo indispensable que se delegara en un órgano supraprovincial esta función económica tan importante para la circulación de la riqueza.

Estas funciones, se suman con otras concurrentes como pueden ser "proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y el bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración". tal como lo señala el ya citado art. 67 en su inciso 16, para lo cual queda facultada para dictar "Planes de instrucción general y universitario, promover la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables...., la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegio y recompensas de estímulo (1).

Las provincias obviamente también tienen estas funciones en sus respectivos territorios y obviamente están facultadas para ejercitarlas, pero buscaban el apoyo de la Nación en la que veían la posibilidad de obtener ayuda, y con ella abrir las puertas para el desarrollo de sus pobres economías.

La creación de la República Argentina, es indudable que significó la creación de un estado federal que conllevó a designar como administrador del conjunto al Gobierno Nacional, adjudicándole paralelamente con su instauración, normas que hacían a la organización y funcionamiento del todo.

Este capítulo tiene por objeto fundamental identificar las grandes funciones delegadas que ya hemos esquematizado, y que son las que hacen a la esencia del contrato federal:

- Relaciones Exteriores
- Defensa
- Moneda

El resto de los objetivos , no son funciones esenciales, sino que son de apoyo para el cumplimiento de aquellas, o resultan de requerimientos económicos. Son parte del convenio pero no esencia del mismo.

La interpretación del diario "La Nación"

Estas funciones se fueron desvirtuando con el tiempo, y al respecto cabe leer al matutino La Nación (2), cuando a fines de 1983, señalaba:

“ Ciento treinta años atrás, la República Argentina eligió la forma federal de gobierno y así lo convinieron los constituyentes. Hoy se advierte, desde los más dispares sectores de opinión, que el federalismo ha sido con frecuencia postpuesto a otros objetivos en este lapso y que el poder central ha avanzado regularmente sobre las facultades de los Estados provinciales.

Los reclamos en favor de una organización política más orientada hacia el ideal federalista son virtualmente unánimes; muy a menudo, sin embargo, se adoptan posturas, se emiten propuestas, se formulan pedidos que en nombre de intereses sectoriales e inclusive con la intención de satisfacer requerimientos locales o regionales tienden en verdad a intensificar la presencia del gobierno central en áreas constitucionalmente reservadas a la jurisdicción provincial. Es decir, que existen presiones cotidianas que, aun sin proponérselo, acaso por un desconocimiento generalizado de la esencia del sistema federal, van en desmedro de las autonomías locales y apuntalan el fortalecimiento del gobierno nacional.

Es necesario recordar que el régimen federal instituido en el artículo inicial de la Constitución Nacional es, ante todo, el resultado de una decisión colectiva de trasfondo histórico. El Estado nacional ha de asumir las facultades que expresamente, en esa misma Constitución, le han sido delegadas. Otras atribuciones están explícitamente reservadas para los Estados provinciales. En general, es posible incluir entre las facultades delegadas aquellas cuya cesión constituye la base de la unidad nacional y que permiten la existencia visible de una comunidad orgánica: el manejo de las relaciones exteriores, la acuñación de moneda, la organización y conducción de las Fuerzas Armadas, el establecimiento de una única aduana, mencionadas todas, en forma explícita, en el artículo de nuestra Carta Magna.

A través de los años, sin embargo, ha habido en la práctica una progresiva absorción de atribuciones provinciales por el gobierno de la Nación; es decir, una pérdida persistente de las autonomías locales.

La Nación ha ido generando estructuras cuya gestión invade el campo de acción de los Estados provinciales por razones no siempre explicables desde puntos de vista técnicos o económicos. Es verdad que el inciso 16 del artículo 67 (atribuciones del Congreso Nacional) asigna a la rama legislativa del Estado nacional funciones concurrentes con las que el artículo 107 -en este caso sí,

en forma explícita, aunque genérica y amplia-
confiere a las autoridades provinciales.

Pero la Nación ha hecho ostensible abuso de su capacidad de emitir dinero, ha creado contribuciones que van más allá de sus facultades y ha recurrido al crédito en medida desproporcionada. De tal modo, absorbió un caudal creciente de recursos no sólo de la actividad privada sino también de los Estados provinciales; ésta ha sido la razón más eficiente del empobrecimiento común y de la causa principal del retardo con que se desarrollan algunas economías locales.

Esa diferencia de poderío económico se tradujo en diferencia de poderío político: las provincias tuvieron que acudir a la benevolencia del poder central, no ya para encarar programas de crecimiento económico sino para solventar sus gastos corrientes. Durante buena parte de los últimos años, no sólo el Estado nacional atendió la mayor proporción de la inversión en las provincias en casi todos los órdenes -salud, vialidad, energía, etcétera- sino que aportó sumas decisivas para permitir el funcionamiento de las administraciones locales. La pérdida de autonomía económica engendró, naturalmente, una pérdida de autonomía política. El punto extremo de esta tendencia, durante la etapa abierta en 1976, fue -al igual que ocurrió durante todos los gobiernos de facto- disponer que las autoridades provinciales ajustaran su acción a los objetivos básicos del gobierno central. En este lapso, no obstante, se produjo una cierta descentralización funcional, con la transferencia de escuelas, servicios asistenciales y transportes subterráneos a las jurisdicciones locales.

No hay que perder de vista el hecho de que, con frecuencia, y mucho más en la medida en que crece el poder económico del Estado federal, son los mismos intereses provinciales los que suelen reclamar la intervención del gobierno central. Pero en la base del fuerte retroceso del federalismo argentino se encuentra el fortalecimiento indebido del poder central por abuso de sus facultades a expensas de un persistente debilitamiento comparativo de las economías provinciales, y también como resultado de la falta de los organismos constitucionales respectivos. La recuperación de las atribuciones de cada Estado para gobernarse cabalmente a sí mismo, es decir, el retorno a un federalismo efectivo, pasa, pues, por la limitación de las facultades que sin mesura ha asumido el gobierno central para apropiarse por vía del crédito compulsivo y la emisión monetaria -más aún que por medios tributarios- de los recursos del resto de la comunidad.

El texto precedente, interpreta una realidad que es necesario revertir y que por contraste permite comprender mejor la evolución habida con relación a las funciones (objetivos) y facultades (medios) producida en los hechos luego de suscribirse el contrato original.

REFERENCIAS AL CAPITULO 2.5.-"EL CONTRATO CON EL ADMINISTRADOR Y LAS GRANDES FUNCIONES DELEGADAS"

- (1) Diccionario de la Constitución Nacional - Dirección General del Boletín Oficial e Imprentas - Buenos Aires, 1963.
- (2) La Nación, 9 de diciembre de 1983.

2.6.- EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE LA CONSTITUCION NACIONAL

Considero necesario, atraer nuevamente la atención sobre la forma de organización administrativa del estado por vía de la interpretación del texto constitucional.

Sabido es que toda organización requiere como principio fundamental la definición de las misiones y funciones que le corresponden, conceptos éstos totalmente receptados en la elaboración de cualquier estructura orgánica, especialmente cuando se trata de organismos del estado.

Cuáles son las misiones y funciones del Estado nacional cuando se la examina con la perspectiva del momento de su organización?

Como ya se señalara, las provincias constituyentes de la Nación resolvieron erigir un responsable de:

- Las relaciones exteriores
- La defensa común
- La emisión monetaria

Los precitados objetivos sustantivos, a riesgo de ser simplistas, e incurrir en omisiones, fueron esencialmente los que dieron origen a la Nación. Ninguna de las provincias argentinas estaba en condiciones de afrontar las precitadas funciones ni tenía dimensión para constituirse en Nación. Solo la suma de las mismas podía confluír al objeto indicado, y así lo hicieron. Las precitadas funciones, eran palmariamente originarias y fundacionales.-

Para ello, consignaron expresamente en el artículo 1° de la Ley Fundamental, que "La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal".

Alberdi (1), al referirse a los antecedentes que hacen al régimen constitucional dice:

"..... , por su índole y espíritu la nueva Constitución argentina debe ser una constitución absolvente, atractiva, dotada de tal fuerza de asimilación, que haga suyo cuanto elemento extraño se acerque al país, una constitución calculada especial y directamente para dar cuatro o seis millones de habitantes a la República Argentina en poquísimos años; una constitución destinada a trasladar la ciudad de Buenos Aires a un paso de San Juan, de La Rioja y de Salta, y a llevar estos pueblos hasta las márgenes fecundas del Plata, por el ferrocarril y el telégrafo eléctrico que suprimen las distancias; una constitución que en pocos años haga de Santa Fé, del Rosario, de Guleguaychú, del Paraná y de Corrientes otras tantas Buenos Aires en población y cultura..." (2)

y agrega más adelante:

"Puede haber una federación de solo una nación, decía el Dr. Moreno. "El gran principio de esta clase de gobierno se halla en que los Estados individuales, reteniendo la parte de soberanía que necesitan para sus negocios interiores, ceden a una autoridad suprema y nacional la parte de soberanía que llamaremos eminente para los negocios generales; en otros términos, para todos aquellos puntos en que deben obrar como nación". (3)

"El gobierno exterior del país comprende atribuciones legislativas y judiciales, cuyo ejercicio no puede ser entregado al poder ejecutivo de una provincia sin crear la dictadura exterior del país. Son objetos pertenecientes al gobierno exterior de todo país la paz, la guerra, la navegación, el comercio, las alianzas con las potencias extranjeras, y otros varios, que por su naturaleza son del dominio del poder legislativo; y no existiendo en nuestro país un poder legislativo permanente, quedará sin ejercicio ni autoridad esa parte exterior del gobierno de la República Argentina..." (4)

"La idea de un tratado de comercio exterior, de una declaración de guerra extranjera, de negociaciones diplomáticas, celebrados o declarados por una provincia aislada, sería absurda y risible.

"Tenemos, pues, que en materia de negocios exteriores, tanto políticos como comerciales, la República Argentina debe ser un solo Estado y como Estado único no debe tener más que un solo gobierno nacional o federal".

La regla constitucional y la interpretación que le ha dado Alberdi, no es sin embargo absoluta. En efecto, el propio artículo primero de la Constitución que hemos citado al comienzo, si bien dice "...adopta... la forma... federal..." termina diciendo: "según lo establece la presente Constitución".

Involucra este último párrafo una delimitación de la definición de cómo debe entenderse el sistema federal, por ser su concepción tan amplia

que no sería suficiente para hacerla aplicable, una mera declamación?

Es este último párrafo una limitación al sistema federal, que queda entonces "reglamentado" por otras normas contenidas en el resto del texto legal?

Ambos aspectos están incluidos en la idea del legislador constitucional.

El primero, porque como lo ha señalado Alberdi, no hay un sistema federal puro que permita ser adoptado en la práctica por su mera cita. El segundo, porque no obstante señalar que las provincias se reserven todo el poder no delegado, deja abierta las puertas para el Gobierno Nacional concurra en el desarrollo económico del país, aspecto éste por ser señalado como facultativo, no hace a la esencia del sistema.

En efecto, el art. 67, en su inciso 16, muchas veces cuestionados por liberales que demandan la plena vigencia de la constitución dice:

"Corresponde al Congreso ...

16.- Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo".-

De este modo, la Nación puede realizar actividades en territorios provinciales que conduzcan a los fines buscados. Es entonces la constitución liberal o es estatista?

De ningún modo la constitución es liberal o estatista. -

El que puede ser liberal o estatista, no es el texto de la Ley Fundamental, sino la aplicación e interpretación que del mismo pueda realizarse al momento de la formulación de las políticas sobre cada aspecto práctico y concreto de la realidad.

Es un estatuto que permite la intervención del gobierno central en muchas áreas de la vida económica del país, interesando rescatar en esta instancia que esta disposición constitucional, no limita la descentralización administrativa consagrada por el principio federal. Lo importante es considerar en qué medida ello es técnicamente posible o conveniente y en qué medida se han delegado al poder central, y en los hechos, más funciones que

las que resulten del espíritu del legislador o de la conveniencia de la técnica administrativa.

Por último si este tema fuera motivo de opiniones encontradas lo que debe interesar dilucidar en esta ocasión, no es establecer el real espíritu de los constituyentes sino más bien definir si en la década que corre habrá que interpretar a nuestra Constitución Nacional.

- a) Como eminente federalista (en el sentido de privilegiar las autonomías provinciales), o si por el contrario,
- b) Como que debe prevalecer el intervencionismo del Estado Nacional que se encuentra previsto en el inciso 16 del artículo 67 de la Constitución Nacional.

REFERENCIAS AL CAPITULO 2.6.-"EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE LA CONSTITUCION NACIONAL"

- (1) Juan Bautista Alberdi "Bases" pág. 46
- (2) Id.; pág. 121
- (3) " " 143
- (4) " " 157
- (5) " " 153

2.7.- EL SISTEMA RENTISTICO DE LA CONSTITUCION NACIONAL

El texto constitucional clasifica a los impuestos en DIRECTOS o INDIRECTOS.

Los primeros, han quedado adjudicados como de potestad exclusivamente provincial (art. 104 CN), salvo que el Congreso imponga una contribución de este tipo por causas de emergencia y por tiempo determinado.

Entre los Impuestos Indirectos, se encuentran fundamentalmente los de aduana (Impuestos a la Importación y a la Exportación).

Para comprender cabalmente el concepto de los impuestos directos e indirectos que prevalecía al sancionarse la Ley de 1853, es indispensable consultar nuevamente a Alberdi cuando refiriéndose a la recaudación de rentas públicas, dice (1):

" Son muchos los medios que pueden emplearse a este respecto; pero todos ellos se reducen a dos. O se pide directamente al contribuyente una parte de su renta, o bien se le exige una suma sobre ciertos consumos que hace con su renta, sin inquirir su nombre ni mencionar su persona. Lo primero es la *contribución directa*, lo otro es llamado *contribución indirecta*."

"La Constitución argentina admite estos dos métodos de exigir el pago de la contribución; pero se muestra inclinada al último, que, sin duda alguna es más conforme a sus principios, a los intereses que ella tiene en vista."

"De las *contribuciones indirectas* hace una fuente ordinaria de rentas, como resulta de las siguientes facultades dadas al Congreso por el art. 64; correspóndele, según él: "Legislar sobre las aduanas exteriores, y establecer los derechos de importación y de exportación que han de satisfacerse en ellas. Reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere conveniente, y crear o suprimir aduanas. Reglar el comercio marítimo y terrestre con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí. Arreglar y establecer las postas y correos generales de la Confederación. Hacer sellar moneda y fijar su ley".

"Todas estas facultades envuelven la de establecer otras tantas especies de contribuciones indirectas como recurso ordinario para los gastos de la Confederación."

"No sucede lo mismo con las *contribuciones directas*. La Constitución sólo las admite en el carácter de *contribuciones extraordinarias*. Tal es lo que resulta de los siguientes términos en que se expresa el inciso 2 del art. 64: "Corresponde al Congreso, dice él... imponer *contribuciones directas* por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Confederación, *siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan*". Estas palabras no dejan duda sobre el carácter extraordinario y excepcional de las *contribuciones directas* como recurso del gobierno de la Confederación."

"Según eso, el uso *ordinario* de esa fuente de renta queda reservado a los tesoros de provincia para el sostén de sus gobiernos locales, siempre que el Congreso no eche mano de ella en casos extraordinarios."

"La Constitución ha sido sensata en dar a un gobierno naciente, como el de la Confederación, el uso ordinario de la contribución más adecuada al estado de cosas de un país que principia la reorganización de su integridad nacional interrumpida por largos años de aislamiento y de indisciplina."

"La contribución indirecta es la más abundante en producto fis-

cal, como lo demuestra el de las aduanas, comparativamente superior al de todas las demás contribuciones juntas."

"Es la más *fácil*, porque es imperceptible al contribuyente su pago, que casi siempre hace en el precio que da por los objetos que consume. Paga la contribución en el precio con que compra un placer y naturalmente le paga sin el disgusto que acompaña a toda erogación aislada. Esta calidad de la contribución indirecta es de mucho peso en países y en tiempos en que la autoridad empieza a establecerse, y necesita economizar todos los pretextos de descontento y de inobediencia."

"Es la contribución más *libre* y voluntaria, porque cada uno es dueño de pagarla o no, según que quiera o no consumir el producto en cuyo precio la paga. Los Estados Unidos la admitieron sin reparo al mismo tiempo que negaban al Parlamento británico el derecho de imponerles contribuciones sin su consentimiento. Es la contribución que prevalece en el sistema de rentas de Inglaterra, el país que mejor ha sabido conciliar los intereses de la libertad con los de la industria."

"Es *impersonal* y por lo tanto, más justa y menos vejatoria; gravita sobre el producto, sin atender a la persona de quien es.

"Es la más *cómoda*, porque no exige las molestias de la repartición por provincias o estados de la publicidad, examen y pesquisas de libros y papeles, que requiere la contribución directa para calcular el valor de la renta sobre que debe imponerse, por la valoración del fondo que la produce. Es también la más cómoda, porque se paga poco a poco, a medida que se compran los objetos de consumo."

"La contribución indirecta es la más *igual en proporción*, porque la paga cada uno en la medida de sus goces y consumos; la paga el extranjero lo mismo que el nacional.

"Es la más *segura*, pues que descansa en el consumo, necesario a la existencia."

A pesar de los cambios operados en los últimos cien años, parece necesario recordar los postulados contenidos en la Constitución de 1853 tan claramente expuestos por Alberdi. Esto es importante porque las modernas doctrinas tributarias parecen haberse olvidado de la clasificación de los impuestos en directos e indirectos, y a los tributaristas ello no les está permitido, si de interpretar el texto constitucional se trata.

El "acuerdo" de 1853 importaba

- la erección de un administrador
- la asignación de funciones específicas
- la adjudicación de recursos para poder ejercer sus funciones.

Tan pronto los recursos a percibir por el administrador excedieran los estipulados en el "acuerdo", ingresos provinciales serían transferidas a la jurisdicción nacional. No es del caso establecer aquí si una parte de dichos ingresos provinciales cobrados por el gobierno central vuelven a sus lugares de orígenes con inversiones y obras de dicho gobierno central, pero por grande que sea dicho retorno, siempre habrá de ser inferior al todo.

Los impuestos directos que estableció la Nación por tiempo determinado (10 años) en 1932 bajo la denominación de Impuesto a los Réditos, subsiste actualmente, más de cincuenta años después, por sucesivas prórrogas amparadas en un "estado de emergencia". Por medio de este tributo, las economías provinciales, generadoras de la producción, han transferido recursos a favor del estado nacional.

En igual sentido puede hablarse del Impuesto a las ganancias o beneficios eventuales, y sobre los capitales y patrimonios, por no mencionar otros que tuvieron menor vigencia (Impuesto a las tierras libres de mejoras, parque automotor, etc.) o que existen como proyectos presentados en estos últimos años a la consideración del Congreso Nacional (Renta Potencial de la Tierra, Impuesto Permanente a la Tierra Libre de Mejoras, Impuesto Nacional a la Transmisión Gratuita de Bienes (herencia) etc.).-

La Constitución Nacional le adjudicó a la Nación la potestad sobre los impuestos indirectos, entre los cuáles los gravámenes de aduana a la introducción y exportación de mercaderías era el principal, para que con ellos quedara satisfecho el gasto fiscal nacional que necesariamente habría de generar las funciones expresamente delegadas y que, como ya se señalara, debía estar fundamentalmente circunscripta a las relaciones exteriores y a la defensa común.

Desde entonces, el hecho de haber asumido el Estado Nacional muchas otras funciones, ha significado que también deba generar recursos para financiarlas, y la política conducente a ello ha sido denunciada como un avasallamiento de las potestades provinciales, a pesar de la declaración de "situación de emergencia" y la mención de que es por "tiempo determinado".

Respecto de este tema, podría ser útil señalar que la situación de emergencia a la que se debió recurrir se ha transformado en una situación ordinaria y que las sucesivas prórrogas de vigencia establecidas para "respetar" el precepto constitucional que para este tipo de contribuciones se enunciaron como por tiempo determinado, también se ha transformado en una situación de permanencia que la torna de cuestionable constitucionalidad.

REFERENCIAS AL CAPITULO 2.7.-EL SISTEMA RENTISTICO DE LA CONSTITUCION NACIONAL

- (1) Juan Bautista Alberdi -Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina, según su constitución de 1853 (T° IV, págs. 416 a 418).

2.8.- FACTORES QUE CONDUJERON A AFECTAR EL DESENVOLVIMIENTO ARGENTINO

Es posible que cada argentino tenga su propio punto de vista sobre las razones por las cuáles el país se encuentra en una situación de insatisfacción generalizada. En este capítulo se procurará clasificar a las mismas en morales, políticas, económicas y, como nueva categoría aún no suficientemente examinada y que es objeto de este trabajo, administrativas.

2.8.1.- CAUSAS MORALES

Con relación a las causas morales, ésta ha sido analizada desde el punto de vista institucional, administrativo y político habiendo sido los principales foros religiosos del país, los que han contribuído a examinar estos tópicos. La moral, sin embargo, no ha sido un aspecto desdeñado por muchos otros pensadores.

Deben indicarse como causas de inmoralidad institucional aquellas que están insertas en la propia organización del estado, tales como la posibilidad de percibir haberes de más de un cargo técnica o funcionalmente incompatibles; existir regímenes de retiro privilegiados en función de los montos de la edad o del tiempo trabajado; en los regímenes de compatibilidades; en los beneficios adicionales de determinados funcionarios y empleados reciben como sueldos en especies; en los haberes "complementarios" que se suman a los que correspondería percibir según la norma general; en la exención tributaria en función del cargo; el paulatino deterioro de los haberes y jubilaciones ordinarias etc. (1).

A su vez, debieran definirse las causas de inmoralidad administrativas, aquellas que forma parte de un lamentable proceder de funcionarios, cada vez más generalizados, penados por la ley penal, pero lamentablemente "consentidos" por la sociedad, como se observa a través del contrabando homígrafa con la complicidad de los vistas de aduana, la evasión tributaria; las comisiones oficinas para que determinados trámites de rutina puedan llegar a su fin; las "comisiones" que deben abonarse para poder percibir préstamos de fomento; las corruptelas vinculadas al acogimiento de los planes de promoción industrial y muchísimos otros que sería largo e imposible de enumerar.

La inmoralidad política, que es aquella relacionada con la propuesta fácil cuyo objetivo es el éxito electoral ^{o la adhesión popular} por sobre el interés del país, muchas veces esgrimida como medio para luego poder llevar a cabo una obra que nunca llega a realizarse, y de la que prácticamente no ha escapado gobierno alguno, civil o militar que haya sido.

2.8.2.- CAUSAS POLITICAS

Otros sectores de la población han hecho hincapié en que la causa de los males argentinos está radicada en aspectos políticos. Entre ellos, el de la inestabilidad presenta un aspecto sumamente importante, razón por la que es útil resumir esta visión conceptual en la siguiente nota editorial (2) :

¹⁾ El proyecto de la generación del 80 entró en crisis en 1930. A partir de entonces, se inició una tremenda etapa en que la alternancia entre despotismo y debilidad política reflejó la frustración y la impotencia de la sociedad argentina.

Casi ningún país del mundo ha logrado un nivel de estancamiento similar a la República Argentina, país potencialmente próspero, que ha ido perdiendo posiciones continuamente. La discontinuidad política y la falta de un gobierno seguro cumplieron un papel fundamental en el deterioro de la vida económico-social.

²⁾ Desde 1928 ningún presidente civil terminó su mandato. Tanto los gobiernos militares como constitucionales se vieron jaqueados por una discontinuidad e inseguridad que hicieron que la Argentina no pudiera tener ni dictaduras ni democracias eficientes y estables. Durante los gobiernos de Uriburu y Justo se produjeron diversos intentos de sublevación, algunos enfrentamientos armados y una docena de conspiraciones. La administración del presidente Ortiz fue obstruida desde el primer día. Castillo cayó el 4 de junio de 1943; su reemplazante, el general Arturo Rawson, duró 24 horas en el poder. Hubo diversos complotos contra el general Pedro Pablo Ramírez, finalmente destituido. El peronismo soportó casi permanentemente esfuerzos por derrocarlo, que al principio fueron irrelevantes pero que luego terminaron alcanzando tremenda gravedad. Su reemplazante, el general Eduardo Lonardi, fue derrocado a los 45 días. El general Pedro Eugenio Aramburu vivió resguardándose de conspiraciones y debió ofrecer lucha ante una importante insurrección militar. La administración del presidente Arturo Frondizi fue asediada por 36 planteos o intentos de golpes de Estado, varias crisis militares y tres sublevaciones. El doctor José María Guido, en un año de gobierno, se vio enfrentado a dos ensayos de guerra civil, durante los enfrentamientos militares de setiembre de 1962 y de abril de 1963, que ocasionaron numerosas víctimas. El gobierno de Arturo Illia fue derribado sin que nadie alcance a explicar por qué, pero la teoría era que el esquema institucional en que se apoyaba resultaba débil y carente de autoridad. No le fue mejor, sin embargo, al hombre fuerte que esperaba su turno, el general Juan Carlos Onganía, quien después de algunas conjuras fue derrocado el 8 de junio de 1970. Ocupó su lugar el general Marcelo Roberto Levingston, quien sólo atinó a estar nueve meses en el gobierno. También el general Alejandro Agustín Lanusse enfrentó conspiraciones y un alzamiento de envergadura, con epicentro en las guarniciones de Azul y de Olavarría. El 25 de mayo de 1973 asumió el poder Héctor J. Cámpora, quien carente de apoyo político en grandes franjas de su propio partido debió renunciar antes de los dos meses de gobierno. Juan Domingo Perón volvió al poder

el 12 de octubre de 1973 y falleció el 1º de julio de 1974. La frágil legalidad que dejó no cumplió los dos años. Durante la misma se produjo el sublevamiento de una parte de la Aeronáutica y fueron bombardeadas instalaciones de la Fuerza Aérea. El general Jorge Rafael Videla desarrolló su mandato militar de cuatro años no sin tener que hacer frente a diversos episodios castrenses, incluyendo un pronunciamiento del III Cuerpo de Ejército, en 1979. Su reemplazante, el general Eduardo Viola, fue derribado a los ocho meses de gobierno. Vino luego el general Leopoldo Galtieri, quien no llegó a siete meses de gobierno; después en situación confusa, administró el país el general Reynaldo Bignone, hasta que el 10 de diciembre de 1983 entregó el poder al actual gobierno constitucional.

La dolorosa historia de la Argentina es el terrible recuento de una inestabilidad crónica, que ha impedido gobernar a civiles y militares. El caso argentino es virtualmente único en el mundo y sólo se ha podido encontrar como elemento de comparación, apenas parecido, algún país con niveles críticos de subdesarrollo.³

2.8.3. - CAUSAS ECONÓMICAS

Muchos son los enfoques economicistas de las razones del estancamiento argentino. Monetaristas o estructuralistas; Liberales o socialistas; han venido debatiendo sin ponerse de acuerdo sobre las muchas variables que presenta la problemática económica.

El liberalismo representado en la Argentina por el Ingeniero Alvaro Alsogaray ha señalado (3):

~ La clave está en realidad en las libertades económicas, por ser éstas las que los gobiernos, incluso aquellos que se proclaman democráticos, conculcan en primer término. Por esa razón fundamental, y no por apego a concepciones dogmáticas o motivos puramente materiales, es que siempre hemos puesto especial énfasis en esas libertades y en la marcha de la economía. Nos interesa ésta porque de ella depende la satisfacción de las necesidades de los seres humanos, pero también, fundamentalmente, por su incidencia en la gran cuestión de la libertad. Quienes nos critican por economicistas, por no ocuparnos más que de los problemas económicos, por no prestar (según ellos) suficiente atención a las necesidades diarias de la población, o están efectuando una crítica de mala fe o ignoran totalmente esa relación íntima, inseparable, entre las libertades económicas y los derechos y libertades civiles como componentes de las libertades individuales.

~ Ponemos énfasis en la cuestión económica por cuatro razones fundamentales. La primera es que de su adecuada solución depende el bienestar y a veces la supervivencia de vastos conjuntos de seres humanos.

La segunda, que alrededor de ella giran los grandes problemas relacionados con el orden social. La tercera, que la mayoría de los demás problemas de la vida diaria, que afectan al común de la gente, tienen una raíz o un componente económico. Son una burla las promesas de mejorar la educación, la defensa nacional y hasta la justicia, y de atender a los jubilados, los hombres de campo, las pequeñas empresas, los asalariados y demás sectores de la comunidad, sin resolver el problema económico. El hombre no ha encontrado todavía la manera de hacer surgir algo de la nada. Ese milagro está reservado a Dios. La cuarta razón es la que aquí hemos puntualizado: no hay verdaderamente derechos y libertades individuales si no rigen las libertades económicas.

Quienes ven a los aspectos económicos la principal causa de la situación argentina, no son solamente los liberales, ya que también conduce al mismo énfasis la izquierda sustentada en la doctrina del determinismo histórico, o el movimiento desarrollista.

Ninguna de las posiciones anteriores es absoluta. En todos los casos se atiende a la interrelación de las tres grandes áreas en las que hasta ahora se ha hecho hincapié:

- La Moral
- La Política
- La Economía

2.8.4.- CAUSAS ADMINISTRATIVAS

Se trata ahora, -como se señalara al comienzo de este capítulo- de examinar si no pudiera haber también una cuarta causa, que hemos denominado administrativa.

En la República Argentina se destacan peculiaridades que no deben estar ausentes de ningún análisis global, y a riesgo de ser reiterativo, debo señalarlos como:

- Peculiaridades ético-morales
- Peculiaridades políticas
- Peculiaridades económicas
- Peculiaridades relacionadas con la administración del estado

Para llegar a esta conclusión, debiera considerarse la imposibilidad de resolver la situación del país restaurando la tendencia de crecimiento que pudo haber tenido en épocas afortunadas, si solo uno o varios de los aspectos considerados fueran suficientes como para lograr el objetivo de restaurar la satisfacción de la población. Solo si las acciones van dirigidas a las cuatro áreas al unísono, podrá lograrse un cambio como el que todos esperamos.

En un trabajo ya citado publicado en 1984 (4), había señalado en coincidencia con lo expuesto:

"Es generalizada la idea de que los problemas económicos argentinos no tienen en su gran mayoría, causa económica. También existe consenso que las principales causas de nuestra falta de desarrollo son políticas y morales. Sin embargo, parece necesario introducir una cuarta razón de carácter institucional referida especialmente a la forma de administrar el Estado. En tal sentido, el artículo 1º de nuestra Constitución Nacional se

ocupa expresamente de definir que la Nación Argentina adopta la forma de Estado Federal, y fué su apartamiento de esta definición que recoge el modelo de la administración descentralizada, la que nos ha puesto frente...."

Alain Peyrefitte, fué un destacado político francés que además ejerció siete veces como ministro de De Gaulle y de Pompidou. Este autor (5) da a conocer las experiencias de un político para poder gobernar a pesar de la administración y el convencimiento de que ésa experiencia le ha conformado en el sentido de la necesidad de descentralizar, incluso en un país unitario como Francia.

Al referirse a "las dos Alemanias" dice:

¹ Llegué a Alemania a principios del verano de 1949, justamente después de la crisis de Berlín y de la ruptura entre las dos zonas. Fui testigo durante tres años de una rápida evolución: la americanización de Alemania Occidental y la soviétización de Alemania Oriental.

Al Oeste, se inyectaba en dosis elevadas los valores de la sociedad americana. Después de la purificación colectiva que había operado el proceso de Nuremberg, el país se edificaba como una réplica de los Estados Unidos. El federalismo disponía, además de referencias en la historia nacional: por encima del Tercer Reich, se reanudaba con la tradicional autonomía de los viejos países germánicos. La competencia de los Estados (los *Länder* era la regla; la competencia de la Federación, el *Bund*, la excepción).*

² La enseñanza, desde la escuela primaria a la Universidad, quedaba colocada bajo la sola responsabilidad provincial. Cuidadosamente delimitado, el poder del canciller federal era, sin embargo, sólido —tanto más sólido cuanto que estaba mejor delimitado.

Además, ese régimen llevaba los principios de la economía de mercado hasta sus consecuencias extremas: libertad de los precios y de los salarios, liberación de los intercambios exteriores, transferencias de empresas públicas al sector privado, rechazo de la planificación, lucha contra las restricciones de la competencia.

³ Por la misma época, una capa de plomo se abatía sobre la Alemania Oriental. Todo estaba calcado sobre el modelo soviético. Con su *Politburó*, su comité central, sus congresos, sus células, sus anejos sindicales, sus organizaciones-relevo, el Partido detentaba la totalidad del poder. Entre sus manos, el gobierno no era más que una herramienta técnica, encargada de la gestión administrativa. El entusiasmo estaba también planificado, colectivizado: el 1.º de Mayo, los inmensos desfiles de la *Freie Deutsche Jugend* daban libre curso a la pasión alemana del *Zusammen-marschieren*. La centralización era absoluta. Pankov decidía en todo, nombraba a todo, enviaba sus órdenes hasta la más pequeña aldea."

El mismo Peyreffitte (6) comenta que De Gaulle era particularmente centralista y le daba a la institución presidencial gran importancia. No obstante comenta:

«Esta mística del Estado no impedía a De Gaulle comprobar que demasiados expedientes tenían que ir a París, y que valdría más hacer solucionar los problemas *in situ*, por aquellos que los conocían.

—El jefe de un escuadrón en campaña debe tomar sus decisiones sobre el terreno, sin solicitar a cada momento instrucciones del Estado Mayor de la división.

«Por la misma razón, era necesario dar a los funcionarios la costumbre de decidir por sí mismos, sin hacerse cubrir por la jerarquía. Pero eran los únicos que tenían la preocupación del interés general: los notables estaban absorbidos por su interés electoral y sus intrigas... Cuando De Gaulle, hacia 1963, sopesó la necesidad de relanzar la vitalidad provincial ahogada por el centralismo parisiense, no enfocó en modo alguno transferir unas atribuciones de funcionarios a elegidos, sino de funcionarios parisienses a funcionarios locales. No volvió a entibiarse su fe en el Estado, intérprete y agente único del interés general. Y el único garante del Estado, ante la nación, era él mismo, el Presidente.»

REFERENCIAS AL CAPITULO 2.8.-

FACTORES QUE CONDUJERON A AFECTAR EL DESARROLLO ARGENTINO

- (1) Juan José Gómez - La Nación - 20-10-37.
- (2) Boletín Oficial - 21-3-85- 4a. Sección "Del Gobierno"
- (3) Alvaro Alsogaray - La Nación - 10-3-37
- (4) Correo de la Tarde - Julio de 1934
- (5) Alain Peyrefitte "El Mal Latino" - Plaza & Janes S.A. Editores.
Traducción al español del libro del autor llamado "El mal francés".
(págs. 64/65)
- (6) Id. pág. 98

3.1.

TERCERA PARTE - EXPLICACIONES SOBRE EL PROBLEMA BAJO ANALISIS

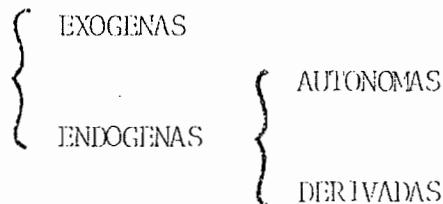
A.- CAUSAS QUE HAN INFLUIDO EN LA CENTRALIZACION DE FUNCIONES POLITICO-ADMINISTRATIVAS (variables independientes)

3.1 . TIPOS A CONSIDERAR

La identificación y el examen de las causas que han influido en la centralización de las funciones político-administrativas en manos del gobierno nacional, parece ser un elemento fundamental para comprender y afrontar la situación actual del país.

Es posible que las causas que se han segregado no sean todas las posibles, pero seguramente habrán de ser las principales e indispensables para tener en cuenta.

Las causas, respecto de la República Argentina, pueden clasificarse en:



Las causas exógenas son ciertos fenómenos externos de nuestro país que han influido en su comportamiento. Es posible que algunas de las que se indican no tengan una relación causa-efecto plenamente identificable por superponerse a otros hechos o fenómenos mundiales, pero no es menos cierto que han influido directa o indirectamente en el comportamiento del proceso de centralización.

Las causas endógenas se han dividido en autónomas y derivadas. Si bien las segundas han sido consecuencia de las primeras no es menos cierto que a su vez han reciclado a éstas.

3.2.

3.2. CAUSAS EXOGENAS A LA REPUBLICA ARGENTINA

Como podrá advertirse seguidamente, se ha considerado conveniente tratar por separado cuatro causas exógenas que han tenido influencia en el proceso de centralización de funciones en manos del estado nacional; a saber:

- La crisis económica de 1890
- La crisis económica de 1930
- Las ideas de la social democracia europea previas a la segunda guerra mundial
- El agotamiento del modelo agroexportador

Las tres primeras causas de la enumeración precedente responden a hechos puntuales que se pueden identificar y correlacionar con cambios o fenómenos internos.

Por el contrario, el llamado "agotamiento del modelo agroexportador", -en la medida que responda a hechos exógenos-, es todo un proceso de 20 ó 30 años que podría iniciarse a partir de la crisis del año 1930 y cuyos efectos se superpondrían con los que fueron producto de las otras causas ya señaladas.

También es posible que ninguno de los hechos mencionados por sí solo haya producido cambios claramente definidos en el pensamiento político argentino al que quedó condicionada la administración del estado, pero lo cierto es que la evolución de las ideas que se produjo desde 1853 hasta la fecha, ha estado particularmente influida por tales importantes acontecimientos.

3.2.1. La crisis económica de 1890

Entre 1853 y 1890, (cuando se produce la primera gran crisis mundial), el modelo administrativo previsto por la Constitución Nacional no requirió ningún cambio y funcionó razonablemente.

Luego de los acontecimientos económicos del año 1890, se comienza a perder cierta confianza en las reglas del mercado, el cuál se advierte que no es autónomo sino que se encuentra condicionado a la situación externa, razón por la que debe buscarse la intervención del Estado. Esta intervención que Pellegrini lleva a cabo con éxito, se centra no solo en la creación del Banco de la Nación Argentina, sino en muchas otras medidas de fomento e intervención que facilitaron la recuperación posterior y que permitieron retomar el camino del crecimiento.

Unos años después en 1898 y para cimentar estas reformas se modifi-

3.3.

ca la constitución, elevándose a ocho el número de ministerios, lo que da lugar a la creación de las carteras de:

{ Agricultura y Ganadería, y de
Obras Públicas

Las referidas carteras son específicamente destinadas a la intervención del estado en aspectos económicos del país que no hubieran sido aceptadas con anterioridad por el pensamiento liberal.

La guerra de los años 1914/18, trajo para la Argentina un nuevo ciclo favorable como consecuencia del crecimiento de la demanda de productos primarios que se producía en el mundo a raíz de la conflagración. En tal sentido, pareció innecesario crear nuevas estructuras gubernamentales toda vez que dicha demanda era suficiente para satisfacer las necesidades del crecimiento. No obstante ello, se mantuvieron las susodichas carteras de Agricultura y Ganadería y de Obras Públicas, creadas en la emergencia anterior.

3.2.2.- La crisis económica de 1930

Una historia similar a la de 1890 se produce en el año 1930 como consecuencia de la segunda gran crisis mundial. Se recurre al Estado en busca de una nueva intervención de éste en los aspectos económicos de la sociedad, naciendo en dicha época, por ejemplo, las denominadas Juntas Nacionales y el Impuesto de Emergencia a los Réditos, (de raigambre eminentemente provincial pero al que se recurre "por tiempo determinado"). Hoy, casi sesenta años después, tanto las juntas reguladoras como el régimen tributario de excepción, mantienen su presencia.

La crisis de los años treinta fué superada, pero las ideas siguieron evolucionando en el sentido de darle al Estado, un mayor grado de intervención, incluso en lo que se refiere a la política monetaria. En este aspecto, nace en 1935 el Banco Central de la República Argentina, y se ordena toda la legislación bancaria facilitando el ahorro público y el crédito de fomento.

No se pretende de ningún modo cuestionar tales medidas de política económica, o formular al respecto algún juicio de valor, sino por el contrario, señalar algunas manifestaciones que son antecedentes del proceso de centralización al que se refiere este trabajo.

3.4.

3.2.3.- Las ideas de la socialdemocracia europea

Las ideas socialdemócratas que comenzaban a prevalecer en los que luego fueron denominados "países del eje" tuvieron también su influencia en la vida de nuestro país. A partir de la revolución de 1943 y posterior sucesión de Perón como cabeza de gobierno desde 1946, hubo una gran influencia del pensamiento militar, el cual tenía entonces indudable raigambre germánica.

Al respecto cabe señalar que en los primeros años de la década del 40 las ideas socialdemócratas incluyen al sector trabajador, disponiéndose la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión, momento a partir del cual este sector comienza a tener participación en las decisiones gubernamentales a través de la entonces también promovida y contemporaneamente creada Confederación General del Trabajo.

3.2.4.- El agotamiento del modelo agroexportador

A partir de los años 1930 se comienza a producir un cambio en la producción en la demanda mundial de productos agropecuarios que afecta las condiciones en que se venían colocando los mismos por parte de nuestro país. En tal sentido el deterioro de los términos del intercambio es una prueba de ello. Estos cambios también tuvieron sus efectos en nuestro país y deben ser considerados causa exógena que influyó en el proceso de centralización de funciones en favor del gobierno central.

Resulta dificultoso establecer con exactitud una fecha, pero es evidente que superada la crisis del año 1930 comienzan a advertirse algunos indicios sobre el particular que quedan perfectamente exteriorizados después de la segunda guerra mundial.

Este fenómeno se traduce en un proceso de planificación (Primero y Segundo Plan Quinquenal) y un consiguiente gran crecimiento del gabinete y oficinas gubernamentales durante las dos presidencias de Perón.

3.5.

3.3.- CAUSAS ENDOGENAS AUTONOMAS

3.3.1.- Los Intereses Provinciales

De modo parecido a como el gobierno nacional recurre a la búsqueda de capitales extranjeros, créditos de fomento de organismos internacionales, o suscribe convenios especiales con terceros países para lograr inversiones en el territorio nacional que tiendan a un mejor desarrollo del mismo, las provincias han recurrido al gobierno central en busca de sus inversiones, obras públicas o prestaciones de servicios en busca de un crecimiento regional.

Esta circunstancia ha llevado a FRIAS (1) a decir que:

¹ Porque era rico, el fisco central asumió servicios de naturaleza provincial. Salvo rara excepción, son tales los territorialmente divisibles, como salud, enseñanza, previsión social, vialidad, energía. . . Las provincias no sólo aceptaron sino que estimularon esta deformación: la Nación volcaba los recursos que las provincias mismas hubieran podido utilizar. Esto sí: los servicios nacionales estaban mejor dotados: usuarios y empleados los preferían.

Los múltiples regímenes de promoción regional que se han sancionado en los últimos años es también una prueba de ello, aunque en este caso no pareciera haberse producido otro efecto significativo que el de transferencia de ingresos de unas provincias u otras, acción mediante.

De todos modos, en el caso de los parques nacionales se tiene un ejemplo altamente conducente para comprender el tema en consideración, ya que muchos de éstos se encuentran bajo la superintendencia de la Administración Nacional de Parques.

Dado un parque nacional en el cuál el gobierno central realice inversiones de administración y mantenimiento con la intervención del ya citado organismo, y consecuentemente se beneficie directamente a la región incluso regulando la explotación de los recursos naturales que en él podrían encontrarse, se pone simplemente de manifiesto que una parte de los recursos del conjunto de las provincias será destinado a favorecer esa región.

3.6.

Dentro de este esquema no es de extrañar que otras provincias que entiendan que cuentan con zonas susceptibles de ser preservadas, en lugar de adoptar la decisión a nivel local, obviamente concurren a la Nación para requerir igual tratamiento que las provincias ya beneficiadas con la intervención central. De ese modo, más grande será la carga que deberán soportar las provincias no beneficiadas directamente, con el agravante para el conjunto total del mayor costo de la ineficiencia propia de la administración central, tema al que habré de referirme específicamente en un próximo capítulo.

El caso de la educación no escapa a la regla indicada precedentemente.

En el nivel primario, la transferencia de escuelas realizadas en el año 1980, parecería haber sido un paso tendiente a la descentralización de la administración educativa.

Lamentablemente, la causa de la transferencia de las escuelas, si bien se declaró en el sentido deseado, el móvil último fué la necesidad de reducir los gastos del gobierno central, y ello no conllevó necesariamente un renunciamiento equivalente en la recaudación fiscal.

En el caso concreto de las transferencias de las escuelas primarias a la Municipalidad de Buenos Aires (también financiada en última instancia con recursos de la Nación, sea por el régimen de coparticipación como por la fuente de riquezas que se gravan), se pudo advertir un significativo avance de su infraestructura entre los años 1980 y 1983, lo cual pone de manifiesto el efecto de la "eficiencia local".

Escuelas secundarias de la Nación coexisten en los territorios provinciales con las escuelas provinciales del mismo nivel. Las primeras tienen su origen en requerimientos formulados por las propias provincias.

Las Universidades estatales son nacionales con excepción de la que existe en La Rioja, única de carácter provincial, y que nos mueve a preguntar la causa por la cuál los ciudadanos de La Rioja deben sostener su propia universidad y además contribuir al sostenimiento de las que hay en las demás provincias por el hecho de ser nacionales. No corresponderá que el Gobierno de la Provincia de La Rioja revise su política autonomista y advierta que ha llegado el momento de recurrir a La Nación para reclamar también allí la presencia de una educación superior financiada por ésta?

Las obras públicas no han sido una excepción a esta regla, como tampoco lo han sido cada una de las otras áreas de la administración, cualquiera sea el sector que se examine.

3.7.

De este modo, los requerimientos que han formulado las provincias, como ya se ha dicho, han generado mayores costos globales que los beneficios logrados. Es posible que según sea la fuerza política y negociadora que haya tenido una determinada provincia respecto del poder central, ésta haya salido beneficiada respecto de la relación costo-beneficio, pero tomadas globalmente y en el mejor de los casos, admitiendo una mayor eficiencia administrativa de la Nación, han perdido el poder político emergente de la administración de sus propios recursos.

3.3.2.- Los intereses políticos de los congresales

El avance de la acción de fomento del gobierno central en favor de determinadas áreas de la producción fué apoyado por los legisladores del interior, los que veían de este modo la posibilidad de impulsar el desenvolvimiento de sus propias regiones. La sanción de este tipo de leyes era aclamada por los pueblos que victoreaban el regreso de sus representantes a las provincias beneficiadas con las arcas de la Nación .

Recorrer los Diarios de Sesiones de las Cámaras de Senadores y de Diputados, de las distintas épocas en las que tuvo vigencia el régimen constitucional, significa encontrarse con múltiples proyectos que implicaban inversiones del estado nacional en los territorios provinciales, sea desde la construcción de obras de infraestructura, hasta la de la simple creación de registros seccionales de la propiedad del automotor.

Respecto de este último aspecto, y sin ánimo de detener nuestro estudio en una cuestión tan limitada como es el Registro Nacional de Automotores, se aclara que en un rápido e incompleto examen del diario de sesiones de la Cámara de Diputados correspondiente al año 1985, se presentaron proyectos tales como:

- 17-4-85 - Registro para la Ciudad de Perico (Jujuy) de los Diputados Antonio Paleari y Manuel Alias, quienes entre los fundamentos acompañados al proyecto de declaración, señalan: "... Con la instalación de una oficina del Registro Nacional de la Propiedad del Automotor, contribuiremos al desarrollo del departamento de El Carmen, y no solamente a la Ciudad de Perico, ...etc.".
- 3-7-85 - Registro para la Ciudad de Allen (Rio Negro) del diputado Analdo González quien entre sus argumentaciones expone que "es necesario que el Estado se haga presente a través de sus reparticiones en aquellas alejadas y postergadas localidades patagónicas, a fin de brindar las comodidades necesarias a quienes con su trabajo, esfuerzo y sacrificio contribuyen al engrandecimiento del país". (Se aclara que la Ciudad de Allen queda a 30 Km. de General Roca, donde existe un registro seccional de la Propiedad Automotor).

3.8.

También en este estado cabe señalar que en 1980 tuve oportunidad de realizar un trabajo en función del cuál el sistema registral automotor le costaba al país aproximadamente unos U\$S 100.000.000 de dólares/año; (por servicios tantos públicos como privados), lo cuál, en términos monetarios de aquella época, era equivalente a la indemnización que hubiera debido pagarse a 10.000 propietarios que pudieran haber sido afectados por el robo de sus automotores.

De todos modos, es mi interés atraer la atención solamente en que los requerimientos en favor de una determinada provincia, genera muchas veces costos superiores a los beneficios que se esperan de la inversión, produciéndose un empobrecimiento generalizado.

3.3.3.- Los intereses del gobierno central

Es de interés político natural del gobierno central tener presencia en los territorios provinciales, pues muchos planes de gobierno solo pueden ser factibles contándose con el consentimiento de los estados provinciales cuando no con su participación y aporte. Disponer de inversiones, empresas, funcionarios nacionales en ámbitos provinciales son elementos que dan peso a otras acciones posteriores.

3.3.4.- Los requerimientos del desarrollo regional

Se quiere señalar bajo este acápite, como causa del centralismo los requerimientos de lo que muchas veces se ha querido definir como "geopolítica".

Los problemas ocasionados por la falta de desarrollo o incluso presencia de población en grandes áreas de nuestro territorio alejadas del "centro" han sido causa de inversiones del gobierno central, como ha ocurrido en zonas patagónicas, y limítrofes en general.

Actualmente, el Ministerio del Interior cuenta con una Dirección General de Provincias que se encuentra abocada a la tarea de afianzar las economías y autonomías provinciales y la cooperación entre las mismas con el fin de lograr la descentralización económica y política del país. (2)

El texto precedente, no deja de ser "prima facie" un loable propósito, aún cuando podría sostenerse que a este objetivo no se llega por medio de una dependencia oficial sino con la voluntad política de llevar a cabo los propósitos enunciados.

Lamentablemente, el temor precedente se ve claramente demostrado cuando se habla de las acciones que está llevando a cabo esta Dirección General, las cuáles, como se indicará seguidamente, se ven plasmadas en nuevos actos de intervención nacional en los territorios provinciales. No se trata de desconocer el

3.9.

mérito y la importancia de llevar a cabo determinadas obras y proyectos; si, por el contrario, de señalar que los propósitos del enunciado vuelven a ceder ante nuevos hechos concretos.

La Dirección General de Provincias, planifica y colabora en las siguientes actividades (2):

"VINCULACION ECONOMICA A TRAVES DEL PACIFICO"

"Desde hace años, una de las mayores aspiraciones de las provincias argentinas, sobre todo de aquellas que forman parte del noroeste argentino, es la apertura hacia los países de la llamada cuenca del Pacífico, tanto de los límites como de los del Lejano Oriente".-

"Este hecho supone, no sólo una expansión de las economías locales a partir de su colocación en mercados no tradicionales sino también implicará una modificación radical en la estructura productiva a satisfacer un nuevo tipo de demanda"

"Dada la importancia que tendrá en un futuro próximo la vinculación económica del país con dichas naciones, y ateniéndose al impacto que tal tipo de relaciones de complementación y cooperación tendrán sobre las economías provinciales, la Dirección General de Provincias ha encarado un estudio de las consecuencias de las nuevas perspectivas en las instituciones socio-políticas y económicas, tanto a nivel provincial como regional. Dicho estudio será un vínculo apto para canalizar aspiraciones y posibilidades de las provincias y coadyuvando a su efectivo logro".

"PROYECTO ALFA"

"Este proyecto prevé la creación de una aerolínea federal a partir de la empresa Aerochaco S. E. M. El objetivo es consolidar el tráfico interprovincial, sin pasar, iniciar o terminar sus vuelos en la Capital Federal".

"PROYECTO DE RECONVERSION PRODUCTIVA DEL AREA CENTRO-SUR DE MISIONES"

"Programa de Desarrollo Rural Integrado"

"Desde la presentación de este proyecto, la Dirección ha coordinado el estudio y evaluación del mismo por parte de las diversas áreas del gobierno nacional, con el fin de lograr su aprobación y puesta en marcha".

Entre los objetivos generales del presente proyecto se pueden enumerar: la diversificación de cultivos y actividades; el acceso a la propiedad de la tierra para aquellos que la han tornado productiva y han establecido en ella su mora-

3.10.

da ; la técnificación de pequeñas explotaciones con medios y equipamientos adecuados; la capacitación integral de los productores y de sus familias; el uso de la tecnología ahorradora de insumos; la integración de las actividades agrícolas; pecuarias y forestales; el acceso a los servicios esenciales y a la vivienda digna y el logro de mejores niveles de nutrición, principalmente en los niños de la región".

"Asimismo, se busca concretar la expansión de los mercados de colocación y de la estrategia adecuada para coadyuvar a la defensa del productor".

"La importancia que reviste el proyecto para la provincia de Misiones ha llevado al Ministerio del Interior a propiciar la firma de un decreto del Poder Ejecutivo declarándolo de Interés nacional, como una forma de apoyo a las iniciativas surgidas en las provincias".

"CRECE-NEA LITORAL - COMISION REGIONAL DEL NORDESTE ARGENTINO"

"Esta Comisión está formada por las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa, Entre Ríos, Misiones y Santa Fé. Creada en la ciudad de Puerto Iguazú, en junio de 1984, se propuso federalizar el comercio exterior para permitir una mayor participación de las provincias".

"La Dirección General de Provincias ha participado de las reuniones de la Comisión desde su constitución, brindando su colaboración y coordinación en las iniciativas que han surgido a lo largo del año, tendientes a lograr una mayor participación provincial en lo relativo a la comercialización de los productos regionales y la apertura de nuevas vías para canalizar el Comercio Exterior Regional".

"De esta manera, la Dirección General de Provincias trabaja con el convencimiento de plasmar en hechos el federalismo contenido en la Constitución Nacional".

3.3.5.- Los gobiernos militares

La historia argentina desde los años 30, se ha caracterizado por la frecuencia de los gobiernos militares "de facto".- A la revolución del año 1930, le sucedieron los hechos de 1943, 1955, 1966,1976 con gobiernos cada vez de mayor duración.

La estructura de estos gobiernos ha sido muy similar a la de las fuerzas armadas en cuanto a su verticalismo y en ese sentido es una evidencia el importante grado de centralización emergente de dichas intervenciones, tanto en cuanto a la formulación de políticas como en cuanto a su implementación.-

3.11.

3.3.6. Los partidos nacionales

La Constitución nacional no tiene referencia alguna al régimen de partidos políticos, pero las prácticas argentinas (y extranjeras) y posteriores leyes sobre la materia, institucionalizaron su existencia.

Los importantes acontecimientos napoleónicos producidos en Europa a principios del siglo XIX y la pérdida de la autoridad de los reyes de España, ocasionaron en el Virreynato del Río de la Plata conmociones políticas que derivaron en la Revolución del 25 de Mayo de 1810.

El territorio argentino, como lo señalan Ramos Mejía (3) y Ricardo Zorraquín Becú (4), estaba políticamente conformado por "ciudades" que contaban con sus respectivos cabildos con funciones de gobierno asumidas plenamente cuando faltó la autoridad de España.

El Cabildo de Buenos Aires, convocó a los pueblos del interior, para que enviaran representantes con el fin de buscar una forma de organización nacional. Prevalcían en esta ciudad, ideas liberales venidas de Europa e impregnadas de las que generaron la revolución francesa.

Por el contrario, en los pueblos del interior, se mantenía el respeto por la religión y las viejas costumbres conservando su identidad.

Desde un comienzo, tanto por aspectos económicos que caracterizaron "el puerto" como por el enfrentamiento de las ideas liberales con las conservadoras, se visualizaron posiciones políticas encontradas.

Los pueblos del interior, no formaban sin embargo un bloque, salvo en las contadas situaciones en que debían enfrentar demandas porteñas. Por el contrario, cada ciudad tenía sus problemas y consecuentemente sus grupos de opinión, por no llamarlos partidos políticos.

En la época de los caudillos, y no obstante la preponderancia de unos y otros en determinados momentos y pese a la influencia que a su turno pudieron tener en relación con ciertas provincias (ciudades con sus zonas de influencia), éstas mantenían la personalidad y el peso que hasta ese momento les había permitido nacer y desenvolverse con independencia económica respecto del conjunto.

Luego de la organización nacional, las provincias mantuvieron esa personalidad, no obstante el accionar de los gobiernos nacionales ejercidos desde Buenos Aires.

Con el advenimiento de la Unión Cívica Radical, a principios de siglo, comenzó a visualizarse la organización de partidos nacionales con una conducción centralizada.

3.12.

A partir de la existencia de dichos partidos políticos nacionales, comienzan a confundirse las lealtades con la conducción central del partido respecto de aquellas que corresponden al pueblo de la provincia.

Los diputados que representan ante el Congreso Nacional al pueblo de la provincia y los senadores que son delegados del gobierno provincial, deben resolver en muchos casos sobre proyectos en los que el gobierno central puede tener intereses encontrados con los de las provincias.

Las propuestas del gobierno central que fueran contrarias a los intereses provinciales pueden prosperar en mérito a las lealtades e intereses políticos (personales ?) con las cúpulas del partido nacional gobernante.

Un caso típico de estos intereses contradictorios se plasma cada vez que se consideran proyectos de leyes tributarias nacionales que gravan objetos provinciales importando transferencias de ingresos del interior hacia el centro. Al respecto pueden tomarse como ejemplo las sucesivas prórrogas de leyes tributarias de emergencia y la sanción de impuestos inmobiliarios o sobre automotores para financiar gastos del gobierno central.

3-13

REFERENCIAS AL CAPITULO 3.3.

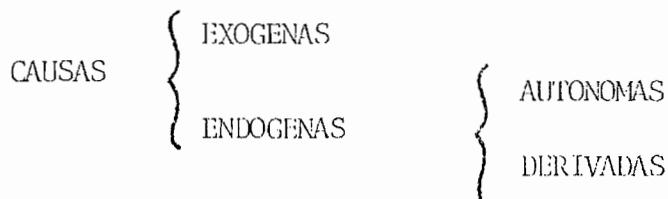
"CAUSAS ENDOGENAS AUTONOMAS"

- (1) La Nación, 9 de febrero de 1985
- (2) Boletín Oficial-4a. Sección "Del Gobierno" 24.1.85
- (3) Ramos Mejía, Francisco. "Federalismo Argentino"-Talleres Gráficos Argentinos L.J. Rosso. Bs.Aires, (1915 ?)
- (4) Zorraquín Becú, Ricardo "El Federalismo Argentino", Edit. Perrot.Bs.Aires, 1981.

3-14

3.4. CAUSAS ENDOGENAS DERIVADAS

Al iniciar la tercera parte de este trabajo hemos propuesto una clasificación de las causas del proceso de centralización político-administrativo, a los efectos de un tratamiento ordenado de las mismas en



Cabe ahora referirnos a las causas endógenas derivadas, siendo posible identificar las siguientes:

3.4.1. Las transferencias de ingresos

No es fácil imaginar que una provincia haya transferido ingresos a favor del estado nacional "per se", pero sí es posible aceptar que ello pudo haberse producido como consecuencia de alguna contraprestación económica no suficientemente equivalente, o incluso en contraprestaciones no económicas.

La intervención del estado nacional en las economías provinciales, fundamentalmente a pedido de las propias provincias, implicó gastos ocultos para las propias provincias supuestamente beneficiarias, dado que en última instancia debieron afrontar el costo de tales inversiones, sea a través de una mayor presión tributaria ejercida por el gobierno central, sea por medio de la emisión monetaria, impuesto éste que ni siquiera integra el régimen de coparticipación federal.

3.4.2. Las intervenciones federales

Interesa en este punto considerar el caso de las intervenciones federales en las provincias por parte del gobierno central, por aplicación del instituto que al respecto prevée la propia Constitución Nacional.

Eduardo Vicente Sola, (1) , hace referencia a los casos de intervención federal que se señalan en el cuadro que se agrega al presente capítulo y del cuál se puede advertir la gran cantidad que de ellas hubo.

Este autor señala las siguientes causas de intervenciones federales no originadas en el advenimiento de gobiernos de facto:

- Garantizar el sufragio y la forma republicana de gobierno (Doctrina Yrigoyen).
- Defensa de la forma republicana de gobierno de las provincias (Alvear)
- Sosténimiento y reposición de las autoridades (Justo)
- Asegurar el derecho de sufragio (Ortiz)
- Por reposición o conflicto de poderes (Yrigoyen)
- A requerimiento de las autoridades provinciales
- Los gobiernos provinciales y la unificación partidaria

Sobre este último concepto, merecen transcribirse las siguientes palabras de Sola: *"Con la intervención a Catamarca aparece una figura novedosa en la interpretación de la forma republicana de gobierno, que había sido utilizada para derrocar gobiernos provinciales desafectos pertenecientes a otros partidos. A partir de este caso se derroca gobiernos pertenecientes al mismo partido gobernante, pero que por ser una parte de la coalición gobernante no aceptaron el liderazgo del presidente de la Nación, después del acto electoral. Luego ocurrió también en casos de desinteligencias entre el gobernador que era jefe político local y el presidente como jefe del partido, pero en el orden nacional. Es decir, que la intervención federal fue el medio de resolver, en forma enérgica y en desmedro de las autonomías provinciales, las rencillas internas de los partidos políticos gobernantes. El unitarismo en la organización de ciertos partidos superó la estructura federal constitucional."*

No obstante esta referencia hecha por el autor solo a la última de las causas enumeradas, desde el punto de vista del análisis en curso, cabe señalar que las intervenciones federales han debido tener, como causas antecedentes aplicables en todos los casos, intereses del gobierno central, no obstante las razones expuestas en las respectivas leyes y/o decretos.

Finalmente, y para una mejor interpretación del efecto de las intervenciones federales, cabría transcribir el siguiente párrafo resultante de las conclusiones a las que arriba el precitado autor:

"La intervención federal en las provincias ha sufrido una mutación constitucional, son múltiples las variables que así lo indican. De ser un medio de proteger a los pueblos de las provincias y a sus gobiernos de la sedición o invasión, y de evitar que sectores impongan un sistema autoritario, ha pasado a ser un medio para que el gobierno federal haga valer su voluntad a gobiernos locales desafectos. La historia de las intervenciones federales en la Argentina es una demostración de la intolerancia y del desequilibrio

3-16

que se ha vivido en toda su vida política".

"En nuestro sistema constitucional el federalismo es fundamentalmente una forma de vida democrática. Su mantenimiento asegura la vigencia de la democracia y del pluralismo en todo el sistema."

para agregar finalmente:

"La intervención federal al derrocar gobiernos provinciales en forma asidua y punitiva es contraria a nuestra Constitución y atenta contra el equilibrio de nuestro sistema político. Si es que nuestro sistema federal debe funcionar, debe haber concertación y no coerción. Si es que debe haber coerción, la respuesta dada por Abraham Lincoln, continúa siendo la mejor del mundo al problema planteado: Dejad que la coerción quede confinada a los individuos y no a los estados en nombre de la ley y dejad que el procedimiento en la medida que sea humanamente posible, sea judicial y no militar."

Hace casi cien años, La Nación del 9.1.1889 titulaba como "El escándalo de Mendoza" a un comentario, que decía: "Las administraciones locales en todas las provincias argentinas se hallaban formadas, sin excepción, por personas adictas al poder central. No solo ellas no ofrecían temores de resistencia sino que cooperaban y servían sin restricción a la obra política del último, aún cuando este proceder comprometiese grandemente la independencia de acción garantida a las autoridades provinciales. Los gobernadores, las legislaturas, las municipalidades, las jefaturas de policía, todos los empleados de alguna importancia, eran provistos según el beneplácito del Poder Ejecutivo Nacional, y las vacantes de diputados y senadores al Congreso se llenaban siempre desde la capital de la república.

.....

"Poco más de dos años van corriendo desde que se inauguró la actual administración nacional y tenemos ya tres gobiernos de provincia derrocados escandalosamente, Los gobiernos de Tucumán, de Córdoba y ahora de Mendoza, han caído sucesivamente de la gracia, siendo reemplazados por otros, por medio de la violencia ..."

3.4.3. El Acrecentamiento del poder de la Nación

La centralización del poder político y administrativo en manos del gobierno central ha generado un acrecentamiento, al menos relativo, del poder de este gobierno sobre el de los gobiernos provinciales.

3-17

Este proceso ha configurado una retroalimentación de la dependencia provincias-nación, lo que a su vez condujo a mayores peticiones de ayuda por parte de las primeras, agravando el desequilibrio y coadyuvando a un mayor grado de centralización de las funciones en manos del gobierno nacional.

3.4.4. La inoperancia provincial

Bajo este título se pretende describir dos conceptos.

El primero, íntimamente relacionado con la posibilidad de recurrir al gobierno central y esperar de éste el aporte económico financiero y consecuentemente técnico por ejemplo en lo que a caminos y obras públicas en general se refiere.

El otro, ocasionado por una legislación nacional que regula muchas de las actividades que se realizan en territorio provincial, sean desde el punto de vista económico (leyes de hidrocarburos, minería, pesca, intervención de juntas nacionales, subsidios sobre determinadas áreas de explotación primaria, etc.) o desde el punto de vista del poder de policía (policía del trabajo, registros automotores, etc.)

Estas regulaciones limitan las posibilidades de formular políticas y obvia y consecuentemente, de implementarlas.

CASOS DE INTERVENCIONES FEDERALES CITADOS POR JUAN VICENTE SOLA (1)

FECHA	PRESIDENCIA	PROVINCIA	NORMA
31. 5.1861	Derqui	Rosario	Decreto s/n
14. 6.1861	Derqui	Córdoba	Dec. s/n
6. 7.1861	Derqui	Buenos Aires	Ley 273
10. 8.1862	Mitre	Corrientes	Dec. s/n
11. 8.1862	Mitre	Catamarca	Dec. s/n
18. 3.1865	Mitre	Córdoba	Dec. s/n
4.10.1866	Mitre	Catamarca	Ley 201
20. 8.1867	Paz	Córdoba	Dec.
30.11.1867	Paz	La Rioja	Dec.
25.12.1867	Paz	Santa Fé	Dec.
3.12.1868	Sarmiento	San Juan	Dec.
10. 8.1870	Sarmiento	E.Ríos	Ley 391
26. 2.1877	Avellaneda	Jujuy	Dec.
30. 9.1878	Avellaneda	La Rioja	Ley 941 1/2
17. 6.1880	Avellaneda	Buenos Aires	Ley 1.026
3. 7.1880	Avellaneda	Corrientes	Ley 1023
2. 7.1887	Roca	Tucumán	Ley 1940
8. 1.1889	Pellegrini	Mendoza	Dec.
9. 1.1892	S.Peña	Corrientes	Dec.
10. 8.1893	Quintana	Buenos Aires	Ley 2947
10. 8.1893	Quintana	Catamarca	Ley 2948
10. 8.1893	Quintana	Santa Fé	
	Quintana	San Luis	
	Quintana	Corrientes	Ley 2953
1. 8.1895		La Rioja	Ley 3246
3. 5.1897	Uriburu	San Luis	Dec.
27. 5.1898	Uriburu	La Rioja	Ley 3687
		Sgo.del Estero	
28. 4.1899	Roca	Buenos Aires	Dec.
20. 4.1900	Roca	E.Ríos	Dec.
18. 6.1904		San Luis	Ley 4307
21. 9.1916		E.Ríos	Ley 10.070
24. 4.1917	Yrigoyen	Buenos Aires	Dec.
23.11.1917	Yrigoyen	Corrientes	Dec.
28.11.1917	Yrigoyen	Córdoba	Dec.
24.11.1917	Yrigoyen	Mendoza	Dec.
7.12.1917	Yrigoyen	Tucumán	Dec.
4. 4.1918	Yrigoyen	La Rioja	Dec.
27. 4.1918	Yrigoyen	Salta	Dec.
24.12.1918	Yrigoyen	Mendoza	Dec.
8. 5.1919	Yrigoyen	San Luis	Dec.
17.10.1919	Yrigoyen	Sgo.del Estero	Dec.
17.10.1919	Yrigoyen	San Juan	Dec.
5.11.1920	Yrigoyen	Tucumán	Dec.
8. 3.1921	Yrigoyen	San Juan	Ley 11.112
26. 9.1921	Yrigoyen	San Luis	Ley 11.172
27.11.1921	Yrigoyen	Salta	Ley 11.169

3-19

7.12.1921	Yrigoyen	Jujuy	Dec.
7. 3.1923	Alvear	La Rioja	Dec.
13. 2.1924	Alvear	Sgo.del Estero	Dec.
13. 2.1925	Alvear	La Rioja	Dec.
4. 1.1928	Alvear	Catamarca	Dec.
18. 4.1928	Alvear	Salta	Dec.
22. 3.1934	Justo	San Juan	Dec.
2. 6.1934	Justo	Tucumán	Ley 11.836
7. 2.1935	Justo	Buenos Aires	Dec.
25. 9.1935	Justo	Catamarca	Ley 12.200
3.10.1935	Justo	Santa Fé	Dec.
19. 2.1940	Ortiz	Catamarca	Dec.
7. 5.1940	Ortiz	Buenos Aires	Dec. 57.040
3. 8.1946	Perón	Catamarca	Ley 12.829
13. 6.1947	Perón	Córdoba	Dec. y Ley 12.993
7. 3.1951	Perón	Salta	Dec.
17. 7.1952	Perón	Buenos Aires	Ley 14.127
12.11.1954	Perón	Córdoba	Dec.
15. 6.1960	Fronzizi	Córdoba	Ley 15.282
7.1964	Illia	Jujuy	Ley 16.468
3.1974	Perón	Córdoba	Ley 20.650

3-20

REFERENCIAS AL CAPITULO 3.4.

"CAUSAS ENDOGENAS DERIVADAS"

- (1) Sola, Juan Vicente "Intervención Federal en las Provincias"-Abeledo-Perrot, 1982.

B.- EFFECTOS DE LA CENTRALIZACION

4.1. LA ESTRUCTURA DEL GOBIERNO NACIONAL

4.1.1. La constitución y el régimen de Ministerios

Resulta sumamente interesante considerar la evolución que ha tenido la Ley de Ministerios desde la organización nacional hasta la fecha, toda vez que éste es uno de los datos más relevantes sobre el proceso de centralización de funciones que se ha operado en la administración del Estado.

La evolución habida desde entonces, también es útil para aprehender como el Estado ha venido asumiendo funciones que podrían lindar con las de un sistema corporativo.

Este tema acaba de ser abordado por la Fundación de Investigaciones Económicas (1) y debe considerarse, como se acaba de señalar, como un hecho cuya evolución no puede ser desconocida por configurar un elemento que hace a la estructura de la economía argentina.

FIELL, ha centrado su atención deteniéndose en definir cuáles son las funciones del Estado, mencionando tanto las que le asignan los partidarios de la escuela liberal, como aquellas que *"tienen un enfoque socialista, en función del cual tienden a atribuirle al gobierno cada vez más y más cometidos específicos, aumentando las regulaciones y controles y restringiendo correlativamente el campo de acción de la sociedad"*.

El rol del Estado propuesto por FIELL, luego de buscar una interpretación de los "cometidos aceptados universalmente", es resumida en el siguiente esquema:

- 1.- Funciones jurídicas
 - 1.1. Función Legislativa
 - 1.2. Función Ejecutiva
 - 1.3. Función Judicial
- 2.- Cometidos de Gobierno
 - 2.1. Orden interior
 - 2.1.1. Justicia
 - 2.1.2. Seguridad
 - 2.2. Relaciones Exteriores
 - 2.1.1. Diplomacia
 - 2.1.2. Defensa

2.3. Promoción del Bienestar General

2.3.1. Formulación de políticas socio-económicas que le atribuye el carácter de "indelegables".

2.3.1.1. Política de Salud

2.3.1.2. Política educativa

2.3.1.3. Política Fiscal

2.3.1.4. Política Energética

2.3.1.5. Política Monetaria

2.3.1.6. Política de Inversiones

2.3.1.7. "Étc." (el entrecomillado es mío)

2.3.2. Acción Socio- Económica directa, que el trabajo llama "subsidiarias".

2.3.2.1. Empresas Públicas

2.3.2.2. Hospitales Públicos

2.3.2.3. Escuelas Públicas

2.3.2.4. "Étc." (este entrecomillado también es mío)

La preocupación de mi trabajo, no pasa por definir cuáles son las funciones que debe asumir el Estado versus el SECTOR PRIVADO, sino cuales son las funciones que debe o puede asumir el ESTADO NACIONAL vs los ESTADOS PROVINCIALES Y MUNICIPALES.

Esta tesis, no procura buscar una delimitación de funciones entre sectores públicos y privados, sino entre estados, según sea la misión de cada uno.

Hemos dicho anteriormente en este trabajo, que las funciones originarias que las provincias delegaron en el gobierno nacional, eran aquellas que se referían a los aspectos que éstas no podían atender, sea por sus recursos, sea por su capacidad para convertirse en nación:

- La defensa
- Las relaciones exteriores

También señalamos que además de éstas dos funciones básicas, se le delegó la emisión monetaria para que de ese modo el valor de la moneda no esté en relación con las decisiones políticas o las necesidades de los gobiernos locales y estas no puedan ser satisfechas con la mera creación de billetes.

4.1.1.1. El gabinete de Rivadavia

Cuando Rivadavia fué designado presidente, su gabinete estuvo integrado por cuatro ministros; a saber:

4-3

- GUERRA Y MARINA
- RELACIONES EXTERIORES
- GOBIERNO
- HACIENDA

Liste gabinete, es necesario observar que estaba compuesto por dos áreas que hacían a funciones originarias del gobierno central: la Defensa y las Relaciones Exteriores. Las dos restantes, solo tenían por objeto servir de apoyo logístico a las anteriores que eran las verdaderamente importantes y que hacían a la misión de ese gobierno. En efecto, tanto el ministerio de Gobierno como el de Hacienda, no tendrían razón de ser "per se", sino que lo son para que el gobierno central pueda cumplir sus objetivos fundamentales.

La constitución del gabinete concebido por el gobierno de Rivadavia, tiene importancia si se recuerda que este presidente gobernó al país en base a una constitución unitaria, y según la cual el centralismo debía tener mucha mayor transcendencia que en las de carácter federal que tienden a preservar las autonomías provinciales.

4.1.1.2.- El gabinete entre 1853 y 1858

La constitución federal de 1853, decía en su artículo 84:

"Cinco ministros secretarios, a saber:

Del Interior

de Relaciones Exteriores

de Hacienda

de Justicia, Culto e Instrucción Pública y

de Guerra y Marina,

tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Confederación, y refrendarán y legalizarán los actos del Presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia. Una ley delimitará los ramos del respectivo despacho de los ministros" (2).

Ni la reforma producida en el año 1860, ni la del año 1866, modificaron el precitado artículo 84, salvo en cuanto que por la primera se produjo un cambio en su numeración, pasando a ser el número 87.

Entre 1853 y 1898, no solo se limitaron a cinco las carteras ministeriales, sino que además la constitución estableció cuáles debían ser dichas carteras.

4-4

4.1.1.3. El gabinete entre 1898 y 1949

No tuvo la misma suerte esta disposición constitucional con la modificación de 1898. A partir de entonces, el artículo (que ya tenía el número 87) dijo:

"Ocho ministros secretarios tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación y refrendarán y legalizarán los actos del Presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia. Una ley especial deslindará los ramos del respectivo despacho de los ministros" (2)

Este nuevo texto, no solo incrementó el número de ministros de cinco a ocho, sino que delegó en el Congreso establecer que áreas debían abarcar cada uno. Si bien la Constitución de 1853 también preveía que "los ramos del respectivo despacho" debía establecerse por ley, la indicación de los nombres de cada ministerio, dentro del texto constitucional, estaba limitándole al Congreso la posibilidad de reglamentar dichos ramos. Por el contrario, a partir de 1898, el Congreso quedaba en libertad para establecerlos, o sea que el número de ministerios se fijó en ocho, pero se dejó librado al gobierno, establecer el ramo de las carteras (entiéndase por Gobierno a la suma de los tres poderes).

4.1.1.4. El gabinete entre 1949 y 1955

La reforma de 1949, innovó en lo que respecta a esta disposición quedando librado el número de ministerios, a lo que resuelva el gobierno.

El texto correcto fué, en lo que volvía a ser el artículo 84:

"El despacho de los negocios de la Nación estará a cargo de ministros, secretarios de Estado, quienes refrendarán y legalizarán los actos del Presidente de la Nación por medio de su firma, sin la cuál carecen de eficacia. Por una ley de la Nación y a propuesta del Poder Ejecutivo, se determinará la denominación y los ramos de los ministerios, así como la coordinación de los respectivos despachos" (3) (El subrayado es mío).

De este modo, quedaba anulada la restricción que limitaba a un determinado número el de las carteras ministeriales.

4.1.1.5.- El gabinete entre 1955 y 1958

El gobierno emergente de la Revolución Libertadora, proclamó el 27 de abril de 1956:

"Art. 1º: Declarar vigente la Constitución Nacional sancionada en 1853, con las reformas de 1860, 1866 y 1898, y exclusión de la de 1949..." (4) sin que se llegara a aplicar, en lo que al número de ministerios se refiere, dado que durante el período de su gobierno rigieron, además de la ley 14.303 sancionada

4-5

por el gobierno anterior que preveía 16 ministerios, los decretos ley 5600 del 15-12-55 elevando a 17 el número de carteras y luego el Dec. Ley 10.351/56 reduciéndolas a 13. Este apartamiento de la proclama se fundó en el art. 2° de la misma en tanto decía: "El gobierno... ajustará su acción a la Constitución... en cuanto no se oponga... a las necesidades de organización... del gobierno provisional (4)".

Concretamente si en 1949, se dejó librada la cantidad y competencias ministeriales, esta modalidad subsistió de hecho durante el período de la Revolución Libertadora no obstante haberse declarado aplicable la Constitución de 1898, la que solo volvió a tomar plena vigencia recién a partir del gobierno de 1958 presidido por el Dr. Frondizi.

4.1.1.6.- El gabinete entre 1966 y 1972

Con el advenimiento de la Revolución Argentina de 1966, se vuelve a dejar sin efecto la disposición constitucional referida a este tema, quedando nuevamente liberado el número y competencia de las carteras, situación que se mantuvo sin variantes hasta 1973, que se reimplanta la Carta de 1898.

4.1.1.7.- El gabinete propuesto para 1972-77

El estatuto Fundamental de 1972, (a regir por cinco años hasta el 24 de mayo de 1977), modificó el artículo 87, dejando librado al gobierno, la cantidad de ministros secretarios, habiendo su texto quedado redactado del siguiente modo:

"El despacho de los negocios de la Nación estará a cargo de ministros secretarios que refrendarán y legalizarán los actos del Presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia. La ley fijará el número de ministros y deslindará los ramos del respectivo despacho" (el subrayado es mío) (6).

4.1.1.8.- El gabinete desde 1973

En 1973, no obstante el estatuto de 1972 que debía regir hasta 1977, se reimplanta el límite constitucional de ocho carteras ministeriales.

4.1.1.9.- El gabinete entre 1976 y 1983

El Proceso de Reorganización Nacional, estableció con fecha 24 de marzo de 1976, en su artículo 7° que "una ley establecerá el número de ministros y secretarios del Estado que tendrá a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, como asimismo sus funciones y vinculación de dependencia" (7).

4.1.1.10.- El gabinete desde 1983.-

La ley de ministerios 23.023 del 3-12-83, restableció el respeto a la

4-6

norma constitucional de 1898, restringiendo a ocho el número de ministerios. (8)

4.1.1.11.- Resumen

La evolución del régimen Constitucional y Estatutario "de facto" referido al aspecto ministerial, ha sido variado y puede ser visualizado en el siguiente cuadro:

AÑOS	CANTIDAD DE MINISTERIOS	ESTABLECE COMPETENCIAS
Const. 1853	5	si
Const. 1860	5	si
Const. 1866	5	si
Const. 1898	8	no
Const. 1949	NO FIJA	no
Estat. 1955	8 (*)	no
1958-Const.1898	8	no
Estat. 1966	NO FIJA	no
Estat. 1972	NO FIJA	no
1973-Const.1898	8	no
Estat. 1976	NO FIJA	no
1983-Const.1898	8	no

(*) No se respeta el número establecido en la Constitución de 1853, no obstante proclamarla (4).

4.1.2. - La ley de ministerios

En 1981 escribí un trabajo (9) en el que me refería a la evolución de la Ley de Ministerios. A la luz de aquella monografía que hoy vale la pena actualizar, máxime contándose con el tratamiento de este tema preparado por el equipo de FIEL(10), habré de desarrollar el mismo con renovado interés.

Rivadavia, como se decía en el capítulo anterior, tuvo cuatro ministerios que de algún modo habíamos clasificado en SUSTANCIALES y DE APOYO según el siguiente esquema:

SUSTANCIALES (hacen al objetivo político)	{ GUERRA Y MARINA RELACIONES EXTERIORES
DE APOYO	{ GOBIERNO HACIENDA

Urquiza, Derqui, Mitre, Sarmiento, Avellaneda, Roca (en su primera presidencia), Juárez Celman, Pellegrini, Luis Sáenz Peña y José E. Uriburu, gobernaron respetando la Constitución de 1853, con cinco carteras ministeriales, pero con una estructura similar a la de Rivadavia, a pesar que el Ministerio de Gobierno se dividió en:

GOBIERNO	{ INTERIOR JUSTICIA E INSTRUCCION PUBLICA
----------	--

La novedad importante que debe destacarse es la introducción de la Instrucción Pública como funciones del Gobierno Central, el cual, si bien tiene reservado el dictado de planes, la docencia propiamente dicha no fué delegada por las provincias que, conforme al artículo 5º de la C.N. deben asegurar por lo menos, la enseñanza primaria.

Desde la segunda presidencia de Roca y los gobiernos de Quintana, Alcorta, Roque Sáenz Peña, de la Plaza, Yrigoyen (ambas presidencias), Alvear y Uriburu, y teniendo en cuenta el dictado constitucional de 1898, se amplían a ocho el número de carteras:

- a) Separando GUERRA de MARINA
- b) Agregando { OBRAS PUBLICAS
AGRICULTURA

Aquí también hay que advertir que un nuevo ingrediente aparece en la concepción política de lo que debe ser el gabinete nacional pues si bien no tiene importancia el desglose de GUERRA y MARINA en dos carteras distintas ya que hacen a una función expresamente encomendada por las pro -

vincias al Gobierno Central, aparecen también las otras dos carteras indicadas precedentemente.

La cartera de OBRAS PUBLICAS, se introduce en lo que debiera ser responsabilidad provincial o de grupos de provincias. Hasta el momento de escribir éstas líneas, no he visto absolutamente ninguna obra pública que interesara a la totalidad de la Nación. Las más importantes de ellas, denominadas "nacionales" como podrían señalarse en el caso del complejo Chocón-Cerros Colorados, solo tiene verdadero interés para la Provincia de Rio Negro (riego) y el Gran Buenos Aires, (electricidad). La represa de Salto Grande, también beneficiará a las zonas aledañas y a la Capital Federal. El Puente Zárate-Brazo Largo o el Túnel Subfluvial Santa Fé - Paraná, son emprendimientos de interés para Entre Ríos y la Mesopotamia, y así se podrá seguir enumerando otras que, no por ser importantes en cuanto a inversión o tecnología (que en ambos casos fué extranjera), han dejado de ser de interés local. Esta circunstancia, nos lleva a descubrir que recursos de todas las Provincias, han sido aplicados en favor de obras que hicieron a las preferencias (prioridades) del gobierno central, y que son de mero interés regional.-

Otra cartera que también hace al interés político, es la de AGRICULTURA, aspecto éste eminentemente relacionado con uno de los sectores de la economía con la que el gobierno asume compromiso, directa o indirectamente, de promover.

Es más, esta cartera hace al advenimiento de intereses corporativos que pasan a integrar el gabinete nacional en perjuicio de una actividad política independiente de intereses sectoriales, amén de avanzar sobre funciones que en modo alguno fueron delegadas por las provincias.

La Llegada de Farrel al gobierno genera un hecho totalmente nuevo: la aparición de las SECRETARIAS DE ESTADO; a saber:

- { INDUSTRIA Y COMERCIO
- { AERONAUTICA
- { TRABAJO Y PREVISION

También en este caso corresponde señalar dos aspectos fundamentales. El primero, es el referido a la Secretaría de Aeronáutica que siguiendo el razonamiento anteriormente expuesto, hace a una de las funciones fundamentales: la defensa. El segundo, a las otras dos secretarías.

Tanto en el caso de INDUSTRIA Y COMERCIO como en el caso de TRABAJO Y PREVISION, aparecen:

- a) La asunción de nuevas funciones no delegadas por las provincias (regulaciones industriales y comerciales o laborales y previsionales) que a su vez son de muy distintas características en las diferentes zonas del país, y
- b) Aperturas de nuevas vías de acceso al gobierno de otros

intereses sectoriales que se sumarán a los del campo, afectándose nuevamente a la independencia política y a la visión de los intereses globales del conjunto, tan indispensable para gobernar.

Perón, tras la reforma de la Constitución Nacional del año 1949 que deja al gobierno en libertad de acción para determinar cuántas y cuáles habrán de ser las carteras ministeriales, llega a contar con hasta 21 ministerios (ley 14.121), quedando de este modo oficializadas como carteras ministeriales las denominadas secretarías de Estado instrumentadas por su antecesor.

Amén de ello, se produce:

- a) El desdoblamiento de JUSTICIA E INSTRUCCION PUBLICA, adquiriendo mayor importancia la segunda función que pasa a denominarse EDUCACION, apreciándose en la nueva denominación una mayor competencia.
- b) El desdoblamiento de HACIENDA en :
 - HACIENDA
 - ASUNTOS ECONOMICOS
 - FINANZAS
- c) El desdoblamiento de OBRAS PUBLICAS en esta cartera y la de TRANSPORTES
- d) La creación de
 - COMERCIO EXTERIOR
 - COMUNICACIONES
 - DEFENSA NACIONAL, (sin perjuicio del mantenimiento de GUERRA, MARINA y AERONAUTICA)
 - ASUNTOS POLITICOS
 - ASUNTOS TECNICOS
 - SALUD PUBLICA

De este modo las ocho carteras que Farrell amplió por vía de Secretarías a ONCE, llegaron a tener este número record de 21.

Me parece importante volver a destacar una vez más, que sin desconocer la importancia de ciertas funciones que asume el gobierno central, éstas son sustantivas de los estados provinciales a los que con secuentemente se le van quitando responsabilidades.

Si bien Perón resuelve en las postrimerías de su gobierno reducir de 21 a 16 el número de Ministerios, el advenimiento de la Revolución Libertadora de 1955 vuelve a incrementar su número llevándolo a 17, los cuales en 1956 son nuevamente reducidos a 13 (10).

Estas modificaciones lo fueron no obstante el precepto de la Proclama del 27 de abril de 1956 en cuanto restituía la Constitución de 1853, y se fundaron en el art. 2º de la referida proclama (11) (12) cuya parte más atinente solo dice: "El Gobierno provisional de la Nación ajustará su acción a la Constitución que se declara vigente en el art. 1º en tanto y cuanto no se oponga a los fines de la Revolución Libertadora en las directivas básicas del 7 de diciembre de 1955 y a las necesidades

4-10

de la organización y conservación del gobierno provisional". (los subrayados son míos). (13)

Frondizi, Guido e Illia, constituyeron sus gabinetes respetando el límite constitucional de 8 ministerios, pero en la realidad tuvieron además entre 11 y 14 Secretarías de Estado con las que el gabinete llegó a tener 22 miembros.

Es destacable, que durante el período citado, si bien se refunden en el MINISTERIO DE ECONOMIA, los de HACIENDA, COMERCIO E INDUSTRIA y AGRICULTURA Y GANADERIA existentes en esa oportunidad, no es menos cierto que la nueva cartera comienza una carrera hacia su actual gigantismo con la aparición, como Secretarías dependientes, de seis secretarías de estado.

Con el gobierno de Onganía se introducen varias novedades, pues las que eran "meras" secretarías de Guerra, Marina y Aeronáutica, se transformaron en superministerios con la aparición de los Comandantes en Jefe que pasan a constituir la cabeza del gobierno. Se incrementan a 16 las secretarías dependientes de ministerios; y hacen su aparición en la escena las SECRETARIAS DE PRESIDENCIA y las SUBSECRETARIAS, nuevos componentes del gabinete nacional.

Durante el gobierno de Lanusse, las subsecretarías pasan a revestir especial importancia por depender en forma directa de los ministerios.

Perón constituye su tercer gobierno con:

- 8 MINISTERIOS
- 7 SECRETARIAS DE PRESIDENCIA
- 18 SECRETARIAS MINISTERIALES
- 13 SUBSECRETARIAS

Con el proceso de Reorganización Nacional, a la ya cargada estructura existente se agrega otro ingrediente: LOS DELEGADOS MILITARES DE LAS TRES ARMAS EN CADA MINISTERIO. No era suficiente que el Ministro fuera hombre de confianza política del Presidente de la Nación. Ahora se necesitaba también delegados de los tres comandantes!

VIDELA gobernó con:

- 9 MINISTERIOS (incluyendo el de Planeamiento, que luego fué transformado en Secretaría de Presidencia).
- 5 SECRETARIAS DE PRESIDENCIA
- 22 SECRETARIAS MINISTERIALES
- 72 SUBSECRETARIAS

4-11

En 1981 Viola organiza el Poder Ejecutivo con trece ministerios eliminando las SECRETARÍAS DE ESTADO porque *"La figura de las "Secretarías de Estado" aparece por primera vez en nuestra legislación en 1958, por imperio de la ley 14.438"*. (De los antecedentes parlamentarios de la ley 14.433 surge con claridad que la causa principal de esa creación respondió a la ya mencionada limitación del art. 87 de la Constitución Nacional. De tal forma, mientras la ley daba cumplimiento formal a la Constitución al prever ocho Ministerios, soslayaba esa restricción creando al mismo tiempo doce Secretarías de Estado con "jerarquía Ministerial").

"la casi totalidad de las posteriores leyes de competencias, -sigue diciendo la Nota al Poder Ejecutivo de elevación del proyecto de la que luego fué ley 22.450;- con excepción de la ley 19.103, sancionada en 1971, mantuvieron esa figura híbrida, aumentando sensiblemente su número. En consecuencia la ya sobrecargada maquinaria administrativa ha debido funcionar con Secretarías de Estado que no obstante su "jerarquía ministerial", no han tenido la capacidad plena, propia del ministerio, vale decir la decisión política, la responsabilidad total del área a su cargo y la atribución del refrendo".

No obstante ello, Viola gobernó con un gabinete de 13 ministerios y 52 subsecretarías, sin considerar las de la Presidencia de la Nación (que revisaban las decisiones ministeriales) y los Comandantes de las tres armas, a lo que débese agregar la institucionalización los ASESORES DE PRESIDENCIA, nuevo ingrediente que intervendría en las propuestas de los respectivos ministros o para generar propias iniciativas al margen de las competencias de éstos.

La ley 22.520 dictada para el gobierno de GALTIERI previó 10 ministerios y cinco secretarías de Presidencia, y el Decreto N° 22 del 22-12-81 fijó en 8 el número de secretarías ministeriales y en 45 el número de subsecretarías, incluyendo tres dependientes de una de las secretarías de presidencia.

Finalmente, la ley 23.023 en base a la cual se constituye el gabinete de Alfonsín, conjuntamente con el Decreto N° 15 del 10-12-83, prevee;

	SECRETARIAS	SUBSECRETARIAS
PRESIDENCIA DE LA NACION	5	11
8 MINISTERIOS		
INTERIOR	-	3
RREE Y CULTO	2	8
DEFLENSA	-	4
ECONOMIA	8	11
OBRAS Y SERV. PUB.	4	10
EDUC. Y JUSTICIA	5	9
TRABAJO Y SEG. SOCIAL	2	3
SALUD Y ACC. SOCIAL	5	8
TOTAL	31	67

4-13

4.1.3.- El gabinete durante la administración Alfonsín

4.1.3.1.- El decreto 15/83

Como consecuencia de la Ley 23.023, el Poder Ejecutivo dicta el Decreto número 15 del 10 de diciembre de 1983, en virtud del cual quedan establecidas las Secretarías y Subsecretarías que integrarán el gabinete.

Dicho decreto conforma la siguiente estructura:

Art. 1º.- Las secretarías y subsecretarías en el ámbito de la Presidencia de la Nación y de los distintos ministerios serán las que a continuación se enumeran:

Ministerio del Interior:

- Subsecretaría del Interior
- Subsecretaría de Asuntos Institucionales
- Subsecretaría de Asuntos Técnico-Económicos

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

- Subsecretaría Técnica y de Coordinación
- I.- Secretaría de Relaciones Internacionales y Culto
 - Subsecretaría de Política Exterior
 - Subsecretaría de Asuntos Latinoamericanos
 - Subsecretaría de Culto
 - Subsecretaría de Cooperación Internacional
- II.- Secretaría de Relaciones Exteriores para Asuntos Especiales
 - Subsecretaría de Asuntos Australes y Limítrofes
 - Subsecretaría de Paz y Seguridad Internacionales

Ministerio de Defensa

- Subsecretaría de Defensa
- Subsecretaría de Producción para la Defensa
- Subsecretaría de Programación y Control Presupuestario
- Subsecretaría de Asuntos Castrenses

Ministerio de Economía

- Subsecretaría de Economía
- I.- Secretaría de Hacienda
 - Subsecretaría de Política y Administración Tributaria
 - Subsecretaría de Presupuesto
- II.- Secretaría de Minería
 - Subsecretaría de Minería
- III.- Secretaría de Desarrollo Regional
 - Subsecretaría de Desarrollo Regional
- IV.- Secretaría de Comercio
 - Subsecretaría de Comercio Interior
 - Subsecretaría de Comercio Exterior
- V.- Secretaría de Recursos Marítimos
 - Subsecretaría de Recursos Marítimos
- VI.- Secretaría de Industria
- VII.- Secretaría de Agricultura y Ganadería
 - Subsecretaría de Agricultura
 - Subsecretaría de Ganadería

VII.- Secretaría de Acción Cooperativa

Subsecretaría de Acción Cooperativa

Ministerio de Obras y Servicios Públicos

Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos

I.- Secretaría de Comunicaciones

Secretaría de Telecomunicaciones

Subsecretaría de Radiodifusión

II.- Secretaría de Recursos Hídricos

Subsecretaría de Recursos Hídricos

III.- Secretaría de Transporte

Subsecretaría de Transporte Terrestre

Subsecretaría de Transporte Fluvial y Marítimo

Subsecretaría de Planificación del Transporte

IV.- Secretaría de Energía

Subsecretaría de Energía Eléctrica

Subsecretaría de Gestión Empresarial

Subsecretaría de Combustibles

Subsecretaría de Planificación Energética

Ministerio de Educación y Justicia

I.- Secretaría de Coordinación Educacional, Científica y Cultural

Subsecretaría de Coordinación Educacional, Científica y Cultural

II.- Secretaría de Educación

Subsecretaría de Conducción Educativa

Subsecretaría de la Actividad Profesional Docente

III.- Secretaría de Ciencia y Técnica

Subsecretaría de Coordinación y Planificación

Subsecretaría de Promoción

Subsecretaría de Informática y Desarrollo

IV.- Secretaría de Justicia

Subsecretaría de Justicia

Subsecretaría de Asuntos Legislativos

V.- Secretaría de Cultura

Subsecretaría de Cultura

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social

I.- Secretaría de Trabajo

Subsecretaría de Trabajo

Subsecretaría Técnica y de Coordinación Administrativa

II.- Secretaría de Seguridad Social

Subsecretaría de Seguridad Social

Ministerio de Salud y Acción Social

Subsecretaría de Salud y Acción Social

I.- Secretaría de Salud

Subsecretaría de Regulación y Control

- Subsecretaría de Recursos de Salud
- Subsecretaría de Programas de Salud
- II.- Secretaría de Deporte
 - Subsecretaría de Deporte
- III.- Secretaría de Promoción Social
 - Subsecretaría de Promoción Social
- IV.- Secretaría de Desarrollo Humano y Familia
 - Subsecretaría de Desarrollo Humano y Familia
- V.- Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental
 - Subsecretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental

Presidencia de la Nación

- I.- Secretaría General
 - Subsecretaría General
 - Subsecretaría Legal y Técnica
 - Subsecretaría de Acción de Gobierno
 - Subsecretaría de Corrdinación
- II.- Secretaría de la Función Pública
 - Subsecretaría de Investigación y Reforma Administrativa
 - Subsecretaría de Análisis Jurídico y Elaboración Normativa
- III.- Secretaría de Inteligencia de Estado
- IV.- Secretaría de Información Pública
 - Subsecretaría de Información Publica
- V.- Secretaría de Planificación
 - Subsecretaría General
 - Subsecretaría de Programación del Desarrollo
 - Subsecretaría de Programación y Coordinación con el Sector Público
 - Subsecretaría de Análisis de Largo Plazo

4.1.3.2.- Modificaciones respecto del Ministerio de Educación y Justicia.-

Que pasó después del decreto 15 del 10 de diciembre de 1983? Respec to del Ministerio de Educación y Justicia se dictó el Dec. 341/83 del 30-12/83 (B.O. 6-1-84) que incorpora la Subsecretaría de Coordinación Educacional, Cien tífica y Cultural.

A su vez, el Decreto 1521 del 28-8-86 (B.O. 8-10-86) produjo un nue vo cambio en las Subsecretarías de la Secretaría de Ciencia y Técnica, sin mo dificaciones cuantitativas ya que:

Antes (Dec. 15/83) las referidas subsecretarías eran:	Después (Dec.1521/86)
- Subsec.de Coordinación y Plani- ficación	IDEM
- Subsec.de Promoción	Subsec.de Coordinación Operativa
- Subsec.de Informática y Desarrollo	IDEM

4-17

4.1.3.7. Modificaciones respecto del Ministerio de RREE y Culto

En Relaciones Exteriores y Culto, la situación evolucionó del siguiente modo:

Dec. 15/83 del 10.12.83 (B.O.14.12.83)	Dec. 743/86	Dec. 832/86
-Subsec.de Relac.Internacio- nales Económicas -Subsec. Técnica y de Coordi- nación	IDEM	IDEM
SECRETARIA DE RELACIONES IN- TERNACIONALES Y CULTO -Subsec.de Política Exterior -Subsecr.de Asuntos Latinoame- ricanos -Subsec.de Culto -Subsec.de Cooperación Inter- nacional	SECRETARIA DE RELACIONES INTERNACIONALES -Subsec.Técnico-Adminis- trativa -Subsec.de Asuntos Lati- noamericanos -Subsec.de Política Exte- rior -Subsec.de Cooperación In- temacional -Subsec.de Asuntos Especia- les	SECRETARIA DE RELACIONES INTERNACIONALES -Subsec.Técnico y Adminis- trativa -Subsec. de Asuntos Latino- americanos -Subsec.de Política Exterior -Subsec.de Cooperación In- temacional -Subsec.de Asuntos Especiales -Subsec.de Derechos Humanos en el Orden Internacional
SECRETARIA DE RELACIONES EX- TERIORES PARA ASUNTOS ESPE- CIALES -Subsec.de Asuntos Australes y Limítrofes -Subsec.de Paz y Seguridad Internacionales	SECRETARIA DE CULTO -Subsec.de Culto	IDEM
TOTALES: 2 Sec.y 8 Subsec.	3 y 9	3 y 10

4-18

4.1.3.8. Modificaciones en el Ministerio de Economía

El Ministerio de Economía transforma su estructura por Dec. 3855/84 del 11.12.84 (B.O. 19.12.84) del siguiente modo:

Antes (Dec. 15/83)	Después (Dec. 3855/84)
- Subsecretaría de Economía	Idem
Secretaría de Hacienda -Subsecr.de Política y Adm. Tributaria -Subsecr.de Presupuesto	Idem
Secretaría de Minería - Subsecr. de Minería	Idem
Secretaría de Desarrollo Regional -Subsecr. de Desarrollo Regional	Idem
Secretaría de Comercio - Subsecr.de Comercio Interior - Subsecr. de Comercio Exterior	Secret.de Comercio Interior - Subsec. de Comercio Interior Secret. de Comercio Exterior - Subsec. de Comercio Exterior
Secretaría de Recursos Marítimos - Subsecr. de Recursos Marítimos	Idem
Secretaría de Industria	Secretaría de Industria - Subsecret. de Industria
Secretaría de Agricult.y Ganadería - Subsecret. de Agricultura	Idem
Secretaría de Acción Cooperativa - Subsecr. de Acción Cooperativa	Idem
8 Secretarías y 11 Subsecretarías	9 Secretarías y 12 Subsecretarías

A su vez, en 1985 y 1986, la estructura del Ministerio de Economía sigue teniendo cambios y si bien mantuvo 8 Secretarías, pasó de tener 11 Subsecretarías a contar con 21 de ellas. (Ver Cuadro 2).

Antes de la última reforma contenida en el referido cuadro 2, establecida por el Decreto 1788 del 24-12-86, el diario "La Nación" (14) presentaba su editorial bajo el título de:

"APENAS OCHO SECRETARIAS Y VEINTE SUBSECRETARIAS"
diciendo:

¹⁴ El gabinete del ministro de Economía está integrado tan sólo por ocho secretarios de Estado y veinte subsecretarios. A ese conjunto deben añadirse cuatro asesores del ministro y los que correspondan a los secretarios. La sola mención de cada una de las secretarías con sus respectivas subsecretarías permite advertir la imaginación fecunda de la administración pública, que a lo largo de décadas ha logrado elaborar nomenclaturas y organigramas cuya complejidad y, a menudo, ininteligibilidad, resultan asombrosas.¹⁴

¹⁵ La Secretaría de Coordinación Económica cuenta con las subsecretarías de Política Económica, Técnica y Administrativa y de Relaciones Institucionales. En los tres casos, los nombres transcritos suscitan alguna perplejidad. Con simplicidad mental seguramente excesiva, el ciudadano común podría suponer que la política económica la fija el Poder Ejecutivo directamente, o que, en todo caso, lo hacen las leyes dictadas por el Poder Legislativo. Lo de "relaciones institucionales" siempre deja margen para interpretaciones variadas. Pero para algo existen, después, los decretos y resoluciones que fijan competencias y atribuciones, y, además, completan el cuadro con las respectivas direcciones nacionales, divisiones, departamentos, secciones y jefaturas aptas para cumplir las funciones encomendadas. Que todo esto configure parte del gigantesco aparato necesitado de recursos sin fin y trabe y demore el funcionamiento de la administración es, por supuesto, otro problema, válido, en última instancia, para declaraciones oficiales que prometen superarlo.¹⁵

¹⁶ Pero obsérvese el panorama integral. La situación es sumamente parecida y las observaciones anteriores podrían reiterarse sin mayores variaciones.¹⁶

¹⁷ La Secretaría de Hacienda dispone de cuatro subsecretarías: de Presupuesto, de Política y Administración Tributaria, de Relaciones Provinciales y de Deuda Interna, Externa y Tesoro. Las secretarías de Minería y de Desarrollo Regional tienen una sola subsecretaría cada una: de Minería y de Desarrollo Regional, respectivamente.

«La Secretaría de Comercio Interior dispone de las subsecretarías de Política de Precios y de Desarrollo de Comercio Interior. La Secretaría de Industria y Comercio Exterior, que resume las dos antes existentes para esas áreas, cuenta con cinco subsecretarías: de Intercambio Comercial, de Política de Exportaciones, de Desarrollo Industrial, de Gestión y Modernización de la Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa. La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca tiene, por supuesto, una subsecretaría para cada una de esas áreas y, finalmente, la Secretaría de Acción Cooperativa, cuenta con una subsecretaría.

«Una suma elemental permite advertir que la reunión de gabinete completa, presidida por el ministro, con la asistencia de sus cuatro asesores, los ocho secretarios y los veinte subsecretarios lleva la cuenta a treinta y tres personas, sin considerar que pueda requerirse la presencia ocasional de otros asesores, de secretarios privados o de funcionarios.»

«Si la descripción tan sucintamente realizada se extendiera al cuadro total de los ministerios restantes, con todas las secretarías de Estado y las consiguientes subsecretarías, y se le añadieran las que corresponden directamente a la jurisdicción inmediata del Presidente, más el conjunto de las empresas y reparticiones autárquicas del Estado, se llegaría a un panorama imposible de ser considerado en un comentario editorial.»

«Debe añadirse aquí, solamente, que, como es lógico, cada secretaría de Estado y cada subsecretaría exige personal administrativo y de maestría propios, despachos, amoblamientos, elementos de trabajo, teléfonos y en muchos casos, si no en todos, elementos de movilidad para los titulares respectivos.»

4.1.3.9.- Modificaciones respecto de la Presidencia de la Nación

Finalmente, cabe hacer referencia a la estructura de la Presidencia de la Nación.

Conforme resulta del Cuadro 3, la estructura de la Presidencia de la Nación que el Presidente Alfonsín organizó con 5 Secretarías y 11 Subsecretarías al asumir la presidencia, cuenta actualmente con 12 Secretarías (El Dec. 1704/85 incluyó a la Casa Militar) 22 Subsecretarías. No transcurrieron cuatro años.

4.1.3.10.- Resumen

Como conclusión del análisis precedente se obtiene el siguiente cuadro referido a la organización ministerial entre el Dec. 15/83 del 10-12-83 y mediados de 1987:

	Dic'85	Jul'87
PRESIDENCIA	1	1
MINISTERIOS	8	8
SECRETARIAS	51	46
SUBSECRETARIAS	67	96

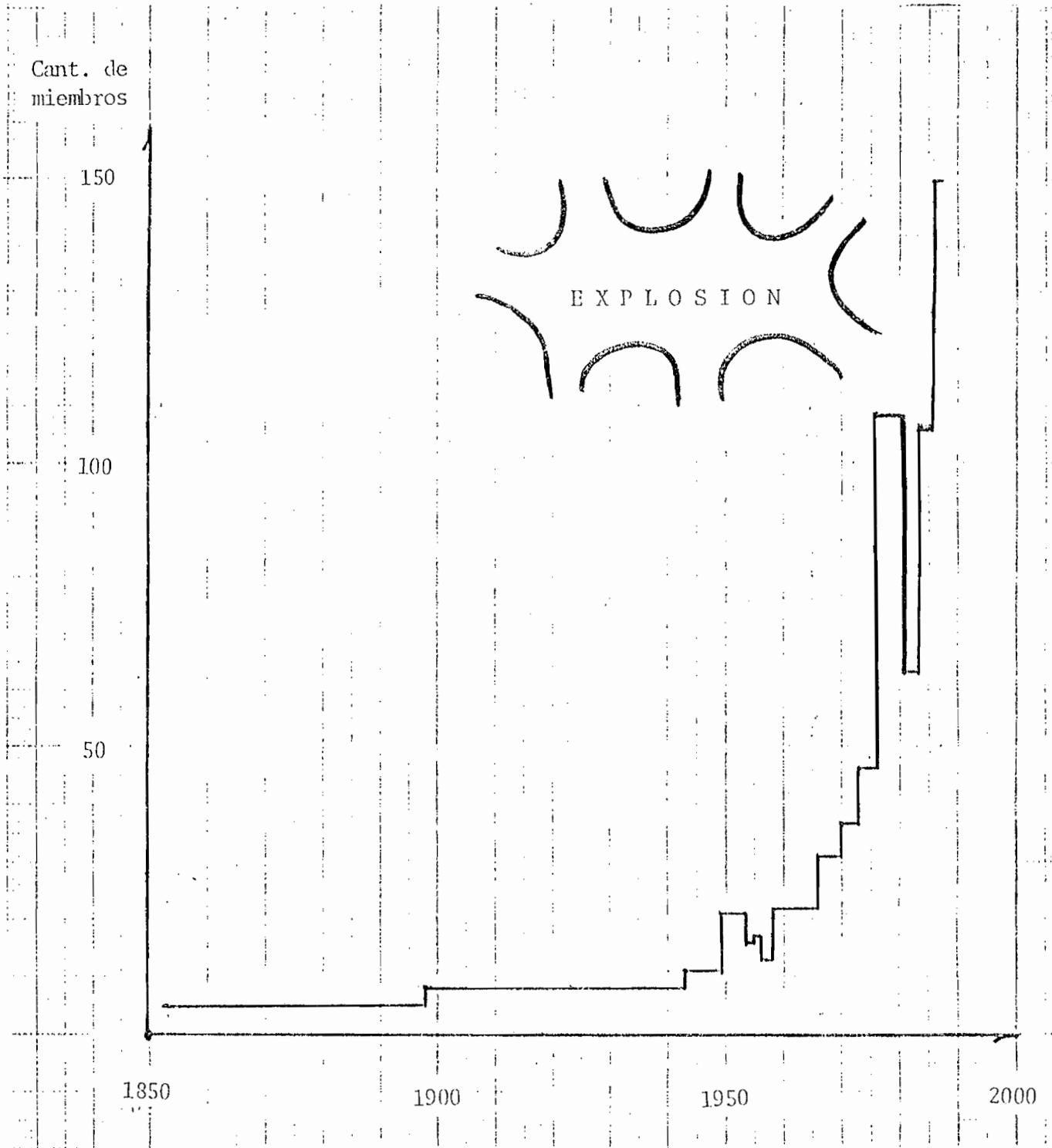
Otra forma de hacer un análisis comparativo sería el que resulta del siguiente cuadro:

INTEGRANTES DEL GABINETE

	MINISTROS	SECRETARIOS	SUBSECRETARIOS	TOTALES
1853/1898	5	-	-	5
1898/1943	8	-	-	8
1943 / 49	8	3	-	11
1949/54	21	-	-	21
1954	16	-	-	16
1955	17	-	-	17
1956 / 57	13	-	-	13
1958/1966	8	14	-	22
1966/1969	12	19	-	31
1970/1972	13	3	21	37
1973/1975	8	25	13	46
1976/1981	9	27	72	108
1981	16	-	52	68
1981/1983	10	13	45	68
1983	8	31	67	106
1986	8	46	96	150

El cuadro anterior, graficado, nos conduce hacia una curva explosiva. Posiblemente la que más ha motivado al presidente Alfonsín a buscar, por la vía del traslado de la Capital, la forma de diseñar una nueva administración:

4-25



4-24

Un último concepto que merece incluirse en este capítulo es el de la diferencia que debe existir entre la técnica y la política. Esta última, en el ámbito del Poder Ejecutivo debe estar en manos del Presidente y de su gabinete.

Al respecto, resultan ilustrativos los conceptos también vertidos por el diario "La Nación"(15) a propósito del proyecto de ley de ministerios que se encontraba en elaboración en 1980:

Es sabido que la administración pública en el Estado moderno debe responder al cumplimiento de funciones que exceden los límites del concepto clásico de servicio público, y que la actividad pública ha avanzado notablemente sobre la privada. Este fenómeno ha llevado a muchos a suponer que la ampliación del número de ministros es uno de sus efectos inevitables. Por otra parte, los adelantos en la ciencia y en la técnica, aplicados al estudio de las funciones administrativas, han alcanzado también a las vinculadas con el Gobierno. Como suele ocurrir cuando se llega a situaciones complejas, el exceso de confianza en las técnicas ha desplazado así el eje de los razonamientos hasta tal punto que los principios esenciales que fundan la naturaleza distinta de la administración pública se dejan muchas veces de lado y, en lugar de buscar una reordenación del sistema a través de su adaptación a las nuevas exigencias, se trata de "modernizarlo" por comparación con métodos y aun criterios propios de la administración de los asuntos privados.

Se confunden las técnicas de aplicación con la naturaleza del organismo. Cuando la sabiduría de la Constitución habla del "despacho de los negocios de la Nación" se refiere al reparto de los mismos en grandes grupos de asuntos, que si bien puede entenderse como esquema de división del trabajo, responde más a la materia política, porque los ministros son "secretarios de los poderes políticos del presidente de la Nación en lo relativo a cada rama del gobierno", como bien enseña Joaquín V. González. "Ministros secretarios", dice el artículo 87 de la Constitución, que "refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma sin cuyo requisito carecen de eficacia". Está, pues, claro que el propósito es organizar el poder de administrar, y esto es acto de esencia y de raíz política y, por lo tanto, según puedan agruparse asuntos políticamente homogéneos, cuya magnitud requiera refrendo y legalización se justifica un ministro, en cuanto se distribuye así el poder y la responsabilidad.

^ Mayor actividad, es decir, que haya más cantidad de operaciones y trabajos, no es lo mismo que más ramas de gobierno. Si hoy el Estado tiene que ocuparse de más cosas o intensificar su acción en otras, lo que debe determinarse es si en realidad son "materia política distinta" o es la misma materia que adquiere caracteres de complejidad que antes no tenía. Pensarlo así puede contribuir a solucionar la cuestión por el simple cambio en las denominaciones, y agregar lo menos posible, si alguna razón política de peso no permite evitarlo.^

^ Otro aspecto no menos importante es el relativo a las secretarías de Estado, dependencias que se han creado, en principio,^

como forma de ampliar el gabinete sin contravenir la norma constitucional en cuanto al número de ministros y que, a través del tiempo, fueron respondiendo al propósito de "jerarquizar" determinado ramo de la actividad de la administración, hasta llegar a la exagerada cantidad actual.^

^ En realidad, resulta difícil —prácticamente imposible— justificar la razón de ser de éstos, puesto que los secretarios de Estado no tienen a su cargo despacho alguno de los negocios de la Nación, no refrendan ni legalizan, y no suplen o sustituyen al ministro en casos de ausencia o impedimento. Se trata, en todo caso, de una especie de "jerarquía intermedia" entre el ministro y el cuerpo administrativo de cada departamento de Estado, sin mayores efectos en cuanto a la eficiencia o reparto racional del trabajo, ya que, de todos modos, en lo que sea decisión política deben pasar necesariamente por el ministro, y en lo administrativo, no agregan más elementos que los derivados de una buena organización técnica y de la idoneidad de los funcionarios. Más grave todavía es la verdadera proliferación de subsecretarías, que en los últimos años ha adquirido caracteres alarmantes, y parecen más un nuevo cargo en el escalafón administrativo que la función de secretario general de un ministro, nexo entre éste y las grandes dependencias del despacho ministerial.^

^ Que haya un ministro para cada materia de Estado, que pueda tipificarse como rama, orgánicamente entendida, para repartir el poder y compartir la responsabilidad, y que al mismo tiempo justifique la necesidad de consejo y asesoramiento que requiere tal categoría —ministro secretario, como lo quiere la Constitución— es norma sana de prudencia. Pero, además, será útil para poner de relieve que hay vocación de racionalizar. Porque la racionalización en la administración pública empieza por la justificación de los órganos y sigue después por la adecuación del aparato en el que deben estar ubicados.^

"La complejidad de la materia administrativa es problema distinto, que se resuelve de otra manera y por otros medios. Lo importante aquí constituye la distinción entre lo que es gobernar, en cuanto por ello se entiende tomar decisiones de carácter político, y lo que es componer un sistema técnico para que tales decisiones se cumplan. Por eso la jerarquía de ministro no surge de la actividad que ordena en su departamento, sino de su condición de participe en la dirección institucional. Y esto es política."

==

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DEL MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS

Dec. 15/85 del 10.12.85 (B.O. 14.12.85)	Dec. 2483/85 del 30.12.85 (B.O. 8.1.86)	Dec. 424/86 del 24.5.86 (B.O. 1.4.86)	Dec. 1145/86 del 7.7.86 (B.O. 22.7.86)
- Subsecret.de Obras y Serv.Públicos	IDEM	SECRETARIA DE COORDINACION DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS -Subsec.de Planificación y Programación Presupuestaria -Subsecr.de Obras Públicas	SECRETARIA DE COORDINACION DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS -Subsecr.de Coordinación de Obras y Servicios Públicos SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS -Subsecr.de Obras Públicas
SECRETARIA DE COMUNICACIONES - Subsecr.de Telecomunicaciones - Subsecr.de Radiodifusión	SECRET.DE COMUNICACIONES -Subsecr. de Planificación y Gestión Tecnológica -Subsecr.de Telecomunicaciones -Subsecr.de Radiodifusión	IDEM	IDEM
SECRETARIA DE RECURSOS HIDRICOS - Subsecr.de Recursos Hídricos	IDEM	IDEM	IDEM
SECRETARIA DE TRANSPORTE - Subsecr.de Transporte Terrestre - Subsecr.de Transporte Fluvial y Marítimo - Subsecr.de Planificación del Transporte	IDEM	IDEM	SECRETARIA DE TRANSPORTE -Subsecr. de Transporte -Subsecr. de Planificación del Transporte
SECRETARIA DE ENERGIA - Subsecr.de Energía Eléctrica - Subsecr.de Gestión Empresarial - Subsecr.de Combustibles - Subsecr.de Planificación Energética	IDEM	IDEM	IDEM (Por Dec. 265/87 del 24.2.87 (B.O. 5.8.87) la Subsecr.de Gestión Empresarial cambió de nombre pasando a ser Subs.de Programación y Gestión Administrativa.)
TOTALES: 4 Sec. y 11 Subsecr.	4 y 12	5 y 13	7 y 13

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DEL MINISTERIO

Dec. 3855 del 11.12.84 (BO.19.12.84)	Dec.359 del 19.2.85 (BO. 26.2.85)	Dec.1189 de (BO.1.7
-SB.de Economía	-SB.Técnica y de Coord.Administr.	I D E M
<u> </u>	SEC.DE COORDINACION ECONOMICA -SB.de Política Económica -SB.de Relaciones Institucionales	I D E M
SECR. DE HACIENDA -SB. de Política y Adm.Tributaria -SB. de Presupuesto	I D E M	I D E M
SECR. DE MINERIA -SB. de Minería	I D E M	I D E M
SECR.DE DESARROLLO REGIONAL -SB. de Desarrollo Regional	I D E M	I D E M
SECR.DE COMERCIO INTERIOR -SB. de Comercio Interior	I D E M	I D E M
SECR.DE COMERCIO EXTERIOR -SB. de Comercio Exterior	I D E M	I D E M
SECR.DE INDUSTRIA -SB. de Industria	I D E M	I D E M
SECR.DE RECURSOS MARITIMOS -SB. de Recursos Marítimos	I D E M	SECR.DE AGRICULTURA Y PESCA -SB. de Agricultura -SB. de Ganadería -SB. de Pesca
SECR.DE AGRICULT.Y GANADERIA -SB. de Agricultura -SB. de Ganadería	I D E M	
SECR.DE ACCION COOPERATIVA -SB. de Acción Cooperativa	I D E M	I D E M
9 SECR. Y 12 SUBSECR.	10 SECR. Y 14 SUBSECR.	9 SECR. Y 14

DE ECONOMIA

26.6.85 85)	Dec.1198 del 23.6.85 (BO.4.7.85)	Dec.1758 del 85. (BO.17.9.85)	Dec.2057 del 20.10.85 (BO.31.10.85)
	IDEM	IDEM	IDEM
	IDEM	IDEM	IDEM
	SECR. DE HACIENDA -SB. de Política y Adm.Tribut. -SB. de Presupuesto -SB. de Deuda Externa, Interna y del Tesoro -SB. de Relaciones Provinciales	IDEM	IDEM
	IDEM	IDEM	IDEM
	IDEM	IDEM	IDEM
	IDEM	SECR.DE COMERCIO INTERIOR -SB.de Política de Precios -SB.de Desarrollo de Comercio Interior	IDEM
	IDEM	IDEM	IDEM
	IDEM	IDEM	SECR.DE INDUSTRIA -SB.de Desarrollo Industrial -SB.de la Pequeña y Mediana Empresa -SB.de Administración Industri.
GANADERIA	IDEM	IDEM	IDEM
	IDEM	IDEM	IDEM
UBSECR.	9 SECR. Y 16 SUBSECR.	9 SECR. Y 17 SUBSECR.	9 SECR. Y 19 SUBSECR.

CUADRO II

5.	Dec.2057 del 20.10.85 (BO.31.10.85)	Dec.2436 del 24.12.85 (BO.27.12.85)	Dec.1788 del 23.12.86 (BO.27.12.86)
	IDEM	IDEM	IDEM
	IDEM	SECR.DE INDUSTRIA Y COMERCIO EXTERIOR -SB. de Intercambio Comercial -SB. de Política de Exportaciones -SB. de Desarrollo Industrial -SB. de Gestión y Modernización Industrial -SB. de la Pequeña y Mediana Empresa	IDEM
	SECR.DE INDUSTRIA -SB.de Desarrollo Industrial -SB.de la Pequeña y Mediana Empresa -SB.de Administración Industrial		SECR.DE AGRICULTURA, GANADERIA Y PESCA -SB.de Agricultura -SB.de Ganaderia -SB.de Economía Agraria -SB.de Pesca
	IDEM	IDEM	IDEM
	IDEM	IDEM	IDEM
CR.	9 SECR. Y 19 SUBSECR.	8 SECR. Y 20 SUBSECR.	8 SECR. Y 21 SUBSECR.

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DE LA PRESIDENCIA D

Dec. 15/83 del 10.12.83 (B.O. del 14.12.83)	Dec. 262/85 del 15.2.85 (B.O. del)	Dec. 838/85 del 10.5.85 (B.O. del 15.5.85)	Dec. 860 (B.O.)
SECRETARIA GENERAL -Subsec.General -Subsec.Legal y Técnica -Subsec.de Acción de Gobierno -Subsec.de Coordinación	I D E M	I D E M	I
SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA -Subsec.de Investigaciones y Reforma Administrativa -Subsec.de Análisis Jurídico y Elaboración Normativa	I D E M	I D E M	I
SECRETARIA DE INTELIGENCIA DEL ESTADO	I D E M	I D E M	I
SECRETARIA DE INFORMACION PUBLICA -Subsec.de Información Públ.	I D E M	SECRETARIA DE INFORMACION PUBLICA -Subsec.operativa -Subsec.de Estudios y Proyectos	I
SECRETARIA DE PLANIFICACION -Subsec.General -Subsec.de Programación y Desarrollo -Subsec.de Programación y Coordinación del Sector Público -Subsec.de Análisis a Largo Plazo	I D E M	I D E M	I I
=====	SECRETARIA DE ASUNTOS ESPECIALES	I D E M	=====
=====	=====	=====	=====
=====	=====	=====	=====
=====	=====	=====	=====
=====	=====	=====	=====
=====	=====	=====	=====
5 SECR. Y 11 SUBSECR.	6 SECR. Y 11 SUBSECR.	6 SECR. Y 12 SUBSECR.	5 SECR.

14.5.85 85)	Dec. 1356 del 24.7.85 (B.O. 31.7.85)	Dec. 1704 del 9.12.85 (B.O. 13.9.85)	Dec. 2452 del 26.12.85 (B.O. 8.1.86)	Dec. 640 del 30.4.86 (B.O. 7.5.86)
M	IDEM	IDEM	IDEM	IDEM
M	IDEM	IDEM	IDEM	IDEM
M	IDEM	IDEM	IDEM	IDEM
M	IDEM	IDEM	IDEM	SECRETARIA DE INFORMACION PUBLICA -Subsec.de Informac.Púb
M	IDEM	IDEM	IDEM	IDEM
=====	=====	Casa Militar	IDEM	IDEM
=====	SECRETARIA DE PROMOCION DEL CRECIMIENTO	SECRETARIA DE PROMOCION DEL CRECIMIENTO -Subsec.de Promoción -Subsec.de Privatizaciones -Subsec.de Proyectos Espe- ciales	IDEM	IDEM
=====	=====	=====	SECRETARIA DE CONTROL DE EMPRESAS PUBLICAS	IDEM
=====	=====	=====	=====	=====
=====	=====	=====	=====	=====
=====	=====	=====	=====	=====
12 SUBSECR.	6 SECR. Y 12 SUBSECR.	7 SECR. Y 15 SUBSECR.	8 SECR. Y 15 SUBSECR.	8 SECR. Y 14 SUBSECR.

Dec. del 5.86 (B.O., 5.86)	Dec. 739 del 16.5.86 (B.O. 23.5.86)	Dec. 1157 del 8.7.86 (B.O. 2.9.86)	Dec. 1498 del 26.8.86 (B.O. 3.10.86)	Dec. 56 (B.O.)
SECRETARIA LEGAL Y TECNICA Subsec.Técnica Subsec.Asuntos Legales	IDEM	IDEM	IDEM	ID
SECRETARIA GENERAL Subsec.General Subsec.Acción de Gobierno Subsec.Coordinación	IDEM	IDEM	IDEM	ID
IDEM	IDEM	IDEM	SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA -Subsec.de Investigaciones y Reforma Administrativa -Subsec.de Análisis Jurídico y Elaboración Normativa -Subsec.de Política Salarial para el Sector Público	ID
IDEM	IDEM	IDEM	IDEM	ID
IDEM	IDEM	IDEM	IDEM	ID
IDEM	IDEM	IDEM	IDEM	ID
IDEM	IDEM	IDEM	IDEM	ID
IDEM	IDEM	IDEM	IDEM	ID
IDEM	IDEM	IDEM	IDEM	ID
=====	SECRETARIA DE TURISMO -Subsec.de Turismo Social -Subsec.de Servicios y Nego- ciaciones Turísticas -Subsec.de Promoción y Desa- rrollo Turístico	IDEM	IDEM	ID
=====	=====	SECRETARIA DE CONTRL DE EMPRESAS PUBLICAS -Subsec.General -Subsec.de Control de Precios y Planes de Acción -Subsec.de Programas y Normas de Control	IDEM	ID
=====	=====	=====	=====	SECRETAR
1 SECR. Y 15 SUBSECR.	10 SECR. Y 18 SUBSECR.	11 SECR. Y 21 SUBSECR.	11 SECR. Y 22 SUBSECR.	11 SECR.

CUADRO III

8.7.86 (B.O. 3.10.86)	Dec. 1498 del 26.8.86 (B.O. 3.10.86)	Dec. 568 del 7.4.87 (B.O. del 24.9.87)	Dec. 1984 del 1.6.87 (B.O. 3.7.87)
M	IDEM	IDEM	SECRETARIA LEGAL Y TECNICA -Subsec.Técnica -Subsec.de Asuntos Legales -Subsec.de Privatizaciones
M	IDEM	IDEM	SECRETARIA GENERAL -Subsec.General -Subsec.de Acción de Gobierno -Subsec.de Coordinación -Subsec.de Proyectos Especiales.
	SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA -Subsec.de Investigaciones y Reforma Administrativa -Subsec.de Análisis Jurídico y Elaboración Normativa -Subsec.de Política Salarial para el Sector Público	IDEM	IDEM
M	IDEM	IDEM	IDEM
M	IDEM	IDEM	IDEM
M	IDEM	IDEM	IDEM
M	IDEM	IDEM	IDEM
M	IDEM	IDEM	IDEM
M	IDEM	IDEM	IDEM
M	IDEM	IDEM	IDEM
M	IDEM	IDEM	IDEM
TRC. DE S	IDEM	IDEM	IDEM
Ctrl. de Precios ción omas y Normas	IDEM	IDEM	IDEM
		SECRETARIA DE GABINETE	IDEM
SUBSECR.	11 SECR. Y 22 SUBSECR.	11 SECR. Y 21 SUBSECR.	12 SECR. Y 22 SUBSECR.

4.1.4.- EVOLUCION DE LA ORGANIZACION FUNCIONAL DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION

La evolución que ha tenido la organización funcional de todo el Poder Ejecutivo Nacional, sea a la luz de la normativa constitucional, de la ley de Ministerios propiamente dicha o bien resulte de los decretos dictados por el Presidente de la Nación, denota el crecimiento exponencial graficado en el capítulo precedente.

Faltaría sin embargo, hacer un comentario respecto de las transformaciones producidas en la Presidencia de la Nación propiamente dicha.

Para poder examinar este aspecto se ha recurrido al análisis de los presupuestos de la "Unidad" Presidencia de la Nación correspondiente a los ejercicios fiscales de los años 1920, 1930, etc. hasta llegar a 1980, o sea de cada diez años,

En los años 1920 y 1930 la Presidencia de la Nación contaba con un presupuesto que preveía los siguientes gastos en personal:

	<u>Sueldo mensual</u>
Presidencia:	
1 Presidente	m\$ñ 8.000.-
1 Vicepresidente	" 3.000.-
Subtotal (2)	<u>m\$ñ 11.000.-</u>
Secretaría	
1 Secretario	m\$ñ 1.400.-
1 Oficial principal	" 700.-
1 Auxiliar 1°	" 350.-
1 Oficial 1°	" 300.-
Subtotal (4)	<u>m\$ñ 2.750.-</u>
Servicios	
1 Intendente ecónomo	m\$ñ 220.-
1 Mayordomo	m\$ñ 200.-
7 Ordenanzas (m\$ñ) 140.- c/u	" 980.-
Subtotal (9)	<u>m\$ñ 1.400.-</u>
Total General (15)	<u>m\$ñ 15.150.-</u>

El presupuesto de 1940 se estructura del siguiente modo: (los valores representan el sueldo mensual)

a) Personal administrativo y técnico profesional

Presidente	1	m\$	8.000.-	
Vicepresidente	1	"	3.000.-	
Secretario	1	"	1.400.-	
Oficial 1°	1	"	900.-	
Oficial 5°	1	"	700.-	
Oficial 9°	1	"	500.-	
Total	6	m\$	14.500.-	

b) Personal de servicio

Oficial 9°	1	m\$	500.-	
Auxiliar 4°	1	"	300.-	
Auxiliar 5°	1	"	275.-	
Auxiliar 7°	1	"	225.-	
Auxiliar 8°	9	"	1.800.-	(m\$ 200.- c/u)
Ayudante 1°	19	"	3.040.-	(m\$ 160.- c/u)
	32	m\$	6.140.-	
Total General	38	"	20.640.-	

Según el presupuesto del año 1950, la lista de funcionarios y empleados había aumentado significativamente. Un cuadro resumen, sería el siguiente:

	Pers. Técnico y Administ.	Pers. Servicio Obrero y Maest.	Totales
Presidencia	111	106	217
Direc. Nac. de Investigaciones			
Estadísticas y Censos	731	77	808
Consejo Económico y Social	19	4	23
Subsecretaría de Informaciones	764	327	1.091
Consejo de Coord. Interminist.	1	-	1
Coord. de Informaciones del Estado	186	11	197
	1.812	525	2.337

No es posible comparar los datos de los presupuestos de los años 1960 y 1970, con los relacionados precedentemente por haber habido cambios en la simple y clara metodología de elaboración y exposición utilizada hasta la década del 50, pero el cuadro siguiente indica como estaba compuesta la dotación de la Presidencia de la Nación según el presupuesto del año 1980.

PERSONAL AFECTADO A LA PRESIDENCIA SEGUN PRESUPUESTO PARA EL AÑO 1980

	PERSONAL PERMANENTE							PERSONAL TEMPORARIO			Total de Pers.	Horas de Catedra	
	Autorid. Super.	Seguridad	Admin. y Técnico	Investig. Cientif.	Especia- lización	Docentes	Obrero Maestr. Servic.	Total	Admin. y Técnico	Otros			Total
CONDUCCION NACIONAL	14	408	1.261				548	2.231	33		33	2.264	
INFORMACION E INTELIGENCIA	4							4				4	
PLANEAMIENTO NACIONAL	5		498				60	565	45		45	608	
COMITE FED. DE RADIODIFUSION	1		248			11	15	275	184		184	459	280
INST. NAC. DE LA ADM. PUBLICA	5		133				8	146		15	15	159	12.000
BOLETIN OFICIAL			45		271			316		25	25	341	
INST. NAC. DE CINEMATOG.			125				6	151	15		15	146	
SUBTOTAL	29	408	2.310		271	11	657	3.666	277	58	315	3.981	12.280
COMISION NAC. DE ENERG. ATOM.													
- INSTAL. CENTR. NUCLEARES			91	158	290		82	621				621	
- RADIOISOTOPOS Y RADIACIONES			57	97	69		10	235				235	
- PROT. RADIOLOG. Y SEG. NUCLEAR			40	51	86		1	178				178	
- CAPACITACION Y APOYO	1		519	99	173		673	1.465				1.465	
- SUMINIST. A CENTR. NUCLEARES			255	198	217		501	1.171				1.171	
- INVESTIG. NUCLEARES			104	368	523		29	824				824	
SUBTOTAL	1		1.066	971	1.158		1.296	4.492				4.492	
TOTAL	50	408	3.376	971	1.429	11	1.953	8.158	277	58	315	8.473	12.280

REFERENCIAS AL CAPITULO 4.1.-

"LA ESTRUCTURA DEL GOBIERNO NACIONAL"

- (1) "El Fracaso del Estatismo. Una propuesta para la reforma del sector público argentino" Ed. Sudamericana y Planeta 1987.
- (2) Anales de Legislación Argentina, Tomo I (1852-1880),
- (3) Anales de Legislación Argentina, Tomo IX (1949)
- (4) Anales de Legislación Argentina, Tomo XVI y A (1956)
- (5) Anales de Legislación Argentina, Tomo XXVI y B (1966)
- (6) Boletín Oficial del 28-8-72
- (7) Anales de Legislación Argentina, Tomo XXXVI y B (1976)
- (8) Anales de Legislación Argentina, Tomo XLIII y D (1983)
- (9) - Evolución de la Estructura del Poder Ejecutivo Nacional, luego recopilado en un fascículo llamado "LA REPUBLICA FEDERAL" en Julio de 1981 que sirvió de base para redactar.
"EL MODELO FEDERAL DE LA CONSTITUCION NACIONAL" (marzo '82) y
"EL MODELO FEDERAL" publicado en Correo de la Tarde, junio '84.
- (10) Fiel: "EL FRACASO DEL ESTATISMO" Sudamericana Planeta (1987)
- (11) Vistos y considerandos del Dec. Ley 5600/55 publicado en el Boletín Oficial 30-12-55.
- (12) Vistos del Dec. Ley 10,351, publicado en el Boletín Oficial del 14-6-56.
- (13) Anales de la Legislación Argentina Tº XVI-A, pág. 2.
- (14) La Nación 6-1-86
- (15) La Nación 11-12-80

4.2.- EL DIMENSIONAMIENTO BUROCRÁTICO DEL ESTADO NACIONAL Y SU EFICIENCIA

El Estado Nacional cuenta en la actualidad con una organización burocrática sobredimensionada y superpuesta con administraciones provinciales y municipales.-

Ya hemos visto, al tratar la ley de ministerios, la estructura de ellos e incluso la de la Presidencia de la Nación.

Ha sido la acumulación de funciones a lo largo de todo el ya descrito proceso de centralización que se ha venido operando desde la crisis organizativa que ha perdido de vista su propia finalidad.

Amén de los ministerios, secretarías y subsecretarías a que se hizo referencia en el capítulo pertinente, en el año 1980 y durante mi paso por la función pública como Director General de la Reforma Administrativa, he podido contar setecientas direcciones generales y nacionales.

Periódicamente, cada vez que se dispone un reajuste en los haberes del personal del estado aparecen publicados en el Boletín Oficial los sueldos de cada uno de los niveles del personal que reviste en cada escalafón. A título de ejemplo se extraen del Decreto 1282/86 (1), que fijó el incremento de las respectivas remuneraciones a partir del 1º de junio de ese año, los siguientes agrupamientos escalafonarios;

- 1) Personal Civil de la Administración Pública Nacional (Dec. 1428/73), incluido en el art. 1º del Dec. 1282/86.
- 2) Personal Civil de la Administración Pública Nacional (Dec. 1428/73), incluido en el art. 8º del Dec. 1282/86.
- 3) Personal No Docente de Universidades Nacionales (adicional Decreto 2765/81).
- 4) Autoridades Superiores del Poder Ejecutivo Nacional.
- 5) Personal Militar de las Fuerzas Armadas.
- 6) Personal de Seguridad de la Gendarmería Nacional.
- 7) Personal de Seguridad de la Prefectura Naval Argentina
- 8) Personal de Seguridad y Defensa de la Policía Federal Argentina
- 9) Personal Civil Auxiliar de la Policía Federal
- 10) Personal del Servicio Penitenciario Federal
- 11) Personal de Seguridad de la Policía de Establecimientos Navales
- 12) Personal Civil de las Fuerzas Armadas

- 13) Personal de la Dirección General de Fabricaciones Militares
- 14) Personal Civil de la Administración Pública Nacional (Dec. 1428/73)
- 15) Personal Civil de la Administración Pública Nacional (Dec. 1428/73-Adicional por función S.C.D.).
- 16) Personal del Servicio Exterior de la Nación y Servicio Económico y Comercial Exterior, cuando presta servicios en el país.
- 17) Personal de la Orquesta Sinfónica Nacional de Música Argentina Juan de Dios Filiberto, de la Banda Sinfónica Nacional de Ciegos y del Coro Polifónico de Ciegos.
- 18) Personal de la Sindicatura General de Empresas Públicas.
- 19) Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables-Escalafón para personal embarcado.
- 20) Personal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.
- 21) Personal de la Comisión Nacional de Energía Atómica
- 22) Idem, adicional por servicio en centrales nucleares
- 23) Idem, adicional por función S.C.D.
- 24) Idem, por funciones mineras.
- 25) Personal de Investigación y Desarrollo de las Fuerzas Armadas
- 26) Personal Especializado-Escalafón Parcial A-Técnico-Escalafón Parcial B-Del Instituto Nacional de Ciencias y Técnicas Hídricas.
- 27) Idem, adicional por actividad técnica especializada
- 28) Idem, Adicional por dedicación exclusiva
- 29) Idem, de la Dirección Nacional del Antártico
- 30) Idem, adicional por tarea especializada
- 31) Idem por dedicación exclusiva
- 32) Personal del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
- 33) Personal del Instituto Nacional de Tecnología Industrial

Todo el listado precedente, del que por lo menos no se han dado a publicidad cuatro escalas escalafonarias lo son sin perjuicio de los siguientes tratamientos particulares:

- a) Personal docente
- b) Personal de Servicios auxiliares del Ministerio de Educación y Justicia
- c) Personal de la Junta Nacional de Carnes
- d) Personal no docente de Universidades Nacionales

- e) Personal Civil de las FF.AA.
- f) Personal de la Presidencia de la Nación
- g) Personal del Ministerio del Interior
- h) Personal del Ministerio de Economía y Secretaría Hacienda
- j) Personal del Tribunal de Cuentas de la Nación
- k) Personal de la Superintendencia de Seguros de la Nación
- l) Personal del Registro de la Propiedad Inmueble
- m) Personal de la Lotería Nacional
- n) Personal del Hipódromo Argentino
- ñ) Personal del Sistema de Computación de Datos del Centro Único de Procesamiento Electrónico de Datos (CUPEID) de los organismos nacionales de Previsión y de la Dirección Nacional de Recaudación Provisional.

Queda entendido que el precedente decreto no incluye a los escalafones del personal del Poder Ejecutivo Nacional comprendido en convenciones colectivas de trabajo.

Tampoco comprende a las Autoridades Superiores de Empresas y Organismos del Estado. En 1982 (2), uno de los decretos estableciendo nuevos niveles de las remuneraciones de estos funcionarios, incluía 27 listados anexos que ocupaban 14 columnas del Boletín Oficial.

Respecto del régimen de haberes, considero conveniente, para una mayor clarificación de este tema transcribir el siguiente diálogo entre un periodista y un funcionario de Economía (3).

WERIODISTA: ¿Cómo están evolucionando los sueldos en Economía?

U Funcionario: Bueno, al igual que en el resto de los sectores del país, los sueldos están congelados desde el 14 de junio.

WP.: Tengo entendido que reciben un adicional que depende de la recaudación impositiva...

UF.: Sí, es cierto. Hay un Fondo Estímulo vinculado a la recaudación, que significa un ingreso adicional para las categorías superiores, y llega a 80 % del sueldo, aproximadamente.

WP.: Entiendo que este fondo se instaure en la DGI ya que es un incentivo para los agentes recaudadores pero, ¿por qué en el Ministerio de Economía y en la Secretaría de Hacienda?

UF.: En un principio, como usted dice, el fondo era sólo de la DGI, pero siempre hubo presiones por parte de Economía por participar en ese mecanismo, dado que nunca vieron bien que los "jefes" (esto por el Ministerio en sí) no recibieran nada. Durante toda la época del proceso la CAI, se negó rotundamente a otorgar este privilegio. Sin embargo el 7 de diciembre del '83 se disuelve la CAI y hubo un lapso de tres días en los que no hubo control legislativo. El mismo 7 de diciembre —con el ministro Welbe— se firma un decreto-ley extendiendo este fondo al Ministerio de Economía y a la Secretaría de Hacienda y las sumas involucradas se pagaron antes del 10 de diciembre cuando asumió el nuevo gobierno.

WP.: Ven aras a una reducción del gasto público, y a una mejor utilización de los ingresos fiscales, ¿el actual gobierno intentó modificar esta situación?

UF.: Sí, desde luego, pero las

presiones fueran muchas y no pudo derogarlo. Fungió en cuenta que para esto se necesita trámite legislativo. Recuerde el momento en que se sucedían las huelgas en la DGI y en la Aduana; entonces se estaba tratando el tema de la derogación de estos fondos. Por otra parte usted dice que en la DGI esto se efectúa para incentivar a los agentes recaudadores, pero en el portafreco también reciben fondos de la recaudación del Impuesto a los Combustibles, --uno de los más importantes-- y éste es recaudado por YPF.

P.: De manera que no han podido hacer nada...

F.: Tampoco se podría decir eso. Nosotros en todo este tiempo hemos sostenido una resistencia muy grande a todos los nuevos pedidos de Fondo Estimulo que continuamente aparecen. Por ejemplo en Industria nos piden que se reparta a partir de la recaudación de aranceles a la importación; en Vivienda a partir del porcentaje destinado a FONAVI y hay 100 ejemplos más, pero ninguno tuvo éxito. De lo contrario todo el sistema terminaría siendo caótico, y creo que esta oposición nuestra es un gran mérito.

P.: ¿Hay otros organismos o instituciones que tengan ingresos extras?

F.: Sí, desde luego. Esto está en relación directa a los distintos regímenes que rigen en las reparticiones públicas. En la administración, tanto central como descentralizada, existen distintas pautas en cuanto a sistemas jubilatorios regímenes de antigüedad, regímenes de licencias, reconocimiento de títulos, zonas insalubres, etc., por lo que pese a que distintas reparticiones reciban el mismo haber básico, cada una de ellas recibe adicionales que difieren según cada organismo. Por ejemplo en Presidencia se cobran dos adicionales especiales, uno por el destino en sí mismo, y otro por dedicación exclusiva, es decir, que los implicados están disponibles las 24 horas de los 7 días de la semana. Entre ambos llegan a representar 70 % del sueldo.⁴¹

El editorial de un prestigioso matutino de nuestro medio decía a fines de 1976 (4) refiriéndose a la ineficiencia de la administración del Estado Nacional:

Y Pero las críticas a estas circunstancias no pueden extremarse hasta suponer innecesaria una buena administración pública, destinada a satisfacer las tareas imprescindibles del Estado y los servicios o las funciones necesariamente a su cargo.

“Subsisten, asimismo, procedimientos rutinarios e ineficaces para los trámites de cualquier naturaleza en las oficinas públicas, con su carga consiguiente de tiempo perdido y de empleados en número excesivo. Perduran los controles formalistas y en casi todos los casos inútiles, las “legalizaciones” de firmas y los mecanismos y procedimientos mediante los cuales se acumulan las fojas en expedientes interminables para resolver asuntos elementales, mientras continúa la costumbre de sobresaturar la mesa de los más altos funcionarios para la resolución de asuntos propios de escalones muy inferiores.

“El resultado está a la vista: por no desembarazarse el Estado de las funciones que no le son propias, por no resolverse a agilizar los procedimientos rutinarios tradicionales y eliminar pasos inútiles en todos los trámites, subsiste un gigantesco plantel en la administración pública, pero en condiciones de insatisfacción colectiva, y el país prosigue soportando un panorama generalizado de ineficacia. El dilema es claro, está a la vista y prácticamente ha sido confirmado por las cifras dadas a conocer oficialmente. Consiste en proseguir sosteniendo esta misma administración, sin rendimiento verdadero para el país, brindando servicios de modesto nivel y con personal de calidad decreciente, o reducirla a los límites adecuados para sus verdaderas y esenciales funciones, transformándola en un conjunto eficaz, con personal competente y bien remunerado y en condiciones de llenar los servicios esenciales que el Estado debe a la población.”

A su vez, unos meses antes el mismo medio señalaba respecto a la viabilidad y permanencia de las "racionalizaciones" tendientes a reducir el número de personal (5) :

"El único camino para reducir personal sobrante o improductivo es,
suprimir las oficinas o las tareas innecesarias."

"Si un expediente debe pasar por determinada cantidad de instancias, controles o dependencias --en muchos casos simplemente para añadir sellos, firmas, anotaciones o legalizaciones sin ninguna utilidad real-- demandará personal suficiente para que todos esos trámites puedan efectuarse. Si se intenta suprimir personal, pero no se reduce operativamente el procedimiento, las demoras provocan perjuicios notorios o la paralización amenaza a toda la organización. De ahí en más, la necesidad del personal desplazado termina demostrada irrefutablemente."

"Mucho, sin duda, se podrá hacer de inmediato para evitar excesos de personal. Pero siempre será poco, o en corto plazo el problema reaparecerá, mientras no se actúe con firmeza para reducir el número de dependencias y de tareas innecesarias."

La preocupación sobre este problema no es nueva. Durante el gobierno que presidió el Dr. Arturo Frondizi, se crearon en todos los organismos una oficina de Organización y Métodos para procurar racionalizar procedimientos.

Veinte años después, en 1979, pude apreciar como dicha oficina, existente en la sede central del Ministerio de Educación, debía opinar sobre los pedidos de autorización para adquirir diversos bienes. En aquella ocasión, un expediente originado en una escuela de la Provincia de Santa Cruz, que había sido remitido para solicitar autorización para adquirir una pelota de fútbol, era rechazado porque en la nota de elevación no se habían especificado las medidas que dicha pelota habría de tener. La Oficina de Organización no solo había dejado de cumplir la finalidad para la cuál se la había creado, sino que además se había transformado en un nuevo paso burocrático.

En 1974, el Presidente Perón, vuelve a tomar conciencia, que el tema de la racionalidad del funcionamiento de los organismos públicos debe ser integralmente revisada y adecuada a las necesidades del usuario.

4-41

En virtud de ello y por decreto 831 del 18 de marzo complementario del 574/74 que creó el Consejo Nacional de la Reconstrucción Administrativa (CONARA), se crea el Sistema Nacional de Control de Gestión con el ánimo de lograr que el accionar de la administración pública sea más racional y eficaz.

Para tal fin, el sistema se organizaba en base a una Dirección General de Control de Gestión de Estado en la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación y direcciones nacionales o generales o unidades con funciones de Control de Gestión en cada Ministerio, Secretarías, Organismos descentralizados y Empresas del Estado.

Cinco años después, habiendo cambiado el gobierno que implementó dicha organización, aquellas oficinas subsistían en las respectivas áreas, sin apoyo político y con una estructura que solo tenía funcionarios de las categorías superiores sin mayores funciones que cumplir.

El gobierno del General Videla, entendiendo que ni las oficinas de Organización y Métodos ni las de Control de Gestión eran útiles, imaginó una nueva forma de racionalizar la administración pública y creó el Sistema Nacional de la Reforma Administrativa. En virtud de ello nació la Subsecretaría de la Reforma Administrativa en la Presidencia de la Nación y una Dirección General denominada Unidad Sectorial de la Reforma Administrativa en cada uno de los nueve ministerios entonces existentes. Estas oficinas debían estar dotadas de una estructura de hasta cien personas, según la importancia de cada ministerio. Transferido el poder al General Viola, dicho sistema, que no había logrado ningún objetivo, dejó de tener la importancia que se le había dado, y también perdió el poder político suficiente como para poder proponer medidas racionales. Actualmente, subsisten los Directores Generales con algún que otro empleado, conjuntamente con las oficinas de Organización y Métodos de 1958, y las de Control de Gestión de 1974.

En 1977, Oszlak (6) explora diversas vertientes de la literatura sobre organización y burocracia sobre el aparato institucional del Estado, destacando las fallas de ésta para establecer poder introducimos realmente en el estudio de la interrelación entre los procesos sociales globales y la dinámica propia de la burocracia estatal.

En dicho trabajo se detuvo sin embargo en señalar algunos aspectos que entendemos son un aporte al que nosotros hemos encarado; a saber:

1°) Así como los estudios administrativo-organizacionales tienden a escamo-

4-42

tear el contexto, los estudios politológicos fallan en resolver adecuadamente el problema de establecer un nivel de análisis que permita comprender la dinámica interna de la burocracia (7).

2°) Para contrarrestar los efectos disfuncionales del poder burocrático y acceder a la etapa de modernización, había que promover el "desarrollo político", es decir el desarrollo de instituciones que regularan y contrabalancearan el creciente poder de la burocracia, por la vía de sobreimponer valores modernos sobre los tradicionales (8).

3°) El principal problema del fracaso de los procesos de reforma administrativa, es que al intentar promoverse la separación entre política y administración y la efectiva subordinación del aparato de implementación al aparato normativo del Estado (políticos), no se hace sino introducir infinitos mecanismos de conducta adaptativa que intentan resolver las frecuentes contradicciones entre los criterios de racionalidad política y de racionalidad técnica que, alternativamente, guían las decisiones burocráticas. Los agentes estatales infringen entonces los parámetros de comportamiento socialmente aceptados con lo cual tienden a instituir combinaciones estructurales distintas a las formalmente establecidas y por la otra a exteriorizar su actividad en forma que vulnera los objetivos, metas o políticas formalmente vigentes (9).

Por otro lado, si es cierto, como lo señala Oszlak (10) que la burocracia puede ser visualizada como nexo entre la sociedad civil y el Estado y que consecuentemente su existencia adquiere significación a partir de la oposición entre el interés general del Estado y los intereses particulares de los diferentes sectores de la sociedad, no deberá ser menos cierto, - a nuestro entender, - que el acortamiento de las distancias entre las partes por las que media dicha burocracia, será en beneficio de aquellas.

Es efectivamente distinto, mediar entre un interés privado y el Estado Nacional, que hacerlo con un estado provincial o comunal.

Ninguna política de racionalización de personal, tendiente a reducir simplemente sus dotaciones, podrá dar resultado si no está previamente diagramada una nueva concepción sobre las funciones que debe asumir el gobierno central. Perseverar en la tesis de reducir el número de funcionarios de la administración pública nacional sin previamente resolver esta cuestión verdaderamente reformista, impedirá llegar al objetivo buscado.

También cabría hacer una referencia a la heterogeneidad de los regímenes y cajas de jubilación con que cuenta el personal del estado en sus diversas expresiones, o a los organigramas de los distintos ministerios que exceden la capacidad de análisis de los funcionarios responsables de la conducción de la cartera.

En 1980, desempeñándome como Director General de Control de Gestión del Ministerio de Educación y Cultura, pretendí destinar una pared de mi despacho a plasmar el organigrama del Ministerio, contando al efecto con el apoyo de la dotación de una oficina especializada en el manejo de estructuras. Solo logré armar lo que estimo había sido un 60% de la misma, tras seis meses de trabajo. El paso siguiente que debía destinarse a la estructura real no fué posible iniciarlo. Si yo debía ejercer mi función de contralor de gestión sin conocer cuáles eran las áreas dependientes, obviamente el ministro a cargo de la cartera mal podía aprehender la organización de su cartera y mucho menos el Presidente de la Nación, llegar a tener una idea aproximada de la administración a su cargo.

Han fracasado políticas tendientes a congelar vacantes, por cuanto ya se ha dicho, la maquinaria no permite que ninguno de sus engranajes se detenga, pero el rediseño de una administración eficiente choca con la posibilidad que su jefe pueda conocer la organización que hoy tiene a su cargo, pues el sobredimensionamiento de la misma se lo impide. Intentar una reforma delegando su análisis y estudio en autoridades inferiores es abrir las puertas a conflictos entre distintos organismos y por qué no, entre carteras ministeriales.

Esta situación conduce a un pronóstico apocalíptico o induce a buscar, en el retorno al federalismo, a lo largo de un proceso de transferencias, un método que obligará al replanteo de cada función administrativa.

A diferencia de los que han prevalecido hasta el momento, un proceso de este tipo debería ser acompañado con la consiguiente renuncia del poder central a las potestades tributarias asumidas en perjuicio de las economías provinciales, las que debidamente restituidas también deberán coadyuvar al restablecimiento de las autarquías de dichos estados que es paso previo para que la declara autonomía pueda ser ejercida plenamente.

Eduardo Angeloz (11) cita a Eduardo Mallea cuando señalaba que el nuestro es un país "que tiene encima una máquina de administrar. Aquí nada se hace; todo se administra; aquí no se gobierna: se administra gobierno; aquí no se hacen obras: se administran obras; aquí no se hace justicia: se administra justicia; aquí no se crea hacienda: se administra hacienda; aquí no se enseña: se administra la enseñanza; aquí no se tienen ideas: se administran ideas; aquí no se cura: se administran medicinas. Se administra "ad nauseam usque", hasta la náusea, hasta el exterminio. He aquí la felicidad suprema de nuestros goberantes: el poner por lo alto de la Nación un cartel que diga: "Aquí se administra".

REFERENCIAS AL CAPITULO 4.2.

"EL DIMENSIONAMIENTO BUROCRÁTICO DEL ESTADO NACIONAL Y SU EFICIENCIA"

- (1) Boletín Oficial del 22.9.86
- (2) Boletín Oficial del 27.2.82
- (3) Ambito Financiero del 13.9.85
- (4) La Nación 27.12.76
- (5) La Nación 17.5.76
- (6) Oszlak, Oscar "Notas Críticas para una teoría de la burocracia estatal"
Documento Cedes-Bs.As.-Jul'77
- (7) Oszlak, Oscar - op. cit. , pág. 15
- (8) Oszlak, Oscar - op. cit. , pág. 18
- (9) Oszlak, Oscar - Op. cit., pág. 28
- (10) Oszlak, Oscar - op. cit., pág. 21
- (11) Eduardo Angeloz "El Tiempo de los Argentinos" IMECE Ed. 1987-págs. 96/97

4.3.- EL CORPORATIVISMO Y EL GABINETE

En este capítulo se pretenderá demostrar, dentro del esquema seguido por la ley de ministerios, cómo a través del tiempo se ha venido produciendo una transformación cualitativa de la integración del gabinete. En ese sentido se advierte la participación en el mismo de diversos sectores del quehacer nacional, lo cuál conlleva a que las decisiones políticas que se adopten por parte del Poder Ejecutivo pierdan el sentido de la política global para caer en la órbita de influencia de intereses sectoriales.

El tema de los intereses sectoriales es un nuevo ingrediente respecto de la necesidad de descentralizar funciones ya que al participar de la puja distributiva, habrán de influir con mayor efecto en las decisiones del gobierno central, al que hay que preservar de tales influencias para que su propia misión no sea desvirtuada, cumpliéndolas exclusivamente en beneficio del interés general.

"El corporativismo (1), es el régimen político que sitúa a las corporaciones profesionales en la base de la sociedad, en un intento de superar la crisis del capitalismo por medios distintos de los que ofrece la democracia liberal.

"Las corporaciones que engloban tanto a los patronos como a los trabajadores de las diversas ramas económicas, constituyen un sistema semejante al sindicalismo vertical.

"En cuanto al Parlamento, no está formado por representantes elegidos por sufragio universal, sino por delegados de las diversas asociaciones profesionales. Los defensores del sistema aducen que, por medio del mismo, el pueblo conduce los asuntos públicos de acuerdo con los intereses reales de cada grupo, sin interferencias de los partidos políticos.

"Los críticos, recuerdan que con el sistema del voto indirecto es más difícil el control democrático de la gestión pública, y señalan el peligro de que las corporaciones caigan bajo el control de las secciones patronales de las mismas y de que todo el sistema se convierta en un régimen totalitario".

Las primeras estribaciones corporativas en lo que se refiere a la integración de nuestro gabinete nacional, datan del año 1898, -luego de la reforma constitucional de aquella época, y después que la ley de ministerios incluyera como cartera al Ministerio de Agricultura y Ganadería. Para entonces, el corporativismo no había sido aún definido como sistema de gobierno el que como tal aparece en su máxima expresión en Italia de 1930.

De todos modos, la inclusión en el gabinete nacional de dicha car-

tera es indudable que trae aparejada la atención preferente del gobierno hacia los intereses de un sector preciso de la economía.

El diario La Nación (2), en su sección "El campo, ciencia, técnica y producción" de los días sábado, se preguntaba: (en momentos en que dicha cartera tenía categoría de secretaría) "AGRICULTURA; MINISTERIO O SECRETARIA?".

A tales fines, entrevistó a varios dirigentes políticos introduciéndose al tema con las siguientes líneas:

^d El 11 de octubre de 1898 fue sancionada por la Cámara de Diputados de la Nación la ley 3737, de creación del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Era presidente, entonces, el general Julio Argentino Roca y su primer ministro fue el doctor Emilio Frers.

¹¹ Desde ese momento, la actividad agropecuaria tomó un gran impulso que colocó a nuestro país entre los mayores proveedores de alimentos del mundo.

¹² Con el correr de los años, y más precisamente a mediados de este siglo, los avatares de la vida nacional y sus permanentes cambios fueron llevando a modificaciones en cuanto a las jerarquías de distintos ministerios, a las que no escapó el de Agricultura y Ganadería.

Actualmente su categoría de Secretaría de Estado es objetada por los sectores de la producción, los que reclaman que se le devuelva el rango ministerial para que tenga peso propio en las decisiones que se adoptan en las reuniones del gabinete nacional.

(El subrayado es mío)

En dicha oportunidad también consignó la siguiente opinión del Dr. Martínez Raymonda (Candidato a Presidente por el Partido Demócrata Progresista):

"Nuestra posición tradicional que otorga al campo un papel preponderante dentro del contexto económico del país, nos ha llevado a sostener la necesidad de otorgarle la jerarquía de ministerio a todo aquello que deba ocuparse de la agricultura y de la ganadería".

"Creemos que esta actitud es importante -agregó-, porque dentro de la estructura del Poder Ejecutivo la opinión y decisión de un ministro es notoriamente mayor que la de un secretario, que siempre depende de un ministerio, que igualmente atiende otras áreas, y sabemos también, por la experiencia, que esa falta de autonomía ha ido en detrimento del sector."

(El subrayado es mío)

Carlos Contín, ex-titular de la Unión Cívica Radical, decía en la misma columna periodística:

"El sector agropecuario conforma una de las actividades fundamentales de la Argentina de manera que sería natural que ella es tuviese representada por un ministro, en lugar de estar por una secretaría. Sin perjuicio de la existencia de esta última, a modo de complemento, como ocurriera durante la gestión del doctor Illia. Lo importante, de cualquier forma, es que en el nivel oficial se conceda preferencial atención a los problemas del campo porque es en éste en donde se genera la mayoría de las divisas y es allí en donde es más fácil incrementarlas con aumentos agrícolas y ganaderos."

(El subrayado es mío)

Adviértase por las manifestaciones precedentes, y uniendo los aspectos que he destacado, como el peso de la argumentación recae en los intereses del sector.

La cartera de Agricultura y Ganadería no es el único ejemplo. Es solo el primero.

A principio de la década del 40 se agrega al gabinete la Secretaría de Trabajo y Previsión, la que con el tiempo termina por un lado, como Ministerio de Trabajo y por el otro, como Ministerio de Bienestar Social. Es respecto del primero donde aparece un nuevo factor de presiones corporativas dentro del propio gabinete ministerial.

Con el tiempo, el poder de policía del trabajo, que está involucrado dentro del poder de policía general que las provincias no delegaron, quedó bajo la órbita del gobierno central.

Los intereses de los trabajadores fueron defendidos por un ministro, y los convenios colectivos se comenzaron a negociar en la Capital Federal, abarcando las muy diferentes situaciones de empleados y obreros que trabajan en Tierra del Fuego o en Jujuy. Las leyes laborales se comenzaron a dictar por el gobierno central. El establecimiento con carácter general del descanso dominical sin atender casos particulares de las zonas y regiones turísticas, en las que los fines de semana se lleva a cabo la principal actividad, es un ejemplo de la ineficiencia del centralismo.

Hace unos años, en un artículo sobre el mismo tema (3) decía que desde el punto de vista político, la participación de los diversos sectores de la producción dentro del gabinete nacional recuerda a los gobiernos facistas. Exis- tiendo una cartera para los trabajadores, otra para la agricultura y una para la industria, no faltará el momento en que los profesionales universitarios, -sector ya reconocido por la sociedad,- quieran tener también un representante

en el gabinete.

El estado actúa dentro de una sociedad en la que, naturalmente, se produce la lucha intersectorial. Trasladar esa lucha y a sus protagonistas al seno del mismo Estado, lo inhabilita para cumplir sus funciones eminentemente fundadas en el bien general.

Las provincias, -decía en aquélla oportunidad,- nunca delegaron el poder de policía, pero existe un Ministerio de Trabajo nacional que se ocupa de vigilar el cumplimiento de las leyes laborales, laudar en las convenciones colectivas o fijar los haberes del personal que trabaja en la zafra, en la esquila, la uva, el algodón o el tabaco. La sola existencia de esta cartera reclama la de una central de trabajadores, pues exige un interlocutor válido a nivel nacional.

Tomisalvo B.J.P. Dabinovic (4) dice:

¹¹ Así como la democracia es la autonomía de la tiranía y la oligarquía, la economía de mercado lo es del corporativismo. Puesto que el Estado corporativo deriva su poder público del acuerdo de los sectores, su primer compromiso es el de alterar las leyes del mercado, para favorecer los intereses de grupo, en perjuicio del interés general. El Estado corporativo no puede resignarse a que el mercado hasta la asignación de recursos; tiene que establecer sus propias prioridades, de acuerdo con los intereses de los sectores y, en consecuencia, toma parte activa en el proceso económico. Más allá de lo que constituye una plataforma política circunstancial (nacionalización de tal o cual actividad), el Estado corporativo se ve arrastrado inexorablemente hacia nuevas inversiones, ya sea para satisfacer, o salvar de la ruina, los intereses sectoriales, o bien para "proteger" la ineficiente economía autárquica, de la competencia externa, siempre, por supuesto, en perjuicio del interés general.

¹² El Estado corporativo tampoco tolera la aplicación de las leyes de mercado al proceso distributivo, ya que forma parte de su compromiso alterarlas para favorecer los intereses de grupo. Aquí reside la causa principal de la inestabilidad. Cuando el Estado asume un papel activo en la administración de intereses económicos, su legitimidad queda deteriorada, ya que deja de ser el espejo en el que todos se sienten reflejados. Hay entonces menos inhibición para atentar la legalidad y menos dispositivos eficientes para defenderla.

Vale la pena transcribir el editorial del Boletín Oficial referido a "Corporativismo y debate político" (5), donde se dice que:

"todavía la sociedad argentina no ha logrado crear canales óptimos para el debate a fondo de sus problemas fundamentales. La apelación ritual que cada sector realiza en torno a sus propios deseos y tradiciones no sirve para provocar un entendimiento con los demás.

.....

"Toda contraposición de reivindicaciones que, cada una por su lado, transmiten urgencia y legitimidad, supone la existencia de un árbitro que debe zanjar la cuestión. Del mismo modo, la sumatoria de reivindicaciones concretada al margen del juego político constitucional, puede llevar a una situación en la que las instituciones "demuestren" su insuficiencia para responder a las necesidades de la sociedad.

"De ahí que muchos alertas sobre la supervivencia de modos y hábitos corporativistas en el planteamiento de los problemas argentinos, no deban ser ignorados.

.....

"La experiencia histórica, nacional e internacional, demuestra que el juego de presiones sectoriales lleva inevitablemente a situaciones sin salida, en la que un elemento exterior a la contradicción debe acudir para resolverla, abriendo el camino del autoritarismo. También esa experiencia prueba que en el juego de los "factores de poder" terminan dominando quienes tienen más fuerza y poder económico; la democracia permite en cambio privilegiar el papel de los ciudadanos, más allá de su enraizamiento económico o social. De ese modo la "totalidad" política de una Nación es la que determina el camino a seguir. La situación inversa, en los países altamente desarrollados, por ejemplo, implicaría inevitablemente que las determinaciones fueran tomadas por las grandes corporaciones y que los ciudadanos, como totalidad, perdieron su papel de moderadores o transformadores de una situación determinada, en lo social, en lo económico, en lo político y, eventualmente, hasta en lo militar. Eso es cierto también aquí. El conjunto de la sociedad debe delinear el camino que quiere seguir, a través de las instituciones y los ámbitos más aptos para que ello ocurra. Ningún país avanzado logró crecer sobre la base de acuerdos limitados a cuestiones de producción y salarios, o cualquier otro rubro aislado. Existió antes la conformación de una voluntad política nacional que se

4-50

tradujo después en múltiples acuerdos parciales para llevar adelante un proyecto con consenso global.

(El subrayado es mío)

También es sumamente ilustrativo para comprender el tema en examen el editorial de La Nación (6) titulado RESPONSABILIDADES DE LOS MINISTROS, en oportunidad que la cartera de Trabajo era ejercida por un sindicalista, en cuanto dice:

¹⁾ La Constitución Nacional establece que el presidente designa a los ministros del Poder Ejecutivo, quienes, como secretarios de Estado, tienen a su cargo el despacho de los negocios de la Nación y refrendan y legalizan los actos de aquél, requisito sin el cual carecen de eficacia. También establece, entre otras prescripciones, que los ministros no pueden tomar resoluciones por sí solos, a excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos. Estas citas son, quizá, las que con mayor claridad definen el carácter de dichos funcionarios, y no por conocidas deben dejar de ser traídas a colación cuando estas circunstancias relacionadas con políticas del gobierno -especialmente la salarial- parecerían hacer recaer sobre tales preceptos alguna confusión inconveniente.

²⁾ Esas situaciones se han repetido en el curso de las gestiones que el Poder Ejecutivo mantiene con los sectores sindical y empresario, donde la tarea mayor por el lado oficial recae en los ministerios de Economía y de Trabajo y Seguridad Social. Son públicas, por otra parte, las condiciones políticas que presidieron el nombramiento del actual titular de Trabajo en la persona de quien hasta ese momento se desempeñaba como dirigente sindical, condición que el Presidente consideró útil para promover con éxito un acuerdo con la Confederación General del Trabajo y las principales organizaciones empresarias. En esa oportunidad, antes de aceptar su cargo, el por entonces futuro ministro solicitó autorización a la CGT y manifestó que su gestión estaría condicionada por las necesidades del movimiento obrero.

"Recientemente, el ministro de Trabajo concurre a la sede de la central obrera, en cuya oportunidad manifestó que no pertenecía a ningún sector interno sindical y que respondía solamente "a los cuerpos orgánicos del movimiento obrero". Esa visita del responsable de la cartera laboral del Gobierno tuvo el objetivo de informarse sobre una "contrapropuesta" gremial referida a las decisiones salariales adoptadas últimamente por el Poder Ejecutivo, entre cuyas firmas figuran tanto la propia como la del ministro de Economía. No obstante, el titular de Trabajo se comprometió a apoyar la posición de la CGT, como antes lo había hecho -ante un planteamiento similar- respecto del proyecto de ley de obras sociales, que también lleva su firma.

"Horas después, el ministro de Economía expresaba ante dirigentes industriales que su cartera no admitirá desborde salarial alguno por encima de las decisiones oficiales ya decretadas. Ambas posiciones, pues, no pueden sino sorprender a la opinión pública, no desde luego por el hecho de que los ministros del gabinete nacional mantengan, circunstancialmente, discrepancias sobre determinados temas, como por el hecho de que uno de ellos testimonie una solidaridad mayor, aparentemente, que la que lo liga al Poder Ejecutivo.

"Un ministro forma parte del Gobierno y asume una responsabilidad básica y esencial como tal por encima de cualquier otra consideración. Conceder otro significado a su presencia en el gabinete o asignarle la representatividad de cualquier sector de la vida nacional sería contrariar el espíritu y la letra de la armazón institucional del Estado argentino."

(Los subrayados son míos)

El corporativismo emergente de todos los testimonios precedentes, pone a la vista un nuevo ingrediente para demostrar que la actual estructura del gobierno central perjudica la eficiencia de la administración.

Ese corporativismo se condice con el centralismo por el mayor poder político que tiene. Ejercido desde una provincia o una municipalidad, a las que les puede o no caber la intervención en los hechos económicos de la sociedad, según las ideologías que prevalezcan en cada una de ellas, resultará menos perjudicial para el interés general.

Desde otro punto de vista, la participación de los distintos sectores en las decisiones políticas conlleva a que éstas pierdan el sentido nacional para ser influenciadas por intereses sectoriales. La descentralización administrativa, minimizará sus efectos sin perjuicio de poder atender, con mayor claridad por la cercanía con los problemas, las situaciones sectoriales cuya atención convenga al interés general.

Nada más elocuente al respecto que transcribir la siguiente anécdota de Alain Peyrefitte (7):

¹¹ Michel Bokanowski, por entonces ministro de Industria, me confirmó el diagnóstico de Georges Pompidou.

—Bien quisiera poder ayudarle. Pero la Administración se opone a un cambio de estatuto de los grederos. La única posibilidad que tiene usted de resolverlo sería la de convencer personalmente al funcionario que lleva el asunto, y hacerlo su aliado. Intente hacerle cambiar de opinión.

¹² Me entrevisté con un politécnico de mirada vivaz, de elocución precisa, de apretada dialéctica. Le dije:

—Venga a visitar las minas de arcilla. Seguramente será usted sensible a la injusticia de esta situación.

¹³—Un responsable de la Administración debe evitar ser sensible —me respondió con firme cortesía—. Si ponemos *el dedo en el engranaje*, todo el resto del estatuto seguirá: alojamiento, calefacción y luz gratuitos, recargos de antigüedad; y no solamente en favor de los trabajadores en activo, sino de los retirados, e incluso de sus viudas. Eso acarrearía, inevitablemente, la quiebra de sus patronos.

¹⁴ En el propio interés de los trabajadores, debemos oponernos.

—El sindicato de los grederos se ha declarado dispuesto a concertar con el sindicato patronal, en presencia de usted, un protocolo en el cual se compromete a no reclamar ninguna otra ventaja del estatuto.

—No se evitará que unos trabajadores, ejerciendo una actividad similar, presenten inmediatamente una petición singular. Existen 60.000 trabajadores de canteras de materiales no concedibles.

—Casi todos los obreros que usted menciona trabajan a cielo abierto. Únicamente algunas canteras realizan una explotación en el subsuelo, pero el arranque se lleva a cabo con explosión; la estructura de los materiales permite excavar amplias galerías; los camiones penetran directamente en las cámaras de extracción. Reservemos la reforma para los trabajadores de galerías subterráneas enmaderadas. No será posible ninguna confusión.

El funcionario sacudía la cabeza:

—Siempre habrá un sindicato, o un diputado, para pedir que lo que se ha hecho para las canteras de arcilla sea ampliado a las canteras de piedra.

—¿Tienen ustedes tan poca confianza en sí mismos? Una reivindicación que tiene en su favor la equidad, ha podido ser bloqueada desde hace veinte años, ¿y no podrían rechazar una reivindicación injustificada, que no ha sido jamás formulada por nadie?

—Nuestro cuerpo no tiene nada en contra de los grederos. Si no hemos aceptado nunca esta reivindicación, es porque verdaderamente no podemos.

Non possumus... Consultó su expediente:

—En 1946, ya el ministro de Producción Industrial nos hizo la misma petición que usted. No la hemos dado curso. El grupo comunista de la Asamblea Nacional ha presentado una proposición de resolución en 1947, en el mismo sentido, y la ha reiterado con frecuencia. Sus propias gestiones, desde 1959, han tenido la misma suerte. Como puede usted ver —añadió con una sonrisa—, no establecemos ninguna discriminación!

REFERENCIAS AL CAPITULO 4.3. -

"EL CORPORATIVISMO Y EL GABINETE"

- (1) Enciclopedia Salvat - Diccionarios Salvat Editores S.A. -Barcelona- 1972
- (2) La Nación 30-7-83
- (3) Correo de la Tarde, Julio de 1984
- (4) La Prensa 4-11-81 -"EL ESTADO CORPORATIVO COMO CAUSA DE LA INESTABILIDAD POLITICA"
- (5) Boletín Oficial - 4a. Sección "del Gobierno" 6-3-86
- (6) La Nación 26-5-87
- (7) Alain Peyrefitte "El Mal Latino" op.cit. pág.321

4.4.- LA EMISION MONETARIA

La emisión monetaria, como ya se ha señalado con anterioridad, integra, conjuntamente con la defensa y las relaciones exteriores, el trío de funciones fundamentales que hemos dado en llamar sustantivas u originarias fijadas al establecerse las que se le asignaron al gobierno central al organizarse la República.

El poder político que asigna la emisión de la moneda fué resignado por las provincias constituyentes en favor de ese gobierno central que creaban. Las penurias en que se debatían sus economías locales habían llevado al convencimiento que una moneda estable debía ser un elemento indispensable para poder desarrollarlas.

Existe actualmente, y desde hace algunos años, la idea de crear una moneda latinoamericana continental. Ello es consecuencia de la inflación que desvaloriza el signo monetario de muchos países latinoamericanos, y en el convencimiento que una unidad de medida estable para las transacciones es uno de los elementos indispensables para pensar en el desarrollo económico. Esta solución tan moderna, habrá de significar en el caso de llevarse a cabo, una fuerte resignación de la soberanía y el poder que implica para cada gobierno nacional renunciar a tan importante función que con toda seguridad habrá de limitar sus posibilidades de ejercitar una política monetaria. No es del caso analizar si esta propuesta es o no viable y si podrá llevarse a cabo o quedará como una idea imposible. Lo que sí interesa a los efectos de entender la situación de las provincias argentinas de los años de la organización nacional, es que ellas sí. resolvieron este tema transfiriendo a la Nación el poder y la obligación de tomar a su cargo la emisión de una única moneda nacional.

Los constituyentes del año 1853 dotaron al gobierno nacional de rentas precisas para su desenvolvimiento (Aduana, impuestos indirectos, etc.) y le impusieron la obligación de atender dos grandes fuentes de erogación propias de las funciones asignadas, o sea las ya mentadas de defensa y relaciones exteriores. La emisión monetaria, también delegada, no implicaba erogación alguna, solo control. Las dos primeras no debían arrojar ningún tipo de déficit con los recursos asignados. Aún hoy, a estarse por las cifras que como ejemplo emergen del presupuesto nacional para el año 1984 (1) (no se produjeron desde entonces cambios que afecten las cifras), los recursos y erogaciones serían las siguientes:

4-56

	<u>Miles de \$a. de 1984</u>
<u>Por el lado del gasto</u>	
Relaciones exteriores	7.547.561
Defensa	78.005.839
<u>Por el lado de los recursos</u>	
Impuestos Internos	14.157.000
Combustibles	98.697.000
Derechos de Importación	29.284.000
Derechos de exportación	49.587.000

En el tema de la emisión monetaria existe una relación algo similar a la que se refiere al "juez y parte".

La delegación de la emisión monetaria sin que la Nación realizara otros gastos que los específicamente indicados, le daba a ésta competencia para poder cumplir esta función con solvencia.

La emisión monetaria no puede estar en manos de quien también tiene en sus manos la posibilidad de gastar el dinero que él mismo está emitiendo.

Los economistas continuamos discutiendo si la emisión monetaria es causa o efecto de la inflación, pero no cabe duda que existe acuerdo en sostener que tanto el déficit fiscal como la ineficiencia de los servicios públicos son, sin lugar a dudas, causas generadoras de este fenómeno que unánimemente es reconocido como pernicioso.

Si la inflación es causa de la emisión monetaria, el responsable de la emisión es responsable de la inflación.

Si la inflación es causa de problemas estructurales, siendo el de la administración (como se sostiene en esta tesis) uno de ellos, es indispensable incrementar su eficiencia, y para ello, excluirla del ámbito de quien tiene a su cargo la emisión. Solo con esa independencia podrá lograrse el factor de control indispensable para que las presiones políticas no influyan sobre una emisión que también es indispensable controlar.

Federico A. Hayek, economista vienés, clásico exponente de la escuela monetarista liberal, afirmó durante su paso por Buenos Aires en noviembre de 1977 (2) que *"para lograr una estabilidad monetaria y que la moneda sea más fuerte, habría que quitar a los gobiernos el monopolio de la emisión monetaria, y en consecuencia esta facultad debería entregarse al esfuerzo privado"*.

Más adelante agregaba que en el siglo XVI, el francés Jean Bodin sostuvo que era un derecho esencial del soberano el acuñar moneda. Era una fuente de financiación con la cuál los gobernantes obtenían recursos fiscales. Esta es una historia de devaluaciones y de depreciación del dinero, agregando que "en nuestra época los gobiernos no resisten a las presiones que los hace emitir más dinero", señalando también que "hasta existió un maestro que estaba persuadido que los gobiernos harían bien si aumentaban el circulante monetario".

Nosotros por el momento no podemos coincidir con las palabras de Hayek, en cuanto se refiere a privatizar la emisión monetaria como el lo sostiene, aunque sí podríamos compartir que la voracidad del estado se vería limitada sensiblemente con la restricción de la emisión monetaria, ya que ese sería un medio para evitar que el gasto público se excediera de los recursos genuinos.

De todos modos, la propuesta del economista no nos parece aceptable cuando en el mundo entero se reconoce que la política monetaria (conducida en los términos que dieron origen a los objetivos del Banco Central de la República Argentina) es una herramienta de gobierno susceptible de estar al servicio del bienestar general.

Lo que tal vez sea necesario advertir en la propuesta del premio Nobel, es que está íncita la necesidad de separar las responsabilidades de aplicar fondos públicos de las responsabilidades de emitir la moneda.

El gobierno central tiene actualmente asumidas, como ya se ha venido exponiendo, innumerables funciones generadoras de gastos, pero como también dispone de la capacidad de producir medios de pago discrecionalmente no tiene límites para aceptar peticiones de sectores, demandas regionales y exigencias políticas que en definitiva terminan siendo causas del sobregiro.

Cayetano Licciardo (3), refiriéndose a los medios espúreos a que se acude para financiar el presupuesto nacional, señala que "no sabemos si es el resultado de decisiones intencionales para provocar efectos determinados en la economía o la mera consecuencia de la imposibilidad de contener el gasto. Esta diferencia entre el cómo y el porqué no será resuelta por medios técnicos ni por apreciaciones económicas, sino por la ponderación política de la acción del Estado, principalmente en lo que se refiere a la aplicación correcta del principio de subsidiariedad".

Posteriormente, en la misma oportunidad (disertaba ante Rotary Club de Buenos Aires), afirmaba que "lo difícil es entender como no acertamos en la solución si todos estamos de acuerdo" y que probablemente ello derive de insistir en razonamientos técnicos y los efectos de los controles, pero que lo principal es que en la Argentina "el exceso de gasto proviene de un Estado que ofrece más de lo que puede hacer y en muchos casos de tradiciones y

costumbres que impulsan a pedir más de lo que se debe pedir".

Me parece interesante también, considerar seguidamente el pensamiento de Ernesto Malaccorto, dado a conocer a fines de 1978 (4), que textualmente dice:

" Toda vez que un gobierno delinea una política monetaria, lo hace procurando que el instrumento de una moneda que sea siempre un instrumento adecuado para desempeñar las funciones que le son propias, servir por lo tanto de medio circulante que facilite las transacciones, posibilitando adquirir lo que se desea a cambio de lo que se tiene, aunque a quien satisfaga nuestro deseo no le interesa adquirir lo que se tiene disponible. Pero la moneda desempeña muy mal esta función, si por efecto de la continua depreciación, el que adquiere moneda disponiendo de lo suyo compraba que en el intervalo entre su venta y su compra el dinero que recibió ha perdido en sus manos una parte de su valor y ya no le alcanza para pagar lo que deseaba adquirir. También la desempeña mal como medio de pago resultante del poder cancelatorio que le atribuye la ley, si su pérdida de valor frente a otra clase de bienes hace que a la época en que se realiza un pago, la cantidad de moneda entregada, aunque corresponda nominalmente al importe del crédito que se cancela, tiene en realidad menos valor en cosa que lo que valía lo entregado o lo hecho al momento de hacer la obligación. Y menos todavía podría verse en la moneda una forma o un medio de conservar recursos para futuros consumos o inversiones, si por su carácter volátil en tiempos de inflación, quien la posee ve que desaparece el poder de compra que creyó reservar para otros tiempos, privándose con sacrificio del derecho de disponer de él."

Ernesto Malaccorto finaliza su exposición diciendo:

" Cabría así concluir que la estabilización no resulta de que se declare que existe, sino de haberla logrado, y no se mantiene sino por la continuidad de la disciplina económica necesaria. Es que no hay sistema monetario, así esté respaldado por la más ingente cantidad de reservas, que resista a la política de gobiernos y de pueblos decididos a gastar más de lo que pueden, así sea con las finalidades más nobles o la más loable decisión de desarrollar el país, financiando lo que se gasta más allá de los recursos con multiplicación ilimitada de la moneda o el crédito. Es cierto que a veces es necesario hacerlo por exigencias más imperiosas que el bienestar económico, pero debe saberse que su resultante es fatalmente el desbarajuste monetario, seguido de la penosa necesidad ulterior de imponerse deberes muy pesados, incluíbles en el proceso de restablecer en la economía el equilibrio que se ha perdido. "

Muchísimos otros autores podrían citarse para reafirmar este tipo de conceptos, pero solo uno más habrá de ser considerado por la jerarquía de su pensamiento: Pedro J. Frías (5).

Dice Frías en una publicación reciente referida a "Nación y provincias: nuevo trato" que titula "La Moneda provincial y otras imaginaciones" lo siguiente:

"Salta, y ahora La Rioja, emiten lo que llamaré impropia-mente su moneda local. Es el "bono de cancelación de deudas" que con reminiscencia vi-reinal llaman en Salta el "homero fuerte" en alusión a su gobernador.

"Es un título de crédito contra el Banco Provincia que se usa para el pago de sueldos y acreedores del Estado. Su pecado original fué la aceptación forzada. Pero la coacción inicial no ha tenido esta vez secuencias lesi-vas. A pesar de carecer de curso forzoso, es medio de pago muy difundido y sus tenedores lo retienen porque da título a sorteos muy atractivos.

.....

"¿El lector está por reprochar estas conductas? le sugiero que aguar-de aún porque me propongo reorientar su juicio hacia un equilibrio más delicado.

"¿Quién puede tirar la primera piedra? Sería excepcional el caso de un interés particular afectado. ¿El gobierno nacional? ¿Con qué autoridad moral? Durante décadas ha recurrido a la emisión monetaria como recurso fis-cal, contra el espíritu sí no contra la letra de la Constitución. ¿No hubiera sido más equitativo haber redistribuido la emisión con las provincias? Hay métodos razonables para esa coparticipación de la emisión perversa. Hubiera sido menos reprochable porque los Estados podrían haber neutralizado los im-pactos negativos de la inflación, sin generar tanta dependencia humillante respecto al Tesoro nacional."

Volviendo al punto inicial, quiero señalar finalmente que las ine-ficiencias de la administración no tienen un costo susceptible de ser medido respecto de las obras políticas o actividades económicas, pues la liberalidad del financiamiento ha hecho perder de vista aquel arte propio del gobernante que consistía en decidir qué necesidades infinitas habrían de ser satisfechas con los siempre escasos recursos disponibles. Así como es necesario asegurar la independencia entre el juez y la parte, también en el manejo de la políti-ca monetaria es dable mantener una relación ética similar: quien tiene en su

poder la emisión monetaria, no debiera pretender ser administrador del gasto público. Urge entonces transferir a los gobiernos provinciales, la responsabilidad de la gestión no expresamente delegada al gobierno central. Los recursos originales asignados a la Nación deberán limitarse básicamente al presupuesto de aquellos gastos también originariamente atribuidos, reintegrando a las provincias, -como ya se dijo-, el resto de la recaudación fiscal, pues ellas son las que deberán seleccionar qué necesidades habrán de ser satisfechas prioritariamente, dentro de un régimen que solo así podrá garantizar una moneda nacional sana.

REFERENCIAS AL CAPITULO 4.4. -

"LA EMISION MONETARIA"

- (1) Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de La Nación, 24 y 25 de septiembre de 1984, págs. 4102 y 4173.
- (2) La Nación 23-11-77.
- (3) La Nación 12-4-81
- (4) La Prensa 21-12-78
- (5) La Nación 7-10-85

C. INEFICIENCIA DE LA CENTRALIZACION EN DIVERSAS AREAS SECTORIALES

5.1. EL REGIMEN TRIBUTARIO VIGENTE

Una descripción de la situación tributaria y las ideas centrales de lo que debieran ser los aspectos a encarar en materia impositiva es lo que me propongo examinar en este capítulo.

La situación actual debe describirse como eminentemente unitaria y centralista, en violación del sistema federal consagrado por el artículo 1° de nuestra Constitución. El Gobierno Nacional ha ido absorbiendo, a lo largo de los últimos años, una proporción cada vez mayor del total de los impuestos pagados por los contribuyentes de todo el país para satisfacer un gasto público que también ha venido asumiendo en forma creciente. La transferencia, en los últimos años de algunos servicios educativos, hospitalarios o sanitarios a las provincias, no fueron acompañados con los recursos adecuados, y más que una política federalista, tales acciones estuvieron dirigidas a nivelar el presupuesto nacional, transfiriendo gastos.

El proceso en virtud del cual las provincias y municipios han cedido, y la Nación acaparado cada vez más recursos y atribuciones, perdiendo aquellas, la autonomía y la autarquía que tenían, ha llevado a que las cuentas de la hacienda pública, -sean ingresos o egresos-, se tornen cada vez más confusas y que los contribuyentes dejen de apreciar cuál es el real destino de los impuestos que pagan, en perjuicio de la solidaridad y de la conciencia contributiva.

Paralelamente, con este fenómeno, las provincias han recurrido cada vez más a las arcas de la Nación en busca de una "porción de la torta" que las equiparara a otras provincias que se le habían anticipado, sin advertir que la carrera desatada conduce a la emisión descontrolada, factor que coadyuva al empobrecimiento regional, fomentando la especulación.

A su vez, el gasto pagado por la Nación, cuyo análisis escapa al contribuyente, se ha tornado tan ineficiente como para transformarse en otro ingrediente del factor inflacionario.

Para revertir esta situación, debería encararse en forma inmediata la descentralización de muchas de las funciones asumidas por el gobierno central, transfiriéndolas en favor de las provincias y ésta a las municipalidades,

5-2

acompañando tales transferencias de una mayor participación en la recaudación global, para permitir el financiamiento en manos de los nuevos estados administradores de una mayor proporción del gasto público, en la inteligencia de que de ese modo se logrará una importante racionalización de éste.

El Impuesto al Valor Agregado, tributo de los que podrían considerarse indirectos dentro de la doctrina constitucional y consecuentemente dependiente de la potestad tributaria del gobierno nacional, debe tender a desaparecer para privilegiar los impuestos provinciales y municipales sobre los ingresos, cuyo famoso efecto "de cascada" tiene poca relevancia cuando se establecen tasas bajas. Una municipalización de este impuesto permitirá a su vez un control de la recaudación mucho más efectivo que si se encuentra a cargo de la provincia, y por supuesto de la Nación, fundamentalmente por el mayor conocimiento directo que los municipios tienen de sus habitantes y contribuyentes.

De todos modos la actual coexistencia de ambos tributos, en violación de lo prometido al instrumentarse el IVA y en desmedro del Impuesto a las Actividades Lucrativas conforma un caso bien claro de doble imposición. Debiendo optarse necesariamente por uno de ellos, la propuesta es hacerlo en favor de los fiscos provinciales o municipales.

Congruentemente con la filosofía federalista ya expuesta, se propugnará una provincialización y municipalización de funciones que actualmente tiene asumidas el gobierno central, acompañada de la recaudación para que en base a las necesidades locales (gastos), sus propios habitantes sustituyan a un erario nacional quebrado. La ficción de continuar pagando los gastos públicos ineficientes con emisión, empobrecerá aún más a las provincias y municipalidades, en provecho de una economía de especulación que no beneficia a nadie.

Las acuciantes necesidades del Tesoro Nacional no deben ser examinadas tanto en función de la recaudación como del gasto improductivo, el cuál es necesario tender a reducirlo recordando que en 1853 las provincias fundamentalmente le asignaron, al Estado central, cuando lo erigieron como administrador, los gastos de la defensa común y de las relaciones exteriores.

Esta afirmación no implica negar su concurso para promover el bienestar general y cumplir otras funciones de tipo económico para las que también la facultaron los constituyentes, pero ello debe hacerse dentro de límites que hoy están excesivamente sobrepasados.

Con relación a las medidas que debieran adoptarse para erradicar la magnitud de la evasión fiscal, se hace necesario una moralización tributa-

ria eliminando los privilegios existentes, de modo que se comience de un punto de igualdad para todos los habitantes. También es necesario que el Estado central transfiera funciones a quienes están en condiciones de evaluar mejor la conveniencia de mantenerlas o privatizarlas, pero con la limitación de hecho que, en caso de optarse por el mantenimiento de las mismas dentro del sector público municipal o provincial, éstas no habrán de poder ser financiadas con emisión, como ocurre en caso que queden en manos de la Nación. Los respectivos beneficiarios del servicio o empresa están en muchas mejores condiciones de evaluar la relación costo-beneficio de cada servicio en particular, ya que éstos sólo podrán sufragarse con el aporte genuino de la comunidad interesada.

Otro aspecto a considerar es el relacionado con los regímenes de promoción industrial.

La experiencia ha sido mala, juntamente con la creación del BANADE, ambos institutos han servido para financiar inversiones no suficientemente rentables para el conjunto social, razón por la cuál de muchos de estos emprendimientos se ha tenido que hacer cargo el Estado Nacional.

Cuando el Banco Industrial de la República Argentina se transformó en el Banco Nacional de Desarrollo, además de cambiarse el nombre se modificó su filosofía, y en lugar de financiarse el equipamiento armónico de miles de industrias en marcha que se iban desarrollando progresivamente, se comenzó a financiar la creación de grandes plantas industriales para lograr economías de escala que sin embargo no contaban con la experiencia empresarial básica, las estructuras administrativas adecuadas, el cuadro de dirigentes necesarios y otros elementos que conforman una empresa, lográndose que en definitiva se transformaran en deficitarias.

Los regímenes de promoción fiscal, se suman a muchas de esas aventuras, generan dudas sobre su legitimidad, producen transferencias de ingresos y, lo que es peor, es soportado por el resto de la comunidad, no directamente beneficiada, que se la castiga con nuevos ingredientes del costo.

El sistema tributario debe enmarcarse dentro de un modelo federal pasando por la provincialización de una parte significativa de las funciones que hoy tiene asumidas el estado nacional, resignando recursos y potestades tributarias en favor de las municipalidades y provincias, para que éstas últimas retomen la autonomía que delegaron indebidamente en el gobierno central llevándolo a un estado de déficit e inflación crónicas. Solo revirtiendo esta situación e impidiendo que quien tiene en sus manos la emisión monetaria sea también el principal agente de erogación (asumiendo en este sentido una doble relación de juez y parte), podrá lograrse un equilibrio fiscal aceptable, y llevarse a cabo una política monetaria, crediticia, arancelaria y cambiaria, que pueda ser una verdadera herramienta que coadyuve al desarrollo y bienestar general.

El contribuyente debe tener clara idea del destino de sus impuestos sintiéndose actor de la acción comunitaria. En las sociedades menores esta posibilidad es mucho más real que en las sociedades mayores, llegándose al caso del gobierno central respecto del cuál es totalmente difícil establecer cuál es el destino de los impuestos. Otro factor es el interés del contribuyente por una obra o servicio público lo cual no se logra cuando los misioneros aportan para el financiamiento del complejo Chocón-Cerros Colorados, los puntanos coadyuvan a solventar el déficit del ferrocarril Urquiza y a los habitantes de Luján se les quita la posibilidad de contar con una universidad pero se los hace contribuir para el sostenimiento de la Universidad Nacional de Buenos Aires, que es eminentemente porteña.

Cuando los contribuyentes vean con claridad que sus aportes a la sociedad son aprobados por ellos mismos para ser a su vez invertidos en sus propias comunidades, la relación físico-contribuyente habrá sufrido una favorable transformación en beneficio de todo el país.

Estas consideraciones recopiladas de un trabajo mio anterior, (1), se encuentran respaldadas en la filosofía general que engloba a la descentralización y respecto de la cuál se ha abundado en los capítulos anteriores.

De todos modos cabe recordar que la Constitución Nacional autoriza al gobierno central a percibir impuestos indirectos, reservando los de carácter directo para las provincias, cuyo derecho a percibir no delegaron.

No obstante ello, comenzaron en el país por establecerse impuestos directos de emergencia que han tenido permanencia definitiva. El primero de ellos fué el Impuesto a los Réditos en el año 1932. Dicho impuesto aún subsiste bajo la denominación de Impuesto a las Ganancias. Cuestiones porocidas, aún cuando posteriores, se sucedieron con tributos tales como Beneficios Extraordinarios, Ganancias Eventuales (hoy Beneficios Eventuales), Capitales y Patrimonio, etcétera, todo ello sin perjuicio

de las leyes de Coparticipación Federal en virtud de las cuáles, las provincias institucionalizaron el derecho de la Nación a percibir de dicha recaudación al menos una parte de los mismos.

El régimen tributario argentino tuvo una evolución particularmente desordenada, en paralelo con los avatares políticos que sufrió la Nación.

Reformas posteriores tributarias de la década del 70, llevaron a complicar aún más las cosas luego que se pretendió reemplazar el Impuesto a las Actividades Lucrativas de carácter provincial, por el Impuesto al Valor Agregado, de carácter nacional. La solución de 1980 de cancelar obligaciones previsionales con aportes del tesoro que fueron extraídos de la base coparticipable, agravó la situación de las provincias que cada vez más veían una mayor transferencia de recursos hacia el poder central.

Vale la pena repasar el tema de la coparticipación federal a partir de la "Ley Convenio de Coparticipación de Impuestos Nacionales N° 20.221 del 21 de marzo de 1973 (2), en virtud de la cuál se definen los impuestos coparticipables entre la Nación y las provincias y a su vez se estableció la forma de distribución.

Del total recaudado por tales impuestos, se aplicó un 48,5% para la Nación; otro tanto para las provincias en su conjunto que se distribuirían entre sí en base a un mecanismo también previsto en la norma reservándose un 3% para un Fondo de Desarrollo Nacional.

Este régimen venció el 31 de diciembre de 1980. A fines de ese año,

se introducen drásticos cambios en el régimen hasta aquí descrito, como consecuencia de la sanción de las Leyes Nros. 22.293, 22.294 y 22.453.

* La Ley N° 22.293 sancionada el 29 de setiembre de 1980, suprime los Acortes Patronales —20% de las remuneraciones abonadas— que financiaban el Régimen Nacional de Jubilaciones y Pensiones y al F.O. NA. VI. (Fondo Nacional de la Vivienda).

Por su parte, la Ley N° 22.294 sancionada el 2 de octubre de 1980, amplió la base imponible del Impuesto al Valor Agregado (IVA) incrementando su tasa general al tiempo que suprimía la vigencia de distintos gravámenes menores.

Finalmente, por la Ley Nº 22.453 se extendió el financiamiento aludido a los Regímenes Provinciales de Seguridad

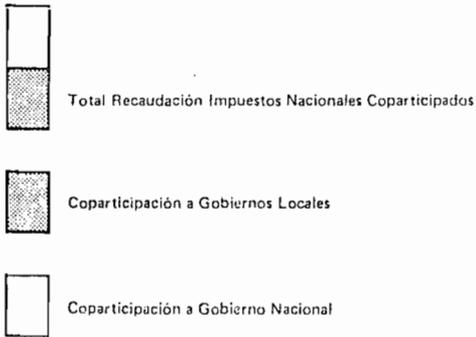
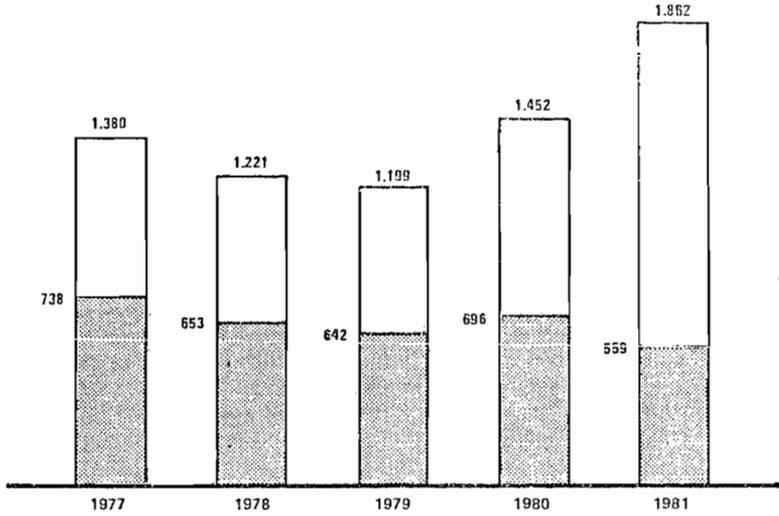
El objetivo al cual apuntaba la reforma era obtener una fuente alternativa de financiación de la Seguridad Social de carácter nullo. No fue alcanzado. Por el contrario, las consecuencias de los cambios introducidos contribuyeron a ahondar la crisis en que se encontraban sumidas las finanzas provinciales.

Tal es así, que de la reforma se desprende el concepto de "Preparticipación", entendiéndola como la deducción o detracción que se realiza al monto recaudado en concepto de Impuestos Nacionales Coparticipables destinada a financiar las erogaciones suprimidas por la Ley Nº 22.293 (Aportes Patronales y FO.NA.VI.).

Estas modificaciones contribuyeron tan sólo al agravamiento de la ya delicada situación de los Fiscos Provinciales.

La evolución de la recaudación de impuestos nacionales coparticipados y de su distribución (1977-1981), puede apreciarse en el gráfico que sigue (3):

EVOLUCION DE LA RECAUDACION DE IMPUESTOS NACIONALES COPARTICIPADOS Y DE SU DISTRIBUCION: 1977 - 1981
(En Millones de \$ 1960)



5-8

Es necesario destacar que si bien del precitado cuadro resulta una leve disminución de la participación del sector público provincial, lo que más debe destacarse y que no ha sido mayormente expuesto, es que el crecimiento del sector público del estado nacional ha sido fundamentalmente a costa del sector privado y que esto, en definitiva significa transferir riqueza provincial hacia la Capital Federal.

La Prensa en 1984 (4), manifestaba en un editorial sobre la relativa autonomía provincial, que "A pesar de la autonomía

qué les confiere la Constitución Nacional, las provincias tienen que hacer frente a factores externos que en materia presupuestaria limitan su libertad de acción. La inflación, en primer lugar, es un fenómeno de alcance nacional que restringe la administración de los recursos propios y su distribución adecuada dentro de cada jurisdicción provincial. Existen, por otra parte, normas que privan a las provincias del usufructo de sus riquezas naturales, como en el caso de la minería, y de resarcimientos económicos por el uso de su suelo. Ha sido necesaria una espera de muchos años para que el gobierno central comprometa su esfuerzo a fin de que las empresas estatales nacionales, de economía mixta y de capital mayoritario estatal nacional abonen los impuestos que corresponden en el ámbito provincial.

³Se explica así que los gobernadores o los miembros de sus equipos de economía se vean en la necesidad frecuente de viajar a la capital federal y deambular de oficina en oficina para procurar apoyos que, en otras condiciones, serían innecesarios. El poder de autonomía de las provincias se convierte, de esa manera, en una ilusión.

⁴Creemos que estas decisiones oficiales que se han puesto en ejecución dan oportunidad para un tratamiento a fondo de las relaciones formales y prácticas entre el Estado nacional y las provincias, a fin de asegurar que la autonomía ahora relativa de estas últimas pueda ser ejercida con plenitud, con arreglo a los claros principios constitucionales en la materia.

5-9

El sistema de centralizar la recaudación tributaria, agravado por la falta de vigencia de una ley de coparticipación luego que venciera el término del convenio vigente, es causa de malentendidos entre el gobierno central y los gobiernos provinciales. (*)

Muestra de ello lo da una solicitada publicada (5) por los ministros de economía de las provincias de Catamarca, Chaco, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Salta, San Luis, Santa Cruz, Santa Fé, Santiago del Estero y Tucumán (gobiernos peronistas) en 1986, titulada "ANTE UN NUEVO AGRAVIO AL FEDERALISMO..." de la que resultan párrafos que a pesar del color político que involucran, acusa al gobierno central con argumentaciones no siempre fáciles de rebatir pero que en definitiva permiten apreciar el disconformismo vigente.

Dice en su párrafos más importantes:

¹ La Nación está compuesta por las Provincias y su Gobierno Federal.

² Por este motivo los disensos entre ambas, lesionan a la Nación misma. Las relaciones financieras entre el Gobierno Federal y las Provincias, revisten una fundamental importancia institucional. Por ello, las mismas han estado reguladas por ley-convenio (aquella que, para tener vigencia, requiere no sólo su sanción por el Congreso Nacional, sino también, la adhesión de las Provincias mediante leyes dictadas por sus Legislaturas).

³ Hoy carecemos de esta ley-convenio, lo que genera un grave vacío institucional.

⁴ Se intentó paliar esta inédita situación, mediante la materialización de un acuerdo financiero, firmado por las más altas autoridades de la República: el señor Presidente de la Nación y la totalidad de los señores Gobernadores.

⁵ Este acuerdo fue puesto en conocimiento del Congreso Nacional y las Legislaturas Provinciales.

⁶ Este acuerdo está siendo incumplido por el Gobierno Federal.

⁷ Las razones del incumplimiento y sus consecuencias son:

- a) La inflación prevista en el acuerdo hasta el mes de agosto es del 19 0/0; la ocurrida supera el 38 0/0, es decir el doble.
- b) De no actualizarse los valores previstos en el acuerdo, las posibilidades financieras de las provincias para hacer frente a sus principales responsabilidades (Salud, Educación, Justicia y Seguridad) se verán afectadas.
- c) Se han reconocido parcialmente algunos de los costos de las políticas salariales dictadas por el Gobierno Federal. Se pretende ignorar con falaces argumentos de enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, los incrementos salariales para este sector. En los restantes reconocimientos se trabaja con plantas teóricas de personal que no responden a las realidades de cada Provincia.
- d) Estos reconocimientos en política salarial se distribuyen entre las provincias, alterando sustancialmente la participación de las mismas en las rentas previstas en el acuerdo financiero, con un claro sesgo centralista,

- ^b e) El acuerdo financiero prevé el tratamiento de los déficit provinciales correspondientes a 1986. A la fecha el tema no ha sido tratado.
- ^f f) A la firma del convenio, las remesas previstas para el total de las Provincias equivalen al 56,10 % de la recaudación coparticipable prevista. Esta relación se ha reducido al 51,28 %, lo que implica una indebida apropiación del Gobierno Federal a costa de las Provincias del orden de australes 272 millones.
- ^g g) El Gobierno Federal pretende condonar mediante una ley de blanqueo, obligaciones impositivas sobre las que tienen legítimos derechos las Provincias. Sin embargo, se intenta no coparticipar el producido de esta recaudación extraordinaria, reemplendo y agravando situaciones similares, como las planteadas en el ahorro obligatorio.

^h En conclusión,

Los Ministros de Economías de las Provincias abajo firmantes denunciamos este nuevo agravio al federalismo y advertimos que no será admitida ninguna maniobra que intente introducir discriminaciones de carácter partidario en la distribución de las rentas acordadas, pues esto implicaría una mezquindad que no podría soportar nuestra Nación, y

5-11

La solicitada transcripta ha sido firmada, -como se dijo- por funcionarios de gobiernos peronistas que representan la oposición al gobierno central a cargo de la Unión Cívica Radical, pero el tema también tuvo vigencia durante el gobierno militar, tal es la prueba resultante de la siguiente carta (6) de un funcionario de la Provincia de Salta que pertenecía a dicho gobierno con clara referencia a la ley de coparticipación:

"Esta ley prevé la formación de un Fondo con recursos provenientes de diversos impuestos nacionales (IVA, Ganancias Eventuales, etc.), el Fondo de Desarrollo Regional y el sistema de Previsión.

"Dice el ministro en su artículo que esos recursos se reparten en partes iguales entre la Nación y las Provincias (48,5 o/o cada parte y el 3 o/o restante al Fondo de Desarrollo Regional). Y a partir de ese porcentaje hace una serie de apreciaciones: que la provincia de Buenos Aires apoya el desarrollo de otras provincias y que el monto de redistribución es exagerado.

"Pero no es así. La enmienda Alemann a la ley introdujo una variante fundamental en el sistema de Coparticipación Federal, amplió la base de los contribuyentes y aumentó el porcentaje del IVA. Y determinó que del Fondo de Coparticipación se extrajera durante el año 1981 el 44,6 o/o para Seguridad Social; el 26,7 o/o para la Nación, el 27,5 o/o para el total de las provincias y el 1,7 o/o para el F.D.R. con lo que se trastocó el sistema.

"La improvisación en su aplicación y la evasión impositiva han traído como resultado que la mayor parte de las provincias deba peregrinar a Buenos Aires para solicitar recursos del Tesoro Nacional.

"Es imperativo revisar el sistema y determinar los porcentajes provinciales, porque esta situación se agravará en el próximo gobierno constitucional. Ningún gobierno provincial opositor del poder central podrá practicar un genuino federalismo si está subordinado al beneplácito financiero de Buenos Aires.

Bajo el título "Un Reiterado Reclamo" (7) el Ministro de Economía de Santa Fé, Dr. Alfonso C. Einsinck, refiriéndose al impuesto a la transferencia de combustibles líquidos como uno de los gravámenes que reiteradamente las provincias han solicitado que se integre al régimen de coparticipación federal, puntualizaba los alcances y distribuciones del tributo y alertó sobre la apropiación, por parte del sector nacional, de los excedentes.

Decía Einsinck que "Para señalar

la importancia relativa que ha alcanzado en los últimos tiempos la recaudación del Impuesto a la Transferencia de Combustibles Líquidos (ley 17.597/67), bastaría con señalar que durante el último trimestre del año 1985 alcanzó a la suma de 407 millones de australes, lo que significa el 37,78 por ciento del total de la recaudación de impuestos coparticipados en igual período.

De allí el reiterado reclamo de las provincias por acceder a coparticipar dicho producido, sobre el cual ostentan genuinos derechos, en una proporción justa.

En realidad, el Estado nacional nunca pudo justificar fehacientemente su derecho a no coparticipar sobre el excedente del impuesto que no se encuentra afectado a fondos especiales relacionados directa o indirectamente con el transporte. Estos excedentes fueron ingresados por Rentas Generales a la Tesorería General de la Nación y han llegado a constituir en épocas recientes más del 50 por ciento del producido total del impuesto.

El impuesto en cuestión se integra con la diferencia existente entre el precio de venta de los combustibles y el valor de retención que se le asigna a la empresa productora estatal (Yacimientos Petrolíferos Fiscales). Como fácilmente puede advertirse ambos valores son determinados por el Poder Ejecutivo Nacional según su propio arbitrio y exentos de cualquier limitación o control posterior.

Luego de varios años de incessantes reclamos los estados provinciales consiguieron, en su discusión sobre el nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos, que el Estado nacional admitiera como legítima la inclusión en dicho régimen del excedente del impuesto a los Combustibles no afectado a regímenes o fondos especiales, esto es, aproximadamente, la mitad de lo actualmente recaudado. Así lo reconoció expresamente el secretario de Hacienda de la Nación en un documento remitido a las provincias con el título "Pautas de una futura ley de coparticipación federal de impuestos" durante el mes de diciembre de 1985.

Sin embargo la euforia por dicho anuncio resultaría prematura. Casi inmediatamente con la recepción del citado documento comenzaron a trascender aspectos vinculados con la elaboración del Presupuesto de la Nación para 1986 y entonces, con gran sorpresa, los gobiernos provinciales escucharon de boca de los funcionarios de la Secretaría de Hacienda de la Nación que durante 1986 no existirían excedentes no afectados en el Impuesto a la Transferencia de Combustibles, por cuanto era intención de dicha Secretaría incrementar el valor de retención hasta hacer prácticamente nulos los excedentes con el evidente propósito de allegar fondos a las críticas finanzas de la empresa estatal Y.P.F.

En síntesis, serían las provincias las que deberían aportar los fondos para mitigar la crisis financiera de la empresa petrolera estatal, una de las únicas en el mundo entero de su género que produce pérdidas. ¹⁾

5-13

En 1985, el gobierno central estudiaba la posibilidad de implantar un impuesto a la tierra. Se publicaron muchas críticas sobre los costos que al sector privado le originaría esta nueva transferencia de ingresos en favor del sector público. Ninguna hubo que reclamara la potestad de las provincias para establecer dicho tributo. Su implantación hubiera implicado una transferencia de ingresos de las economías regionales en favor del gobierno central.

Similares consideraciones también se omitieron con relación al proyectado impuesto a la transmisión gratuita de bienes, que como el anterior, al ser de carácter eminentemente directo, corresponde a las provincias establecerlo.

Tampoco es explicable como los senadores de las provincias y los diputados de sus pueblos, no dejaron oír sus voces con suficiente fuerza cuando se aprobaron impuestos de regularización tributaria o contribuciones como "Ahorro Obligatorio" no obstante advertir nuevas exacciones a las rentas provinciales en favor del gobierno federal.

En resumen, el régimen tributario debe ser diseñado de modo de otorgarle a las provincias la autarquía de sus gobiernos, sin la cuál, cualquier expresión de autonomía es meramente declarativa.

Dar respuesta a este punto, es coincidente con la provincialización (y luego municipalización) de las distintas responsabilidades de gobierno que hoy tiene asumidas el Estado Central y en función de las cuáles a su vez requiere mayores recursos fiscales.

Lamentablemente, en el paquete de reformas impositivas sometido a consideración del Congreso Nacional que anunciara el Ministro de Economía dado a conocer el 13 de octubre de 1987 (8), se advierte nuevas propuestas que habrán de implicar nuevas transferencias de ingresos de las provincias en favor del gobierno central.

En efecto, se propugnan reformas que habrán de incrementar la presión impositiva con relación a los impuestos a las Ganancias; Patrimonio Neto y Débitos en Cuenta Corriente. También se proyectan nuevos impuestos de raigambre eminentemente provincial tales como son:

Régimen de Ahorro Obligatorio

Impuesto sobre la propiedad inmueble (**)

REFERENCIAS AL CAPITULO 5.1.-

"EL REGIMEN TRIBUTARIO VIGENTE"

- (1) El Cronista Comercial 17-10-83
- (2) Boletín Oficial - 4a. Sección "Del Gobierno" 14 de marzo de 1986
- (3) Coparticipación de Impuestos y Federalismo Fiscal", de Horacio Núñez Miñana. Conferencia pública en "Federalismo -un ciclo de conferencias" publicado por el Consejo Federal de Inversiones en Sep. de 1982
- (4) La Prensa 2-9-84
- (5) Ambito Financiero 3-10-86
- (6) La Nación 4-12-82 firmada por Francisco G. Camauer en su carácter de delegado del Gobernador de Salta
- (7) Clarin 2-2-86
- (8) La Nación 14-10-87

(*) Este capítulo fué redactado antes de conocerse la nueva ley de coparticipación Federal aprobada por el Congreso Nacional en enero de 1988.

(**) Párrafos redactados antes de la reforma tributaria sancionada en el mes de enero de 1988.-

5-15

5.2.- LOS REGIMENES DE PROMOCION

Dentro de la teoría de la administración descentralizada, los regímenes de excepción o de promoción instrumentados por leyes nacionales tiene verdadera importancia temática.

Como forma de compensar en alguna medida el flujo de recursos del interior del país hacia la Capital Federal generado por el sistema tributario, las provincias más afectadas han producido sus propios anticuerpos exigiendo a la Nación que sus economías sean subsidiadas mediante la aplicación de regímenes de promoción.

Las prácticas indicadas han llevado a radicar industrias en lugares que no son siempre los que habrán de permitir obtener la mejor relación costo-beneficio a nivel país, sea por los costos de transportes, sea por la capacitación de la mano de obra, o por las condiciones climáticas entre otras. Es cierto que la región beneficiaria obtiene mayor rentabilidad que antes de obtener el beneficio, pero es cierto también que, como ocurre con la inflación, el beneficio de un sector es solventado por toda la comunidad.

Los beneficios han sido de dos tipos: sectoriales y regionales. Los primeros han beneficiado sectores determinados de la producción.

Cabe también consignar al margen, que al amparo de estos beneficios se construyeron industrias que lejos estaban de ser competitivas y que sin embargo, en muchos casos, sirvieron para perjudicar a otras que operaban con costos aceptables.

Los beneficios regionales, que son las que más interesan a esta tesis en tanto se relacionan con el sistema de administración descentralizada, son las que ha sufragado el conjunto de la Nación en beneficio de una región previamente empobrecida.

Interesa como introducción a este tema, hacer referencia al trabajo del Consejo Federal de Inversiones denominado "Evaluación de los regímenes de Promoción Industrial" (1), a través del cual se analiza la experiencia argentina desde 1958 a 1984, y en el cuál se señala que

"Desde el año 1958, hasta el presente, el país dispuso de 5 leyes generales, que definieron sistemas de promoción sectoriales y regionales, simultáneamente, cuyos períodos de vigencia pueden verse en el Cuadro N° 1. Dos de ellas, las N° 18587 y 19904, por no haber dispuesto de reglamentación propia y por su corto período de vigencia, no posibilitan evaluación independiente. Todas ellas se caracterizaron por disponer que la Autoridad de Aplicación sea ejercida por la Nación a través del Ministerio de Economía o la Secretaría de Industria (actual S.I.C.E.), según el período de vigencia; y además, por enunciar las medidas de promoción en forma general, estableciéndose por vía reglamentaria, aspectos sustanciales, determinantes de la promoción, tales como: beneficiarios, medidas promocionales a asignar por zona y magnitud o "escala" de los beneficios; actividades posibles de promover en cada región, etc.

"A partir de 1958, se incorpora, a través de la legislación de promoción regional, el objetivo de descentralización geográfica de la industrialización (con anterioridad la legislación de promoción alentaba el desarrollo de actividades "sectoriales").

"Este objetivo es el único común a todas las leyes de promoción que tuvieron real aplicación en el país tal como puede observarse en el Cuadro N° 2.

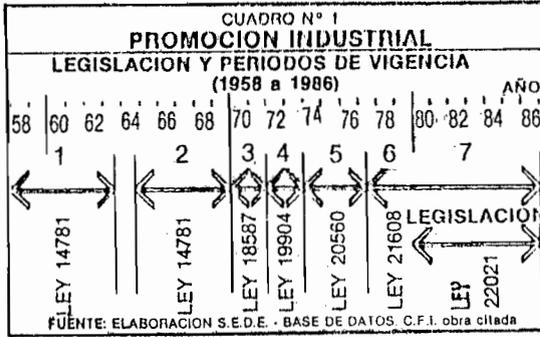
"No quedan dudas, por lo tanto, que la voluntad de la legislación fue producir un crecimiento más acentuado en las áreas periféricas, desalentando la radicación en las zonas de mayor concentración industrial.

"Los distintos incentivos, contemplados a través de las diversas leyes apelan a un repertorio de medidas promocionales de tipo arancelario, cambiario, impositivo, crediticio, aportes estatales de capital y franquicias para la compra o locación de bienes del Estado, suministro preferencial de energía y combustible y materias primas, subsidios y asistencia tecnológica, que en general, se regularon en procura de satisfacer los objetivos de la promoción regional.

"A tal efecto se determinaron "áreas de exclusión" (sin beneficios de promoción regional) y zonas de promoción diferenciada, a través de acumulación creciente de medidas de promoción y aplicación de mayores porcentajes de beneficios, tendiendo a alentar la radicación en las áreas de menor desarrollo relativo.

"Estas experiencias, de medidas de promoción diferenciada, no objetables en sus intenciones, deben perfeccionarse en base a estudios fundados de regionalización.

"Las intensidades de la promoción regional por zona, para la Ley N° 21608, por ejemplo, pueden visualizarse en el Cuadro N° 3 y en el Gráfico N° 1.



CUADRO N° 2

OBJETIVOS	LEYES			
	14781/59	20560/73	21608/77	22021/81
1— Descentralización geográfica de la industria.	x	x	x	x
2— Establecimiento de nuevas actividades industriales.		x	x	x
3— Equilibrio del balance de pagos.	x			
4— Aprovechamiento de los recursos potenciales del país.	x			x
5— Fomentar la mejora de la eficiencia de la industria.	x	x	x	
6— Facilitar el traslado de industrias desde zonas de alta concentración.			x	x
7— Propiciar la instalación industrial en zonas y áreas de Frontera.			x	
8— Impulsar desarrollo de ind. p/seguridad y defensa.			x	
9— Desarrollo nacional de tecnología.		x		
10— Consolidar la industria de propiedad nacional.		x		
11— Instalación de unidades productivas que actúen s/economía regional.		x		x
12— Contrarrestar las migraciones internas.		x		x
13— Industrialización de los Rec. Naturales en lugar de origen.		x		

FUENTE: Elaboración S.E.D.E. Base de datos: C.F.I. - Obra citada.

5-19

Los regímenes de promoción vigentes están regulados por un alto número de disposiciones gubernamentales, tal como resulta de la siguiente enumeración (2):

1.- Promoción industrial

1.1. Regímenes regionales

- De alcance general
Decreto 922/73
- De alcance general
Decreto 261/85
- Provincia de Tucumán
Ley 19.614
- Provincia de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan
Leyes 22.021, 22.702 y 22.973
- Provincia de Formosa
Decretos 2406/84, 2429/84 y 3648/84
- Región Norpatagónica
Decreto 1237/76 y 2332/83
- Región Sur Patagonia
Decreto 1238/76 y Decreto 2332/83
- Provincias del Noroeste
Decreto 2140/74
- Provincias del Noroeste
Decreto 575/74
- Provincias de Río Negro, Neuquén, Chubut y Santa Cruz
Ley 22.465
- Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
Ley 19.640, Decretos 9208/72, 1057/83, 1349/83 y 2530/83
- Inversiones en Tierras de baja Productividad
Ley 22.211

II. Regímenes Sectoriales

- Industria Siderúrgica
Decreto 619/74
- Industria Petroquímica
Decreto 814/79
- Industria Celulósica Papelera
Decreto 1177/74
- Industria Naval
Ley 19.381 Decretos 4367/73 675/81 y 254/85
- Empresas que participan en Licitaciones Internacionales
Ley 20.852, Decreto 2099/76
- Contratos de riesgo en exploración y explotación de Hidrocarburos
Ley 21.778
- Concesionarios de Obras por Peaje
Ley 17.520
- Industria del Tractor
Decretos 105/81 y 3318/79
- Industria de Motores
Decretos 556/81 y 3317/79
- Servicios de Radiodifusión
Ley 22.285

- 2. -De Pesca
Leyes 17.500, 19.000, 19.001, 19.002, 20.135 y 22.260
- 3. -De Promoción Minera
Ley 22.095
- 4. -De Industria Electrónica
Decreto 614/86 - Resoluciones SICE 44/85, 268/85 y 170/85.
- 5. -De Fabricación de Automotores
Ley 21.392
Fabricación de Tractores
Ley 20.479

Ilustran sobre los problemas emergentes de los regímenes de promoción y las consecuencias y costos no deseados de los mismos, los siguientes conceptos de Cavallo y Zapata (3) cuando señalan:

«No existen estimaciones fidedignas sobre los costos fiscales de todo el régimen promocional. Sin embargo, algunos indicios aportados por estudiosos del tema permiten suponer que no son inferiores al 0,6% del Producto Bruto, es decir, a una cifra que estaría en el orden de los 400 millones de dólares. Estimaciones más recientes hechas por la Secretaría de Hacienda a los fines del presupuesto para 1986, estiman ese costo fiscal en 700 millones de dólares, es decir, algo más del 1% del Producto Bruto. Es probable que todas estas estimaciones estén subestimadas porque se hacen sobre la base de la facturación proyectada y no de la que finalmente realizan los proyectos la cual, dados los altos beneficios acordados, suele ser muy superior a la originalmente proyectada. Por otro lado, estas estimaciones seguramente subestiman la pérdida de recaudación porque no toman en cuenta todos los mecanismos de elusión y evasión fiscal que se crean gracias a todos estos regímenes de excepción que dificultan un control administrativo más estricto del pago de los impuestos.»

«Si bien los datos comparativos de censos económicos nacionales para 1974 y 1985 ubican a las provincias con regímenes promocionales entre las que más han aumentado el personal ocupado en industria, no es claro que estos regímenes hayan favorecido el desarrollo industrial del país. Por el contrario, las mismas fuentes muestran que para el país en su conjunto, entre 1974 y 1985 el total de personal ocupado disminuyó en 196 mil personas. Por otro lado, muchas de las empresas instaladas en las áreas promocionadas solo estarían subsistiendo gracias a las fuertes concesiones obtenidas, sobre todo de tipo fiscal, siendo probable que una vez que terminen o incluso se modifiquen, puedan verse en la necesidad de cerrar sus puertas, emigrando probablemente hacia otras áreas promovidas a los efectos de acogerse nuevamente a esos beneficios. Podrían, también como alternativa, presionar a las autoridades a fin de lograr prórrogas del tratamiento discriminatorio.»

«Recientemente se ha hecho una encuesta entre las empresas radicadas a raíz de la promoción en la provincia de Chubut. Un 50% de las industrias textiles respondieron que si perdieran la promoción, se retirarían de la provincia. Más allá de que la respuesta pueda ser un elemento de presión para conservar o extender beneficios, ésta ilustra sobre el fenómeno de industrias golondrinas que se ha fomentado con este régimen. Al respecto, debe mencionarse que hasta el presente poco o nada es lo que las autoridades han hecho en cuanto a control y análisis de las empresas luego de brindados los beneficios, no existiendo por lo tanto un conocimiento cabal de cuáles han sido las respuestas a dichas leyes.»

Como corolario de todo lo dicho, resulta claro ver como los intereses de las distintas regiones (provincias) han influido para obtener leyes de beneficios promocionales que tiendan a incrementar la producción local, superando el estancamiento y subdesarrollo, al que por otro lado llegaron como se explicó al tratar los aspectos relacionados con la política fiscal, como consecuencia de la transferencia de ingresos provinciales a las arcas del gobierno federal.

Es el empobrecimiento de las provincias, por la transferencia de recursos, el que se procuró revertirse mediante los regímenes de promoción. En el camino queda el enorme mayor costo que esta producción no eficientemente localizada en el lugar más conveniente, afecta al conjunto de la Nación.

Esto también influye en la puja de otras provincias por obtener nuevos o mayores beneficios para compensar mayores transferencias de ingresos de las que se les anticiparon o tuvieron más fuerza negociadora.

En resumen, es necesario que el Estado Central abandone la política tributaria tendiente a lograr la radicación artificial de industrias en zonas no naturalmente preparadas para ello. Mientras tanto, el costo de esta ineficiencia es soportada por toda la comunidad, considerada en su conjunto.

5-22.

REFERENCIAS AL CAPITULO 5.2.-

"LOS REGIMENES DE PROMOCION"

- (1) Ambito Financiero 15-12-86
- (2) El Fracaso del Estatismo - Sudamericana Planeta 1987
- (3) El Desafío Federal-Domingo F.Cavallo y Juan A. Zapata - Sudamericana-Planeta 1986.-

5.3.- LA EDUCACION, LA SALUD Y LOS OTROS SERVICIOS SOCIALES

5.3.1.- El tema educacional

Existe consenso en cuanto a que al estado le corresponde intervenir en las areas de educación, de la salud y en la de otros servicios sociales.

Las distintas posiciones ideológicas debaten entre ellas el grado de participación que sobre estas areas debe tener la actividad privada, pero puede decirse sin temor a dudas, que en todos los casos se acepta que el estado debe tener una presencia permanente.-

El aspecto que por el contrario no aparece suficientemente debatido es A QUE ESTADOS LES CORRESPONDE CUMPLIR CON ESTA FUNCION.

Reseñando a Cavallo y Zapata (1) cabe consignar que:

“En un buen régimen federal, la Nación sólo debería prestar aquellos servicios de interés general que no pueden ser identificados con los habitantes de una determinada región. Sin embargo, la vocación centralizadora del poder central y la debilidad de las finanzas públicas provinciales llevó a que la Nación se ocupara también de la prestación de servicios que normalmente deberían haber estado a cargo de las provincias. Esto ha hecho que porciones importantes del presupuesto nacional estén destinadas a este tipo de servicios. Por lo tanto, para poder juzgar los criterios de distribución de fondos entre provincias y evaluar el impacto del sistema presupuestario público sobre la conformación regional de la economía argentina, es muy importante prestar atención a la distribución de estas prestaciones complementarias a las provinciales.”

“ Los gastos nacionales que se destinan a atender necesidades locales son verdaderas transferencias a las jurisdicciones provinciales que se ocultan dentro del presupuesto nacional. Para poder estimar estas transferencias se deben examinar los gastos nacionales distribuidos por jurisdicción pero concentrando la atención en aquellos que no están destinados a atender necesidades del país en su conjunto, sino que benefician a la población localizada en cada una de las provincias.”

5.3.1.1. El régimen constitucional

Nuestra constitución nacional prevee que corresponde al estado federal, en materia de enseñanza, "proveer lo conducente al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria (art. 67, inc. 16), y que en los estados provinciales la enseñanza primaria "debe estar asegurada por sus respectivas constituciones".

La cita tiene objeto ilustrativo, porque como lo hemos expresado

ya, nuestra propuesta no depende del texto legal, que puede o no haber contado en su momento o contar hoy con una base técnica científica adecuada. La coincidencia de todos modos, podría facilitar la puesta en marcha de una propuesta que no es contradictoria con aquellos enunciados.

En materia de enseñanza, sin embargo, pareciera que los constituyentes de 1853 se propusieron adjudicar a las provincias la responsabilidad de la educación primaria, y en lo que respecta al resto de la educación (general y universitaria) compartieran responsabilidades con el gobierno nacional, pudiéndose interpretar que a la Nación le correspondería la parte relacionada con los planes de educación y que a las provincias les importa ejecutar, llevar a cabo, administrar, el servicio educativo propiamente dicho.

5.3.1.2.- La descentralización de la educación primaria

Siguiendo la evolución histórica de la centralización de funciones en manos del Estado Nacional, se debe hacer referencia en primer lugar a la ley 1420 por la que se creó el Consejo Nacional de Educación para la administración del sistema de educación primaria de la Capital Federal y la llamada Ley Lainez de 1905 relacionada con las escuelas primarias del interior del país.

En 1978 el Gobierno del Proceso de Reconstrucción Nacional, dispuso la transferencia a las provincias de las escuelas primarias, siendo difícil la situación con relación a cada jurisdicción. En aquel momento, las provincias de Buenos Aires, La Rioja, Santa Cruz y Río Negro, no contaban con escuelas primarias nacionales y toda la enseñanza estaba a cargo de los respectivos estados locales. A la inversa, el resto de las provincias argentinas tenían un sistema de educación primaria compartido con el gobierno central, quién al contar con una administración no necesariamente similar a la provincial, la llevaba a cabo en forma que no siempre receptaba las necesidades locales. Sin embargo, el servicio prestado por el gobierno nacional era un beneficio de las provincias ya que la carga del gasto educativo lo soportaba la Nación, razón ésta que influía para mantener una situación de administración superpuesta.

En 1977, un año antes de producirse la transferencia de las escuelas primarias a las provincias, la situación del país era la que resulta del cuadro 1 (2):

CUADRO 1

Jurisdicción	Escuelas nacionales	Escuelas provincial.	Alumnos nacionales	Alumnos provincial.
Total	6.564	11.776	897.316	1.988.061
Capital Federal	494	—	159.620	—
Buenos Aires	12	4.323	4.178	937.027
Catamarca	309	141	25.700	10.953
Córdoba	536	1.503	61.037	176.116
Corrientes	559	323	67.642	51.889
Chaco	524	332	70.633	31.167
Chubut	113	47	16.621	14.117
Entre Ríos	248	961	28.228	92.759
Formosa	198	169	32.127	19.582
Jujuy	169	198	23.016	43.314
La Pampa	262	34	20.945	2.653
La Rioja	—	333	—	26.500
Mendoza	221	405	31.302	98.951
Misiones	362	277	61.313	38.192
Neuquén	144	63	23.852	6.970
Río Negro	6	254	1.711	41.244
Salta	395	224	47.241	52.088
San Juan	180	153	29.116	36.233
San Luis	314	131	19.299	9.433
Santa Cruz	—	47	—	11.312
Santa Fe	429	1.215	45.251	177.620
Santiago del Estero ..	707	362	68.796	36.427
Tierra del Fuego	7	—	1.492	—
Tucumán	394	282	58.196	70.514

Es ilustrativo para la comprensión del tema transcribir conceptos vertidos por "La Nación" en un editorial de la época (3), donde hemos subrayado algunos párrafos que consideramos relevantes:

"En 1880, cuando la ciudad de Buenos Aires, hasta entonces capital de la provincia, se transformó en territorio nacional y pasó a ser la Capital de la República, el gobierno nacional se hizo cargo de los servicios escolares primarios de ese ámbito. Para perfeccionar su labor, en 1884 el Congreso Nacional dictó la ley 1420 de educación común, gratuita y obligatoria. El Consejo Nacional de Educación fue el organismo encargado de atender esta obra esencial. En 1905, por imperio de la ley Láinez, comenzaron a establecerse escuelas primarias nacionales en provincias; para colaborar en aquella tarea de alfabetización, que por mandato constitucional corresponde a cada gobierno local. Entretanto, desde el decreto de Mitre del 14 de marzo de 1863, la fundación del Colegio Nacional de Buenos Aires hizo camino a la doctrina de la responsabilidad primordial del gobierno nacional para ocuparse de la enseñanza media en todo el territorio del país, aunque andando el tiempo, y en particular en los últimos veinte años, las provincias avanzaron también mucho en ese aspecto.

"El actual gobierno de la Nación ha tomado la decisión de transferir los servicios educativos prestados por él mismo en territorios provinciales a la jurisdicción local. Sobre este punto debe repetirse la posición ya sostenida en estas columnas: por cuanto se refiere a la enseñanza primaria, esa decisión coincide con preceptos constitucionales y con las mejores doctrinas en materia de administración y organización, así como también con principios pedagógicos mayoritariamente aceptados. Inclusive, y aunque sobre ese punto la norma constitucional es menos terminante y puede considerarse sujeta a interpretaciones dispares, aceptamos también la conveniencia del traspaso paulatino de los establecimientos de enseñanza media a las provincias, por idénticas razones y fundados sobre todo en la previsible y deseable expansión que ese nivel debe tomar en los decenios del futuro inmediato.

"Todo lo anterior, por supuesto, debe admitirse sólo bajo la reserva de la fijación de los grandes principios generales de la política educativa, capaces de garantizar la unidad indisoluble de la nacionalidad en un orden espiritual y humano."

Las opiniones no son tan coincidentes para los porteños cuando se trata de transferir también las escuelas a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que por el momento eran obviamente sostenidas por las rentas del país en lugar de serlo con las rentas de la ciudadanía capitalina.

Es ilustrativa de esta posición, las manifestaciones hechas por el diario liberal "La Prensa", cuando estaba en pleno debate el propósito de la transferencia llevado finalmente a cabo en 1978 (4).

"Al finalizar su reciente visita a la provincia de San Juan, el ministro de cultura y educación de la Nación puso énfasis en señalar, en declaraciones a los representantes de la prensa, que el Consejo Nacional de Educación no ha de desaparecer, pues esta institución pasará a cumplir una nueva etapa, "que suponemos va a ser mucho más fecunda que la cumplida en estas últimas décadas".

"La versión de que el Consejo Nacional de Educación sería disuelto tomó asidero en octubre pasado al anunciarse la transferencia de 468 escuelas dependientes de aquel organismo a la Municipalidad de Buenos Aires. Lógico era admitir esa posibilidad, teniendo en cuenta que el gobierno nacional ya había dispuesto, en cumplimiento de disposiciones constitucionales, el traspaso a las provincias de todas las escuelas primarias nacionales que funcionan bajo la misma dependencia. La extensión de esta medida a la Municipalidad de Buenos Aires habría significado dejar bajo jurisdicción del Consejo solo a las escuelas del territorio nacional de Tierra del Fuego.

"La aclaración formulada por el ministro de cultura y educación respecto de la supervivencia del Consejo Nacional de Educación habría resultado plenamente satisfactoria si implicase una rectificación del propósito antes señalado, esto es, de transferir las escuelas metropolitanas a la jurisdicción local. Pero ninguna indicación se ha dado en tal sentido, de lo que se deduce que la medida anunciada se llevará a la práctica pasándose por alto el hecho de que dichas escuelas tienen asiento en la capital de la República. El 26 de octubre próximo pasado expresamos, con abundamiento de antecedentes jurídicos e históricos, que en el ámbito de la capital federal de instrucción y la justicia tienen que ser necesariamente "nacionales" y jamás "municipales". Distinta es la situación de los establecimientos primarios establecidos en las provincias, que deben ser administrados por las autoridades de su jurisdicción, con arreglo a los planes nacionales dictados por el Congreso Nacional."

(El subrayado es mío)

Interesa sí destacar en este trabajo, la confusión de recursos y gastos que el sistema de educación primaria importa, dado que hay recursos generales que se aplican a determinadas regiones específicas, lo que a todas luces dificulta la adecuada claridad que debieran tener las cuentas públicas.

Es interesante transcribir el cuadro 2 elaborado en base a datos del Ministerio de Educación y Justicia (5) que permite apreciar la evolución del número de establecimientos de educación elemental en cuanto a la jurisdicción a la que corresponden, donde se advierten las transferencias habidas de la Nación a las provincias. No se produce un proceso similar si se considera la evolución de la educación provincia/municipio, ya que el grupo de escuelas municipales se encuentran significativamente influenciado por las de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

En efecto, entre 1975 y 1983 el número de establecimientos primarios nacionales se redujo de 11.887 a 549 en beneficio de los provinciales que se incrementaron de 16.317 a 24.823.

CUADRO 2

Cuadro Nº 6
ESTABLECIMIENTOS - EDUCACION ELEMENTAL

Años	Total		Nacional		Provincial		Municipal		Privada	
	Número	Alumnos Establ.	Número	Alumnos Establ.	Número	Alumnos Establ.	Número	Alumnos Establ.	Número	Alumnos Establ.
1961	20.544	151	8.337	137	10.005	157	92	120	2.110	179
1965	24.914	138	10.429	114	11.410	152	106	142	2.969	162
1970	29.601	130	11.939	96	14.083	148	163	141	3.416	178
1975	32.069	130	11.887	97	16.317	139	110	118	3.755	196
1980	29.571	155	2.038	75	22.769	148	922	214	3.842	224
1983	30.530	167	549	218	24.823	153	723	310	4.435	223
1984	31.338	169	567	214	25.409	153	805	291	4.557	230

Fuente: Ministerio de Educación y Justicia.

En este estado, es imprescindible transcribir las conclusiones arribadas en cuanto a la educación elemental como consecuencia de un estudio de la situación antes y después de las transferencias realizado por FIEL (6), cuando señala:

³³ En cuanto a las posibles diferencias entre las distintas jurisdicciones del sector oficial, no se cuenta con la información correspondiente. Sin embargo, dado que ha habido un proceso de descentralización, una medida muy general podría estar dada por la variación que haya sufrido la tasa de crecimiento de la matrícula con respecto al promedio en los dos períodos diferenciados por la disposición mencionada.³⁴

³⁴ Este diferencial de tasa podría estar midiendo el grado de cumplimiento del objetivo de incorporación de la población al sistema, siempre que no se observen tasas de repitencia y sobreedad diferenciales. Efectivamente, si se consideran las tasas de ambos períodos, se constata un incremento sustancial en el ámbito provincial y municipal, que a su vez es superior al promedio. Es decir, podría pensarse en un mejor cumplimiento del objetivo de incorporación de la población al sistema, cuando se permite una mayor participación de otras jurisdicciones o cuando opera una descentralización del servicio.³⁵

Lamentablemente, las transferencias de 1978 que fué básicamente compartido desde el punto de vista administrativo, legal y organizacional, estuvo particularmente criticado por no haber sido acompañado con una similar transferencia de recursos, los cuáles en la práctica, afectaron fundamentalmente a las jurisdicciones que tomaron tales servicios a su cargo.

5.3.1.3.- La educación media

El tema de las transferencias de los servicios educativos, de nivel medio toma vigencia en 1987.

En julio de ese año (7), el Ministro de Educación y Justicia de la Nación, anunció la transferencia de las escuelas secundarias de la jurisdicción nacional en favor de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y de las provincias, afirmando que se estaba trabajando sobre el financiamiento y la descentralización del sistema educativo y explicando que se partía de supuesto de una administración a nivel escolar con participación de docentes, padres y alumnos inclusive, con una organización intermedia a nivel comunal. Subrayó que el sistema supone una tendencia hacia su unificación en todo el país con la transferencia de los establecimientos nacionales a las provincias.

También es ilustrativo agregar a este trabajo, la opinión del ya citado diario La Nación (8), en cuanto a estos anuncios del Ministro de Educación y Justicia:

«En materia de política educativa, la sana doctrina y la coherencia no siempre fueron motores de las decisiones de los poderes públicos. Una visión retrospectiva podría mostrar que pocas veces los actos ejecutados desde las esferas de gobierno prestaron atención suficiente a la teoría que pacientemente elaboran los especialistas. Muchas decisiones, aún las mejor inspiradas, concluyeron en resultados que fueron buenos, regulares o malos según circunstancias en gran medida aleatorias y que escaparon a los designios de quienes las habían aprobado.»

«Ciertas corrientes de la política educativa en nuestro país sostienen la conveniencia de descentralizar el gobierno del sistema educativo. Numerosas razones aconsejan que las escuelas estén, desde el punto de vista de su control inmediato, a la vista de los padres y de las autoridades locales, y que los poderes centrales regulen sólo las grandes líneas de estricto interés nacional.

«El ministro de Educación y Justicia de la Nación acaba de volver sobre el tema al anunciar que, paulatinamente, serán transferidas las escuelas secundarias de su jurisdicción a la Municipalidad de Buenos Aires y a las provincias, y que los estudios para concretar el proyecto estarán concluidos antes de fin de año.»

«El traspaso definitivo de las escuelas primarias fue realizado a partir de 1978 y en la actualidad no existen prácticamente establecimientos de ese nivel en la órbita del gobierno nacional. En materia de colegios secundarios, por el contrario, apenas se han dado pasos en ese sentido. Algunas provincias, empero, en las últimas décadas, crearon escuelas medias que ahora coexisten con las que dependen de la Nación; éstas son las que serían objeto de la transferencia anunciada, probablemente junto con algunos establecimientos de formación docente.»

«En la Argentina, en materia educativa, hay una larga y nutrida experiencia de desencuentros y malentendidos que sería deseable superar. La transferencia de las escuelas de nivel medio a las provincias es una idea de política educacional en principio valiosa y coincidente con la forma de gobierno federal.»

(El subrayado es mío)

Las diversas manifestaciones coincidentes, en cuanto a los beneficios de la transferencia de los sistemas educativos de nivel medio, autorizan a afirmar, por venir éstas de distintas fuentes ideológicas, que la administración descentralizada de los sistemas educativos, es conveniente para el país desde distintos puntos de vista.

El cuadro 3 elaborado en base a datos del Ministerio de Educación y Justicia que se acompaña, muestra la evolución y estructura de la distribución de los establecimientos educativos en el país, a nivel de educación media (9).

CUADRO 3

EDUCACION MEDIA - ESTABLECIMIENTOS

Años	Total		Nacional		Provincial		Municipal		Privada	
	Número	AL/ Establ.	Número	AL/ Establ.	Número	AL/ Establ.	Número	AL/ Establ.	Número	AL/ Establ.
1961	2.897	210	1.123	321	572	140	31	129	1.171	139
1965	3.714	212	1.150	352	756	163	47	213	1.761	143
1970	4.151	235	1.165	400	934	192	40	250	2.012	159
1975	4.767	261	1.319	436	1.317	207	37	297	2.094	184
1980	4.723	281	1.371	438	1.270	246	16	375	2.066	197
1983	4.915	298	1.387	478	1.334	268	4	405	2.190	203
1984	5.104	306	1.426	487	1.398	280	5	448	2.275	208

Fuente: Ministerio de Educación y Justicia.

5.3.1.4.- La educación universitaria

Cabe ahora hacer algunas referencias respecto del sistema descentralizado de la educación universitaria. En el país coexisten universidades privadas, nacionales y una provincial (La Rioja). Las segundas son soportadas por el presupuesto nacional cuyos recursos son aportados en una parte sustancial por las riquezas de las provincias, dado que provienen de rentas generadas en dichas jurisdicciones, incluso la Provincia de La Rioja. Por el contrario, el costo de la Universidad Provincial de La Rioja, es soportado solo por la Provincia de La Rioja. En estas circunstancias, se hace muy difícil establecer el derecho de una u otra jurisdicción en la distribución de los recursos nacionales dentro de un régimen de coparticipación federal uniforme.

Razones presupuestarias indujeron a clausurar durante unos años la Universidad Nacional de Luján. A partir de ese momento, los estudiantes de la zona de influencia de dicha ciudad debieron asumir los inconvenientes de la decisión. La Universidad de Buenos Aires es eminentemente porteña, y como tal es solventada por todo el país, incluso los ciudadanos de Luján.

Este simple ejemplo permite apreciar las situaciones conflictivas que crea la administración universitaria centralizada. Demandas locales para lograr inversiones nacionales, se resuelven con decisiones de tipo político de carácter parcial sin lograrse por ello arribar a un punto de equilibrio que le de autonomía a cualquier región o ciudad del país para habilitar su universidad con sus propios recursos. El nivel de la enseñanza podrá ser motivo de una orientación nacional, pero la financiación de ella debiera ser necesariamente local.

Otro ejemplo de las incongruencias del sistema de educación universitario que tiene estructurada la Nación, es el que resulta del debate público que se originó como consecuencia de la decisión adoptada por la Universidad de Buenos Aires de instalar centros regionales en el Gran Buenos Aires, procurando definir "zonas de influencia". Una delimitación geográfica no debiera ser condicionamiento para la incorporación de un aspirante de cualquier región del país o de cualquier nación del mundo a una universidad dada. El detonante de este debate entre universidades nacionales fué el hecho de haber persistido la Universidad Nacional de Buenos Aires en erigir centros regionales en Avellaneda y La Matanza, siendo éstas, "zonas de influencia" de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

Consultado el Rector de esta última Universidad Nacional señaló que *"El dinero que se invierte en la expansión de la UBA puede usarse para la asistencia y ampliación de las que ya están funcionando"* (10).

El 29 de junio de 1987, el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora adoptó la siguiente resolución declarativa que hizo pública a través de solicitadas en diversos diarios (11). En ella se hace referencia a "allanar soberanías", a "respetar límites", o a asignar "territorios". Su texto completo dice:

- ^ En una demostración más de su desmedida ambición expansionista la Universidad de Buenos Aires pretende ahora avasallar zonas cercanas mediante la creación de universidades satélites que dependerían de ella, en lugar de dotarse de fondos necesarios a las otras universidades nacionales para que puedan servir mejor a las comunidades en las cuales están asentadas.
- ^ Así, existiendo desde hace ya años la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, que sirve a todo el grupo humano de la zona sud - sudeste (partidos de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes) se pretende ahora instalar, a un costo absurdo e innecesario, nuevas subse-des de la Universidad de Buenos Aires en distintas localidades del conurbano.
- ^ Reforzar los presupuestos de las universidades nacionales que están fuera de la jurisdicción de la UBA es una manera eficiente, racional y genuinamente regionalista de atender las necesidades de las poblaciones limítrofes cuyos alumnos actualmente están congestionando las facilidades físicas y docentes de la UBA.
- ^ La creación de subse-des de la UBA fuera del territorio de la ciudad de Buenos Aires es el equivalente a allanar la soberanía de las otras universidades. Con el criterio con que la UBA justifica la subse-de de Avellaneda, en el futuro no es de descartar que se intenten el mismo avasallamiento con Catamarca, Centro de la Prov. de Buenos Aires, Comahue, Córdoba, Cuyo, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, La Patagonia (San Juan Bosco), La Plata, Litoral, Luján, Mar del Plata, Misiones, Nordeste, Río Cuarto, Rosario, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, del Sur, Tecnológica y Tucumán.
- ^ Todas las universidades nacionales trabajan juntas en beneficio del país, pero nunca las unas a expensas de las otras, sino todas complementándose -no superponiéndose- para servir a la comunidad que las paga.
- ^ Dedíquese la UBA a dar a los alumnos, que ya sobrepasan su capacidad, la posibilidad de acceso a una formación adecuada y permita a las demás universidades nacionales desarrollarse y progresar sin codiciar sus precarios presupuestos. No invada jurisdicciones que le son ajenas con iniciativas que atentan contra la autonomía y regionalización federalista y contra las más sabias y racionales iniciativas de las comunidades que, con su esfuerzo, logran la radicación de universidades nacionales en sus territorios y zonas de influencia.
- ^ Convocamos a las fuerzas vivas de Lomas de Zamora y demás partidos servidos por su Universidad, a que rechacen categóricamente las pretendidas subse-des de la monstruosa y codiciosa Universidad de la ciudad de Buenos Aires.
La imagen de la gran cabeza con un cuerpo raquítico debe dar paso a la Argentina moderna y federal.
- ^ La Universidad de Buenos Aires no puede anexarse territorios vecinos como si fueran botín de guerra.
¡NO a las subse-des de la UBA fuera de su territorio! ¡Si a mejores Universidades Nacionales dotadas de mayor presupuesto! ¡Buenos Aires, respete sus límites! //

En resumen, un desgaste entre los esfuerzos del gobierno federal discutiendo territorios en lugar de estados provinciales ejerciendo sus facultades no delegadas. Si este precepto constitucional es a su vez coincidente con sanos principios de la administración descentralizada, respetar los mismos en el área de la educación superior conduciría a una mayor eficiencia educativa.

La polémica no puede tener raigambre ideológica atento a la extracción política de quienes intervienen en el debate: Dr. Shuberoff (Rector de la UBA) y el Dr. Eduardo José Crnko (Rector de la UNLZ). Cabe además las expresiones del Rector de la Universidad del Centro, Dr. Juan Carlos Pugliese (h) cuando manifiesta que *"la solución a la matrícula excesiva de la UBA no debe afectar a otras universidades, invadiendo jurisdicciones ajenas"* (10), o la Comisión Cooperadora Pro Universidad Nacional de Quilmes, la que en un comunicado (10) criticó el centralismo de la UBA, *"que impediría la sanción del proyecto de creación de la universidad"*, señalando seguidamente que *"La UBA cuenta con un cómodo presupuesto que le permite insertarse en la Provincia de Buenos Aires, aún en contra de la comunidad bonaerense"*.

Estas expresiones son un claro sentimiento de autonomía local, asociado a una dependencia económica del gobierno central, lo cuál señala a las claras las contradicciones del sistema actual.

"La Nación" finalizaba un editorial sobre "La expansión de la UBA" (12) diciendo que *"Continuamente, y desde todos los niveles, se habla de la penitencia necesaria de descentralizar las múltiples actividades cuyo foco es Buenos Aires. La mentalidad centralizadora, sin embargo, persiste más allá de toda lógica"*.

Las universidades nacionales son eminentemente locales, como lo es la Universidad Provincial de La Rioja. Un repaso a la siguiente nómina al 10 de septiembre de 1985 de las universidades nacionales (de la que debiera ser excluida la Universidad Tecnológica), así lo ratifica (13):

Buenos Aires
Catamarca
Centro
Cemahue
Córdoba
Cuyo
Entre Ríos
Jujuy
La Patagonia
La Pampa
La Plata
Liberal
Lomas de Zamora
Luján
Mar del Plata
Misiones
Nordeste
Río Cuarto
Rosario
Salta
San Juan
San Luis
Santiago del Estero
Tecnológica Nacional
Tucumán

Considero interesante transcribir al respecto el pensamiento de Eduardo Angeloz cuando refiriéndose a las universidades dice: "... Pero la uni versidad argentina hace demasiado tiempo que dejó de ser el "alma mater" de sus alumnos, de sus profesores, de sus egresados. Nuestras casas de altos estudios son de una impersonalidad que agobia, espanta. ¿Qué diferencia existe entre un egresado de la Universidad Nacional de Buenos Aires y otro de la Uni versidad Nacional de Córdoba o de la de Tucumán? La tonada". (15)

Los recursos federales destinados a atender necesidades locales en el año 1983, en millones de australes de septiembre de 1985, para el rubro de Educación y Cultura, fueron (14):

Capital Federal		210,2
Provincias:		
Buenos Aires	155,7	
Córdoba	47,0	
Santa Cruz	1,3	
Catamarca	8,3	
Otras Provincias	<u>233,2</u>	<u>445,5</u>
Total del País		<u><u>655,7</u></u>

5-36

5.3.2.- El tema de la salud

El país debe contar con un sistema integrado de salud fundamental mente por los importantes avances tecnológicos que día a día se ponen al servicio del hombre. En tal sentido es razonable pensar, dadas las características de esta área, sobre la necesidad de disponer de ciertos centros para tratamientos especializados que además de una dotación de profesionales específica cuentan con equipamientos de alta tecnología médica que exigen grandes inversiones de capital.

No obstante ello, la salud no es un tema tratado en nuestra Constitución Nacional, ni aún por los constituyentes de 1957 que sancionaron el artículo 14 bis con un contenido altamente social. En tal sentido éstos en todo momento mantuvieron en jurisdicción provincial todo lo inherente a la atención de la salud.

Independientemente de lo indicado, coexisten en el país centros médicos municipales, provinciales y nacionales que en forma similar a lo que ocurre con la educación, requieren de una más racional distribución de las áreas de responsabilidad .-

5.3.3.- Los otros servicios sociales

Como ya lo hemos señalado al comienzo de esta tesis hay varias interpretaciones de lo que debe entenderse por federalismo. Una de ellas es la que se asemeja a "ayudar" a las provincias. En tal sentido se ha expresado La Nación (16) en relación con un viaje que hicieron a las provincias las autoridades del Ministerio de Bienestar Social del último gobierno militar, que tituló "Una iniciativa de carácter federalista". En dicho artículo, el matutino dice que "El objetivo fundamental de la gira fué recoger información sobre el terreno relativo a las auténticas necesidades y a los problemas que aquejan a las provincias, en las numerosas y complejas áreas de competencia del organismo, como la salud, la vivienda, la previsión social, la protección del menor y la familia, la ancianidad, los deportes y el turismo" y sigue diciendo más adelante: "esta iniciativa insinúa con claridad el carácter federalista que el titular del Ministerio de Bienestar Social, contralmirante Julio Juan Bardi y sus colaboradores, intentan imprimir a su gestión". (El subrayado es mío). Seguidamente el mismo artículo dice: "La medida tiende, además, a establecer con sentido realista la distribución de los recursos que destine al ministerio la sanción del Presupuesto Nacional, teniendo en cuenta las situaciones de raíz prioritaria".

En este caso, la expresión federalismo se confunde con "ayuda" cuando en realidad la cuestión debiera ser analizada a la luz de la adecuada distribución de los recursos totales privilegiando a las provincias con relación al gobierno central, de modo que disponiendo de ellos, sean éstas las que

los asignen a las prioridades que internamente establezcan. Este principio también debiera regir para el caso de los estados municipales.

En el cuadro 4, se transcriben datos ilustrativos sobre los recursos federales destinados a atender necesidades locales en 1983, en millones de australes de septiembre de 1985. (14).-

CUADRO 4

Recursos federales destinados a atender necesidades locales en 1983 en millones de Australes de Septiembre de 1985

	Total País	Capital Federal	Provinc.	Buenos Aires	Córdoba	Santa Cruz	Catamarca
A. Gastos realizados por la Nación para atender necesidades locales							
Justicia	32.8	23.7	9.2	0.7	3.8	0.0	0.2
Seguridad	312.6	188.5	124.1	41.9	6.2	4.2	1.3
Salud	156.1	75.1	81.1	23.9	12.4	0.9	2.2
Cultura y educación	655.7	210.2	445.5	155.7	47.0	1.3	8.3
Bienest. Social	886.4	428.2	458.2	85.7	26.5	25.8	6.3
Seguridad Social	357.4	320.1	37.3	8.7	3.0	1.7	0.6
Ciencia y técnica	202.2	41.6	160.6	76.4	3.9	0.2	0.4
Totales	1888.5	647.1	1241.4	375.6	96.8	30.7	18.1
B. Gastos realizados por los gobiernos locales	4 899.3	399.1	4500.2	1232.0	338.1	122.8	72.4
C. Recursos provinciales propios (incluye regalías)	1781.1	254.6	1526.5	630.6	103.7	74.3	6.6
D. Gastos realizados por las provincias con fondos de la Nación (gastos provinciales menos recursos propios) (B + C)	3118.2	144.5	2973.7	601.4	234.4	48.4	65.8
E. Recursos federales destinados a atender necesidades locales (gastos realizados por la Nación más gastos realizados por las provincias pero con recursos de la Nación), (A + D)	5006.7	791.6	4215.1	977.0	331.2	79.1	83.9

El referido cuadro 4 es ilustrativo de la significatividad de las cifras que denotan superposición de administraciones.-

"En la Argentina -dice un informe de FIEL- (17), los regímenes previsionales están normados y son administrados por el estado o por instituciones de carácter público o semipúblico. Las cajas nacionales comprenden los aportantes y beneficiarios tanto del sector público nacional como del sector privado en general. Su actividad así como su gasto son indudablemente públicos, así como el de las cajas administradas por los estados provinciales y los municipios que abarcan al personal estatal de las provincias y municipios (hay 25 provinciales y 13 cajas municipales). Actualmente existen también 34 cajas para profesionales que funcionan en el ámbito y bajo la jurisdicción de algunos gobiernos provinciales, y su administración corresponde a los cuerpos colegiados o asociaciones de cada profesión. Hay por otro lado, otro cien regímenes previsionales, caja y fondos complementarios con diferentes estructuras jurídicas, que en este trabajo debieron ser considerados dentro del sector público, aunque en algunos de esos casos la información no ha podido obtenerse".

Es necesario destacar que parece razonable que exista una caja nacional (o tal vez varias si hubiera realmente razones suficientes para ello) que atienda a quienes durante la parte activa de su vida fueron aportantes del sector público. Lo que no es fácilmente explicable, -salvo por razones históricas-, es que los aportantes y beneficiarios que se desempeñaron en el sector privado tengan también que depender de una Caja Nacional. Si debatido el tema la decisión política es que la caja debe ser estatal, no existe razón técnica para que (resueltos los cálculos actuariales en cuanto al universo mínimo de aportantes y beneficiarios), las cajas no sean provinciales o incluso municipales, toda vez que la descentralización es un mecanismo que eleva el nivel de la eficiencia administrativa, tal como se viene demostrando en este trabajo. -

Las Cajas Nacionales, son las siguientes:

Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles.
Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos.
Caja Nacional de Previsión para Trabajadores Autónomos.
Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares.
Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal.
Prefectura Naval Argentina (Leyes: 12.992, 18.398 y 18.674).
Servicio Penitenciario Federal (Leyes: 13.018 y 20.416).
Gendarmería Nacional (Leyes: 19.349, 22.534 y 22.536).

La Municipalidad de Buenos Aires cuenta con el Instituto Municipal de Previsión Social, para beneficio de sus ex-empleados y funcionarios.

A su vez, todas las provincias cuentan con cajas para el personal del estado de las respectivas jurisdicciones.

En Santa Fé, como en otras varias provincias, hay diversas cajas municipales (18), a saber:

Caja Jubilaciones y Pensiones pers. Cañada de Gómez
Caja Municipal Previsión Social pers. Esperanza
Instituto Municipal Previsión Social pers. Rosario
Caja Municipal Jubilaciones y Pensiones pers. Rufino
Caja Municipal Jubilaciones y Pensiones pers. Santa Fe
Caja Jubilaciones y Pensiones pers. Venado Tuerto

De los datos considerados precedentemente, se deduce que siendo viables las existencias de cajas municipales que atienden al personal de la respectiva administración, no se advierte la razón por la cuál las mismas no pudieran también incluir al sector privado de su zona de influencia, en lugar de tener éste que recurrir a una caja nacional con normas previsionales uniformes para un país heterogéneo y que por influencias político-fiscales han dejado de estar en condiciones de cumplir la función para la cuál se han creado.

Finalmente cabría hacer una reflexión con relación a la importancia de independizar la administración de las cajas de los aspectos de la política, de modo que éstas puedan ser dirigidas por sus propios beneficiarios respetando el principio de subsidiariedad del estado al que nos hemos referido en el capítulo 16, todo ello en beneficio de una administración más eficiente.

REFERENCIAS AL CAPITULO 5.3.

"LA EDUCACION, LA SALUD Y LOS OTROS SERVICIOS SOCIALES"

- (1) "El Desafío Federal" - Domingo F. Cavallo y Juan A. Zapata - Sudamericana Planeta, pág. 93, 1986
- (2) La Nación, 31-10-77
- (3) La Nación, 23-10-77
- (4) La Prensa, 6-12-77
- (5) "El Fracaso del Estatismo" - FIEL-Sudamericana Planeta, 1987 (pág. 147)
- (6) Idem, pág. 150
- (7) La Nación, 15-7-87
- (8) La Nación, 29-7-87
- (9) "El Fracaso del Estatismo" (op.cit.) pág. 153
- (10) La Nación, 11-7-87
- (11) La Nación 5-7-87
- (12) La Nación 2-8-87
- (13) Boletín Oficial-4a. Sección- "Del Gobierno" 17-10-85
- (14) "El Desafío Federal" (op.cit.) pág. 96, en base a datos elaborados por Rafael Conejero y Ricardo Domínguez en 1986.
- (15) Eduardo Angeloz "El tiempo de los Argentinos" IMECE Ed. 1987 - pág. 99.-
- (16) La Nación, 31-7-76
- (17) "El Gasto Público en la Argentina" 1960/1985 - FIEL -Junio de 1987-págs 37 y 38
- (18) Idem, pág 88.

5-41

5.4. LOS RECURSOS NATURALES

Antes de considerar el tema de las empresas del estado, por existir varias de ellas relacionadas con los recursos naturales del país, nos parece conveniente hacer primeramente una breve referencia a éstos.-

Entendemos que uno de los aspectos que hace a la administración des centralizada del Estado es el relacionado con la explotación de los recursos naturales. Al respecto debe procurarse la evaluación de los enfoques sobre la centralización o descentralización de la administración de los mismos. Las capacidades tecnológicas y de organización con que pudieran contar los gobiernos provinciales para encarar cuestiones como la de la explotación petrolera, es también algo que se intentará describir.

5.4.1.- La producción agropecuaria

Parece oportuno iniciar el tratamiento de los recursos naturales por ser un tema vinculado con lo que se han dado en llamar las "economías regionales", fundamentalmente en relación con la producción agropecuaria, formulando una primera nómina de leyes nacionales que regulan distintos aspectos de la actividad; a saber:

- 1) Producción, industrialización y comercialización vitivinícola
Leyes 14.878, 18.798 y 18.905
- 2) Producción, industrialización y comercialización del algodón
Ley 19.990
- 3) Producción, industrialización y comercialización de la yerba mate
Leyes 20.218, 20.371, 20.572 y 22.294.
- 4) Producción, industrialización y comercialización del tabaco
Leyes 19.800, 20.032, 20.678, 22.876 y 23.074.
- 5) Producción, industrialización y comercialización de materias primas sacarígenas, azúcar y subproductos en todas sus etapas.
Ley 19.597.
- 6) Pesca. Leyes 17.500, 19.000, 19.001, 19.002, 20.135 y 22.260.
- 7) Producción y comercialización de semillas
Ley 20.747
- 8) Comercio e industrialización de carnes.
Leyes 21.740, 22.845 y 23.055.

5-42

9) Comercialización interna y externa de granos y subproductos.

Leyes 21.469, 22.108, 22.294 y 22.470.

10) Explotación de bosques y tierras forestales.

Leyes 15.429, 20.340, 21.680 y 22.064 (1).

La presente nómina se refiere exclusivamente a leyes de la Nación, las cuáles se complementan con una muy extensa nómina de decretos reglamentarios. Muchas de ellas son de carácter sanitario, y no tienen posibilidad de ser sustituidas por una legislación provincial para evitar posibles barreras sanitarias, pero lo cierto es que la gran mayoría de estas disposiciones se refieren a una producción regional que debería ser regulada por las provincias interesadas y beneficiarias. Por el momento, la Nación es la que se ha ocupado de ello.

Cavallo y Zapata (2) se refieren al régimen de subsidios y regulaciones de la producción señalando que:

La historia de los cultivos regionales de cierta significación, orientados al mercado interno, muestra un permanente ciclo regulatorio que va de la promoción, en algunos momentos, a la prohibición del desarrollo de las plantaciones en otros. El objetivo de los dos tipos de regulaciones fue el de aumentar o no dejar caer los ingresos sectoriales. La vitivinicultura, el cultivo de la yerba mate, del azúcar y del tabaco brindan interesantes ejemplos para entender este tipo de políticas regulatorias.

5.4.1.1. La Vitivinicultura

En el caso de la vitivinicultura los citados autores observan la gran intervención que ha tenido el gobierno central, si se describen las políticas seguidas en el área.

A partir del año 1901, y como consecuencia de una crisis generada por un exceso de oferta, caída de precios y consecuente paralización de la plantación de viñedos, se suprimió un impuesto al vino tendiente a evitar los aludidos efectos.

La crisis del año 1930, también generó la intervención del Estado Nacional con la creación de la Junta Reguladora de Vinos que compraba vinos y uvas con fondos adelantados por el gobierno nacional. Esta política incluyó la compra de viñedos para erradicarlos, dividiendo y adjudicando los precios a productores no vitícolas.

En 1969 comenzó una nueva política intervencionista de subsidios de inversión, por la vía de desgravaciones impositivas, desatándose un importante proceso en tal sentido. A partir de 1970 la bodega estatal GIOL intervino comprando uvas, generándose una demanda que luego comenzó a financiar el Banco de Los Andes, cuyos pasivos finalmente debieron ser afrontados por Banco Central, del estado nacional.

La crisis desencadenada posteriormente para el sector, implicó una nueva intervención, esta vez por las vías del bloqueo de vinos, sacándolos del mercado, o de permitir el despacho de solo una parte del stock disponible.

5.4.1.2. El azúcar

El caso de la producción azucarera no escapa a la regla de la vitivinicultura.

Ya a fines del siglo XIX, se establecieron subsidios a la producción muy superiores a los impuestos que gravaban la importación.

En los veinte años siguientes, se regularon cupos que limitaron la producción, sucediéndose períodos de exceso y de déficit que eran compensados por la vía del comercio internacional para promover exportaciones o importaciones según los casos.

En 1927, se establece un laudo que reglamenta algunos aspectos de la industria azucarera, para tratar de superar dificultades entre cañeros e ingenios.

Los controles de precios y la intervención fueron acrecentándose a partir de 1944, destacándose la acción del I.A.P.I., organismo éste que comenzó a otorgar subsidios para atemperar el alza de los precios internos.

Posteriormente entró en vigencia el Fondo Regulador, creado para redistribuir ingresos de los productores mayores hacia los que tenían menos, lográndose una ineficiencia del sector que lo atrasó tecnológicamente.

La anulación del laudo de 1927, originó el cierre de numerosos ingenios y cayeron los ingresos de los productores, pero se logró una tecnificación y aumentó la producción, la que batió récords históricos.

En 1972 se establecen cupos que continúan como una nueva forma de regulación, naciendo una suerte de "cartel" legalizado que dificulta lograr el mantenimiento de la ley, generando producción "negra" y ventas "clandestinas" con lo que quedaba evidenciada que la injusticia y el deterioro de las instituciones son resultado inevitable de tales políticas.

5-44

La actual protección al sector azucarero fué un elemento que contribuyó a la producción de fructuosa, como sustituto importante del azúcar, que provoca la disminución del consumo nacional de azúcar.

5.4.1.3. La Yerba Mate

Este es otro producto regional que a través de sucesivas regulaciones no ha logrado desarrollarse conforme a los requerimientos del mercado y de la oferta en particular, pasando de períodos de promoción a otros de prohibición, con sistemas de comercialización que importan verdaderos subsidios.

En base a estas políticas, -sigue señalando Cavallo y Zapata,- se promueven ciclos de cultivo y luego limitaciones del mismo.

En la década del 20, se promovió la plantación de yerba como requisito para ser adjudicatario de tierras fiscales para la colonización. Como resultado de la crisis de los años 30, se crearon posteriormente la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate, la cuál limitó la oferta, gravó nuevas plantaciones y estableció cupos para comercializar.

Entre 1951 á 1963 se permitió plantar con plazos perentorios "impidiendo así un ajuste gradual del área cultivada".

Entre 1964 y 1976 se volvió a los cupos y prohibiciones de cosecha y nuevamente en 1977 se liberalizó parcialmente el sistema.

5.4.1.4. El Tabaco

En cuanto al cultivo y producción tabacalera, también el Estado Nacional, acordó subsidios que se canalizaron a partir de 1967 a través del Fondo Especial del Tabaco. Esta regulación establece un precio único por tipo, el que es anunciado a fines de cada año.

El productor, en virtud de este subsidio, percibe el costo del acopio (60 %) y un sobreprecio (40. %), este último a cargo del precitado Fondo Especial, el cuál se financia con un impuesto al consumo interno de cigarrillos, fluctuante según los volúmenes de producción exportable.

Este Fondo se encuentra regulado por la ley 19.800 siendo la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca la autoridad de aplicación.

5.4.1.5. La intervención estatal

Concluyen el tratamiento de este tema, -los Dres. Cavallo y Zapata,- haciendo notar que

"Una característica importante de los productos agrícolas orientados al consumo interno consiste en que, por el tamaño del mercado, las variaciones en el nivel de producción causan grandes variaciones en su precio. Cuando por razones climáticas o de expansión del área cultivada la producción aumenta, el precio disminuye más que proporcionalmente y, por lo tanto, el ingreso total del sector se reduce.

En economías bien organizadas, este comportamiento cíclico es advertido y asimilado por los productores, permitiendo que se desarrollen mecanismos como acumulación y desacumulación de stocks, mercados de futuros y diversificación de actividades. Si se implementa una política de estabilización de ingresos, los costos de dicha política deberían ser pagados, en definitiva, por el mismo sector, porque en caso contrario se transforma en un subsidio que le da el resto de la economía en tanto el sector se expande, convirtiéndose en crónica una crisis que debió ser sólo temporal.

En la Argentina son numerosos los casos de intervenciones estatales temporarias que se transformaron en permanentes. Casi siempre se deciden como medidas de emergencia para solucionar el problema coyuntural. Sin embargo, se terminan conformando políticas de largo plazo que pasan a formar parte de las expectativas normales de los productores, quienes consideran así a este producto como protegido frente al resto de las alternativas. Esta protección tiende a agravar el problema del exceso de oferta, ya que los productores saben que si el precio de este producto baja, el gobierno va a intervenir, por lo que prefieren dedicarse al cultivo protegido frente a otros alternativos, que no cuentan con el mismo apoyo del gobierno ni constituyen un hecho político relevante como para llamar la atención pública ni ser noticia.

"Las intervenciones del gobierno son apoyadas por los productores, quienes, por la importancia o valor tradicional de un cultivo, convenceen al resto de la población sobre el sentido patriótico de la defensa de sus intereses. Por supuesto que cuando este esquema se hace permanente, se incorpora a las expectativas normales de los productores y, por lo tanto, al precio de la tierra, que es el valor presente de los futuros beneficios netos.

"Otra importante forma de intervención estatal, que no tiene costo fiscal, está dada por regulaciones que tienden a limitar la producción, haciendo que los propios productores paguen el costo de la política a través de prohibiciones de plantar o cosechar, bloqueos de existencia, exportación obligatoria, cupos de producción o cuotas de comercialización. Estas regulaciones no son otra cosa que el marco institucional de un cartel oligopólico apoyado por el Estado.

El problema de este enfoque, además de la injusticia para todas aquellas personas que no pueden participar del mismo o que, como los consumidores, se ven directamente perjudicados, es que siempre habrá grandes incentivos para que el productor individual opere fuera de las obligaciones del cartel, aunque gozando de sus beneficios. Es aquí cuando aparece el azúcar negro (o gris) o, en el caso de otros sectores, el vino no controlado, la yerba mate ilegal y las plantaciones clandestinas. El incentivo es fuerte ya que el precio del mercado oficial es alto debido a las limitaciones de oferta impuestas por las regulaciones del Estado y, por lo tanto, quienes eviten (legal o ilegalmente) limitar su producción gozarán del beneficio de un mayor precio, sin pagar los costos que significa restringir su oferta individual."

5-46

La exposición indicada precedentemente habla a las claras como un problema de administrar centralizadamente, ha sido causal de grandes problemas de ineficiencia de la producción privada y ha traído aparejado graves perjuicios económicos para todo el país y en particular para las propias economías que se pretendía ayudar.

5.4.2.- Los hidrocarburos

Hecha esta primera introducción al área agropecuaria, la cuestión a ser analizada seguidamente es la del estado nacional, cuando en lugar de regu-lar la producción, asume su titularidad como el caso del petróleo.

La explotación de los hidrocarburos es un caso que se hace necesario considerar.

La mayoría de los partidos políticos argentinos al considerar este tema se han expresado atribuyendo a las provincias la propiedad del subsuelo, aún cuando reconocen que la explotación del mismo debe estar en manos de la empresa estatal YPF. Esta propuesta no es clara, porque en definitiva poco vale la propiedad del suelo si la extracción de sus riquezas no depende de la voluntad del propietario.

Tampoco la disyuntiva es discutir si dicha explotación debe o no estar en manos privadas, sino de analizar la posibilidad que la decisión sobre quién debe llevar a cabo la explotación de los hidrocarburos quede en manos de los propietarios del subsuelo.

Cuál sería la consecuencia de ésta decisión?

Podría haber provincias que resolvieran explotar sus yacimientos por medio de su estado y otras que lo hicieran con intervención del capital privado, o incluso en forma mixta.

En las primeras influirán sobre sus arcas (providas con los recursos de los ciudadanos que luego deberán elegir con el voto a sus dirigentes) la falta de eficiencia y consecuentemente una mayor carga tributaria o, por el contrario, un ejemplo de administración y una menor presión impositiva. Nosotros no partimos de la premisa que la empresa del estado es ineficiente por definición, pero consideramos que la empresa del estado se llena de ineficiencias cuando en lugar de cumplir su objetivo, es utilizada para fines políticos que la alejan de su razón de ser.

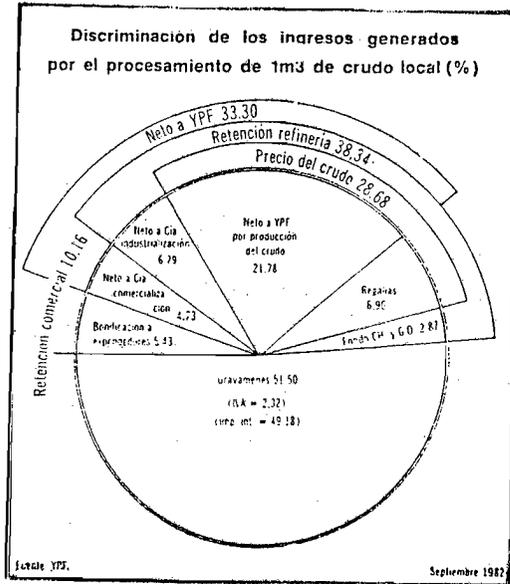
Dentro de la legislación vigente, las provincias perciben en la actualidad una regalía por el petróleo crudo que se extrae.

De los ingresos generados por el procesamiento de un metro cúbico de crudo local, según un informe de Y.P.F. del mes de septiembre de 1982 (3), éste se distribuye del siguiente modo:

5-48

Precio del crudo		
Neto a Y.P.F. por producción	21,78 %	
Regalías	<u>6,90 %</u>	28,68 %
Neto a Cía. industrialización		6,79 %
Fondo CII y G.O.		<u>2,87 %</u>

Estas mismas cifras fueron graficadas del siguiente modo (3):



En 1985 (4), el presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Dr. Fiorioli, fué consultado por un periodista sobre el requerimiento de las provincias de mayores regalías, manifestando: *"Hay que ver si las autoridades económicas se las pueden otorgar, y atender de paso a la tarea de YPF que es el verdadero inversor para que esa riqueza que está en el subsuelo de las provincias sea descubierta, puesta en superficie, sea transportada y transformada en combustible. El que hace el esfuerzo inversor, es Y.P.F. y el Gobierno Nacional tendrá que ver qué porcentaje de lo que se obtiene del petróleo corresponde a las reservas para futuras inversiones y qué porcentaje corresponde en concepto de regalías"*.

El Presidente de Y.P.F. señalaba que alentaba la localización en las provincias petroleras de todo cuanto signifique la oportunidad de permitir industrializar en su propio territorio derivados del petróleo, salvo refinerías. En tal sentido decía:

"Las refinerías, están ubicadas en lugares estratégicos del país y no puede cada provincia, porque tenga producción de petróleo, pretender tener una refinería. Esto es absurdo. Las refinerías están estratégicamente ubicadas allá donde hay consumo masivo y concentrado de autotransporte".

Independientemente de la ecuación económica que implica la factibilidad de construir una refinería fuera de los lugares de consumo masivo, es interesante señalar la prevalencia de la idea que la decisión sobre la construcción de una refinería en determinado lugar, debe ser tomada por Y.P.F. (lo cuál es congruente en tanto ésta empresa sea de orden nacional) y no por las provincias productoras.

Mucho es posible decir sobre la propiedad del subsuelo, especialmente si se lo siguiera a Guillermo J. Cano (5), pero parece ser un buen resumen de la posición de este autor, el que formula Emilio Jofre al hablar de la propiedad del subsuelo y de los yacimientos petrolíferos y las provincias. (6) Éste autor refiriéndose a éstos, analiza los aspectos jurídicos de la cuestión en los siguientes términos:

"No solo conservan los "poderes" no delegados, sino que también ejercen los derechos como el de dominio sobre los bienes existentes dentro de su territorio. Entre esos bienes, están la tierra pública, las aguas de sus ríos y las minas de primera categoría como son los yacimientos petrolíferos.

"Tan es exacto que esos bienes han correspondido y corresponden a las provincias, que el propio Código Civil, dictado por el Congreso en virtud de la facultad establecida en el artículo 67 inciso 11 de la Constitución Nacional reconoce que las minas "son del dominio de la provincia o de la Nación, según el territorio en que se encuentren" (artículo 2342), no obstante el dominio de las corporaciones o particulares sobre la superficie de la tierra. El Código de Minería también reconoce ese derecho en el artículo 7.

"Esas disposiciones tan categóricas no han hecho otra cosa que dejar sentado un principio ya existente, vale decir, que no han creado un derecho para las provincias, sino que han reconocido uno preexistente, ya que él se vincula a su autonomía (Joaquín V. González Legislación de Minas)".

"Esos derechos tienen profundas raíces en la tradición histórica, pues las provincias son anteriores a la Nación, y además, como surge de los pactos preexistentes y se expresa en el Preámbulo de la Constitución, se reunieron para formar a la Nación. Por cierto -como ya dije-, conservaron todos los poderes no delegados, ya que se organizaron sobre bases y principios federativos.

"La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido y declarado reiteradamente que las provincias conservan después de la adopción de la Constitución, todos los poderes que antes tenían y con la misma extensión, a menos de contenerse en aquel Código alguna disposición que restrinja o prohíba su ejercicio (J.A. t° 20, página 1069 Fallos) y también ha sostenido este alto tribunal que "las provincias tienen derecho a regirse por sus propias constituciones conservando todo el poder no delegado, esto es, su soberanía absoluta" (J.A. t° 15, página 473). Ha declarado, además que la forma federal de gobierno supone la coexistencia de un poder general y poderes locales que actúan en su propia esfera de acción (J.A. t° 22, página 73).

"Teniendo en cuenta esos principios jurídicos, si se quiere privatizar los yacimientos petrolíferos, es indispensable, sin duda, que las provincias donde se encuentran esos bienes deben prestar su expreso consentimiento, pues de lo contrario cualquier ley que se dicte sería inconstitucional y contraria al Pacto Federal.

"Todas las tentativas de nacionalizar los yacimientos petrolíferos, han sido en definitiva declaradas violatorias de ese pacto, como ocurrió con el artículo 40 de la reforma constitucional de 1949, la cuál en la Convención reformadora de 1957 se dejó sin efecto justamente por esa circunstancia.

"Diversas provincias han reclamado también por esa nacionalización. Mendoza, por ejemplo, entabla una demanda ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación pidiendo la inconstitucionalidad de la ley 14.773, pero este Tribunal, por razones procesales, no se pronunció sobre el fondo de la cuestión.

"Tan son bienes provinciales los yacimientos, que en algunas constituciones así se lo declara expresamente, como ocurre con la de Chubut y Neuquén".

Por último, avala la posición de Jofre, lo que señalan Cavallo y Zapata (7), cuando desarrollando conceptos económicos dicen:

"Las provincias han tratado con poco éxito de reivindicar para sí el dominio de los yacimientos, ya que la Nación ha impuesto en diversas oportunidades su propiedad, y con ella, el manejo centralizado de la política de hidrocarburos. Como compensación por el uso de estos recursos, les reconoce el derecho de percibir regalías. Los criterios adoptados para calcular los montos correspondientes han sido también fuente de redistribuciones regionales.

.....
"Esto significa que en la práctica las provincias productoras de gas y petróleo están siendo gravadas en forma indirecta a través de la extracción de recursos no renovables por los que no se les abona una compensación completa.

Se justifica insertar también aquí, la opinión de Francisco de Durazón y Vedia (8) quien dijo:

"Hemos transcurrido los argentinos casi ciento setenta años de vida independiente, y más de ciento treinta desde la jura de la Constitución. Sostenemos el sistema federal de organización política, entre cuyos precedentes se reconoce al del país más poderoso del orbe. Nos declaramos herederos de la tradición jurídica romana, con los aportes napoleónico, hispánico, germánico, americano y patrio. Nuestros códigos son testimonios valiosos del pensamiento jurídico argentino y entre ellos el de minería cumplirá este año los cien de su sanción, remozado con diversas reformas.

"Sin embargo, todo este amplio bagaje cultural, político y jurídico pareciera insuficiente en nuestro medio para que se conciba una respuesta libre de vacilación e incertidumbre, a las muchas cuestiones de estado que se vinculan con la potestad sobre los recursos del subsuelo.

"En la Argentina, hoy, se discute a la faz pública sobre dominio, propiedad, jurisdicción, competencia legislativa, facultades impositivas, derecho federal y comuna, y hasta sobre las atribuciones de los poderes públicos, nacionales y provinciales, todo ello referido a la riqueza petrolera, de gas o minera.

"Se lanzan sobre estos temas teorías y doctrinas aparentemente novedosas, en aspectos sobre los que ya se debería tener, en los ámbitos de poder, un grado de maduración más avanzado, de acuerdo con nuestro ordenamiento político e institucional. Se suman también las continuas y consabidas invocaciones al federalismo, por las que pareciera que la estructura del país se hubiere inmobilizado desde nuestras grandes luchas.

"No es discutible, por cierto, que nuestra organización ha reconocido a cada provincia su entidad política, que también conforma su territorio, con su suelo y subsuelo, sus bosques, aguas, minas y depósitos de petróleo y gas.

"La Constitución ha otorgado al gobierno federal la facultad de dictar la legislación uniforme sobre los recursos del subsuelo, reservando a las provincias la de aplicarla. Y también estableció la jurisdicción federal en los casos de contienda excepcional, cuyos alcances han delimitado la ley y la jurisprudencia de la Corte Suprema.

"El Congreso Nacional dictó, por consiguiente, las leyes generales, y las provincias hicieron aplicación de ellas. El claro esquema se enturbió con la aparición de dogmas que presentaron a la "Nación" como el supremo custodio de la riqueza, como la más empinada garantía y seguridad para el pueblo, respecto de la administración y cuidado de los recursos, en una prédica que pareció cautivante en la época de sacudimientos y transformaciones políticas que acompañó a la Segunda Guerra Mundial.

"Cuarenta años han sido más que suficientes para apreciar la inutilidad e ineficacia de los sistemas y fórmulas que pretendieron corregir o suplantar la atribución constitucional del poder.

"El contrato petrolero preparado con la Standard Oil de California en 1954, los celebrados con distintas empresas nacionales y extranjeras en 1958 y la oferta de Houston de 1984 -para citar tres casos de gobiernos que obtuvieron amplio respaldo electoral- han demostrado finalmente que la nación, el "supremo custodio", no ha hecho otra cosa que aquello que pudieron hacer las provincias en cumplimiento de la legislación uniforme contenida en los códigos, que es conceder a los particulares la explotación, pero conservando sus atribuciones y prerrogativas, contando igualmente con la representación del gobierno nacional para las negociaciones en el exterior, y respetando la jurisdicción federal en las controversias que se suscitaren entre personas físicas o jurídicas extranjeras, o de diferentes provincias, y las provincias concedentes.

"La potestad sobre los recursos del subsuelo debe sujetarse a la asignación constitucional de los poderes: al gobierno federal cabe la dirección política, la representación externa, el dictado de la ley general y uniforme, y la decisión de controversias especiales mediante la jurisdicción especial. A las provincias les corresponde el dominio, la autoridad y gestión administrativa, el poder concedente aplicando las leyes de la nación, la dirección de los procedimientos, el poder de policía y la facultad impositiva local.

"No se trata de una cuestión teórica o académica. El dominio, tal cual fuera concebido por la ley, lo tienen las provincias de modo originario, para cumplir con la finalidad de otorgar la explotación y propiedad a los particulares, con reserva de tutela, control y registro; pero al transferírsele impropiaemente a la Nación se lo convirtió en un dominio público con caracteres de inalienabilidad, a cuyo amparo se subvirtió la concepción jurídica de los códigos, y se resistió durante décadas a toda idea de participación privada en la explotación de los recursos. La autoridad administrativa o de gestión es un derecho indiscutible de las provincias como tales, ya que no podría pensarse que una autoridad judicial local pudiera condenar a un prójimo a veinticinco años de prisión por aplicación de la ley general penal, y una administrativa no pudiera preparar un pliego, otorgar una concesión o dirigir un simple trámite en la aplicación de la ley general de petróleo o de minería. Asimismo, al discutirseles sus facultades impositivas, las provincias

han sido obligadas por el más alto tribunal a reintegrar cuantiosas sumas percibidas por patente o ingresos brutos sobre actividades conexas a la producción petrolera, con el endeble argumento de tratarse los pozos de "establecimientos de utilidad nacional" sujetos a legislación exclusiva de la Nación, siendo que éstos, expresamente definidos en el artículo 67 inciso 27 de la Constitución, solo comprenden las fortalezas, arsenales y almacenes instalados en los lugares adquiridos por la Nación a las provincias por compra o cesión, sin que se incluya absolutamente a los yacimientos de hidrocarburos. En los modelos de contratos petroleros y en el decreto respectivo dado por el actual gobierno se dan más muestras de este avance impropio, al establecerse un canon en favor de YPF que es una vez y media la regalía que perciben las provincias productoras, y del que se permitirá participar a éstas en una cuota menor solo si renuncian a sus facultades impositivas.

"También la reforma del Código de Minería de 1980, en su capítulo sobre minería en gran escala, cuya aplicación anuncio ante el Congreso el presidente de la República con relación a una importante mina en la provincia del Neuquén, suplanta indebidamente la competencia provincial en la tramitación del contrato o adjudicación. Se olvida -una vez más- que el dictado de los códigos no debe alterar la jurisdicción local.

"La reforma de la Constitución -así en los hechos- ha traído toda suerte de distorsiones, alcanzando hasta el concepto mismo de la propiedad y de los derechos particulares. Las provincias son afectadas en sus atribuciones y presentadas como simples administraciones de exiguos recursos. Vemos, en cambio, como los estados federales del sistema que nos sirvió como precedente son verdaderas concentraciones de población, riqueza y poder, que ofrecen a sus habitantes posibilidades ciertas de progreso y bienestar. Exactamente lo contrario acontece en los nuestros.

"Debe cumplirse la proclamada y recitada Constitución, dando a cada uno lo que es suyo, sin atender el viejo y engañoso argumento que sugiere que no hay en el interior capacidades, técnica, organización administrativa o posibilidades económicas. También durante años se predicó que en la Argentina no podíamos o no sabíamos vivir en democracia. Ha bastado muy poco tiempo para demostrar lo contrario."

5.4.3. La minería

En lo que respecta a la Minería, la centralización administrativa no escapa a la regla.

Los mismos autores antes señalados (9), refiriéndose al tema señalan que:

"La primera cuestión que surge cuando se analiza la experiencia de la minería en la Argentina consiste en plantearse si realmente existen recursos minerales abundantes. La respuesta es que en realidad no se sabe, porque, el igual que en el caso del petróleo, las tareas de exploración han sido sumamente reducidas. Va se ha mencionado que el desarrollo de la minería ha estado limitado por el sesgo antiexportador de la economía argentina, pero además han influido las restricciones que se derivaron del régimen regulatorio y que limitaron la posibilidad de que la exploración y explotación minera fuera llevada a cabo por el sector privado o por las provincias.

"Las trabas se derivaron de la declaración de muchos productos mineros como estratégicos. Dentro de esta clasificación se incluyen aquellos que son esenciales como insumos de las industrias que hacen a la defensa y seguridad nacional. De una clasificación realizada por el Lic. Adolfo Borella, en un estudio interno del Banco Nacional de Desarrollo, se desprende que de un total de 86 recursos minerales conocidos en la Argentina, 44 eran considerados estratégicos. Tal consideración ha determinado que la exploración y explotación haya estado a cargo solamente de empresas del Estado, como es el caso de Fabricaciones Militares, con una participación muy parcial y muy controlada del sector privado.

"La extensión del concepto argentino de "lo estratégico" ha desalentado la presencia de capitales o empresas extranjeras en el país.

"Por otra parte, los criterios para clasificar como estratégico a un determinado mineral quedaron en muchos casos obsoletos, sin que esto haya motivado la respectiva reconsideración. Puede mencionarse como ejemplo el caso de los boratos que se utilizan en la fabricación de esmaltes cerámicos, esmaltes vítreos, vidrios, fertilizantes agrícolas, pesticidas, adhesivos, cerámicos y conservación de maderas, entre otros muchos usos.

"El boro, que es un integrante de la molécula de borato, fue estudiado en los EE.UU. en la década del 50, para la fabricación de combustible aéreo de alto poder térmico. Los boratos fueron incluidos en ese país en una

lista de minerales estratégicos y luego otros países también los incluyeron. Hacia 1958, los proyectos de combustibles a partir del boro fueron abandonados por dificultades técnico-económicas. EE.UU. procedió rápidamente a excluir los boratos de la clasificación de estratégicos. Sin embargo, en la Argentina, los boratos siguieron manteniéndose dentro de una lista de minerales estratégicos, lo que ha restringido grandemente la posibilidad de su aprovechamiento o explotación por parte del sector privado."

5.4.4. Conclusiones

Si se toma en conjunto la totalidad de los recursos naturales, resulta oportuno transcribir a Jorge Sansberro cuando en una conferencia sobre "El Federalismo y las Economías Regionales" (10) dice:

"Nosotros creemos que en el momento en que se produce la organización nacional, las regiones tenían una concepción clara del país que deseaban, que esa concepción pasaba por un país integrado donde cada región pudiera desarrollar al máximo sus potencialidades humanas y económicas en base a su geografía, a su situación geopolítica y en base a los recursos disponibles. Creemos que todo esto se fue trastocando a través del tiempo.

"En el análisis económico moderno la antinomia unitarismo-federalismo fue sustituida por la antinomia centro periferia. Pero nosotros creemos que se trata de la misma antinomia. Es decir, en el momento en el cuál las provincias de alguna manera ganan la batalla pero pierden la guerra y el país adopta el modelo de crecimiento concéntrico, existía ya una clara concepción de que eso terminaría en este modelo actual de alta concentración en un solo punto."

REFERENCIAS AL CAPITULO 5.4.

"LOS RECURSOS NATURALES"

- (1) "El Fracaso del Estatismo" Fiel - Editorial Sudamericana Planeta 1987 - págs. 562/565.
- (2) "El Desafío Federal" - Domingo F. Cavallo y Juan A. Zapata - Sudamericana Planeta 1986-pág. 138/146
- (3) "La Nación", 10.10.82, pág. 1, 3a. secc.
- (4) Boletín Oficial -4a. Sección "Del Gobierno" 3.1.85 , pág. 4.
- (5) La Prensa, 15.2.82; 9.4.82; 13.8.82; 26.7.83; 25.10.83, etc.
- (6) Emilio Jofré - "La Propiedad del subsuelo y de los yacimientos petrolíferos y las provincias" - La Prensa, 2.2.82.
- (7) "El Desafío Federal" -Domingo F. Cavallo y Juan A. Zapata-Sudamericana Planeta 1986-pág.112.
- (8) "La Nación", 10.1.86
- (9) "El Desafío Federal" - Obra citada, págs. 112/114
- (10) "Federalismo-Un Ciclo de Conferencias"-Consejo Federal de Inversiones-1982.

5.5. EL DIMENSIONAMIENTO DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

Corresponde en este capítulo examinar el dimensionamiento de las empresas del estado así como las diferencias y las dificultades que plantea la ciencia de la administración cuando en lugar de una empresa chica se trata de una de gran tamaño. En la relación costo-beneficio, las economías de escala son las que en última instancia deben prevalecer para definir el mejor dimensionamiento de una empresa.

Si las grandes empresas del estado tienen un dimensionamiento capaz de generar economías de escala, es la pregunta fundamental que nos podría conducir a una respuesta acertada.

No se trata de discutir sobre si las empresas del estado son o no eficientes. Como se señalara en el capítulo anterior, en este trabajo no se parte de ninguna premisa que implique establecer que la empresa pública es ineficiente por definición. Por el contrario, creemos que una gran parte de las ineficiencias que se observan, es por haberlas conducido con objetivos políticos más que empresarios.

Recordaba el General Fernández Valdéz (gobernador de La Rioja 1932/38) que el Ferrocarril del Estado, concebido para atender las zonas que a los ferrocarriles privados no les interesaba, arrojaba balances con utilidad. Contaba también que, paralelamente con ello, el Presidente de la Empresa, Ingeniero Nogués, se negó a un pedido del Presidente Justo para emplear a un recomendado, señalándole: *"el único puesto vacante es el mío"*.

Independientemente de la anécdota precedente y de la adecuada evaluación que se hubiera hecho de los balances del Ferrocarril del Estado para hacer una manifestación de este tipo, lo que se debe considerar importante resaltar no son preconceptos respecto de la eficiencia o ineficiencia de la empresa pública afirmándose únicamente que:

- La empresa chica es más fácil de administrar que la grande.
- La empresa grande se justifica en tanto se obtengan economías de escala.

Dentro del debate político argentino se discute la privatización o no de las empresas públicas, admitiéndose en general que las hay privatizables y no privatizables.

En ambos casos lo que debemos plantearnos no es la disyuntiva anterior sino, definir el dimensionamiento que deben tener de las mismas. Para ello no existe otra alternativa que considerarlas en particular para luego colegir, si es que ello fuera posible, una regla general.

5.5.1. Y.P.F.

YACIMIENTOS PETROLIFEROS FISCALES, volviendo al caso planteado en el capítulo anterior, es la empresa del país (pública o privada) que encabeza el ranking de ventas en la República Argentina (1).

La empresa cuenta con explotaciones de extracción y de destilación perfectamente localizadas e independientes unas de otras, cuyos costos no aumentarían o disminuirían en función de la centralización de las funciones de administración. Por el contrario, me atrevo a decir que ningún presidente de Y.P.F. logró conocer la empresa que administraba, tal el grado de la descentralización de las funciones de explotación. Ello nos permite afirmar que la localización de las decisiones (aspecto que en alguna medida han reconocido las actuales autoridades) elevaría la eficiencia de la producción. En tanto dicha empresa sea pública, solo cabe considerar si debe depender íntegramente de un gobierno nacional o si cada una de sus unidades económicas lo debe ser de cada uno de los gobiernos provinciales en función de la localización de las mismas y de la inexistencia de economías de escala. Solo el tema de los oleoductos pareciera exceder dicha localización. De todos modos, ello no es motivo para escapar a la regla.

Interesa aquí volver sobre la opinión desarrollada por Cavallo y Zapata (2) en cuando dice:

"El caso de Y.P.F. es realmente extremo. Se trata de una empresa que administra la exploración y explotación desde Jujuy hasta Tierra del Fuego y desde los Andes hasta la plataforma marítima. Tiene a su cargo no solo tareas de exploración y explotación sino todo un sistema de transporte por tierra, mar, oleoductos y, por supuesto, todo el negocio de la destilación y distribución del petróleo y sus derivados. Todas estas actividades económicas, tan diversas y extensas desde el punto de vista geográfico, son administradas desde la Capital Federal.

"En realidad la palabra "administrada" no se ajusta precisamente a lo que Y.P.F. hace en esta materia, porque en muchas oportunidades demoró varios años la publicación de sus balances y cuando lo ha hecho ha sido prácticamente imposible identificar, de la información que suministra, los costos y los ingresos de las distintas actividades. No existe en esa empresa un sistema de contabilidad adecuado ni de los costos de exploración ni de los de explotación.

5-60

"Las respuestas fueron dadas siempre a destiempo. Recientemente, después de innumerables idas y venidas, el gobierno decidió llamar a licitación buscando la cooperación del sector privado. Lamentablemente, las condiciones en las que se lanzó esa licitación y la situación del mercado mundial del petróleo, hicieron que los resultados fueran muy magros. Pero independientemente de este evento circunstancial, resulta claro que el monopolio estatal en el ámbito nacional del manejo de los hidrocarburos en la Argentina no ha hecho sino retacear las posibilidades de utilización de este importante recurso natural para el país y, por supuesto, ha disminuído grandemente las posibilidades del desarrollo regional en aquellas áreas en las que el gas y el petróleo son recursos abundantes.

5.5.2.- Ferrocarriles Argentinos

Dentro del ámbito de la empresa de Ferrocarriles del Estado (que no figura en el ranking anteriormente considerado), presenciarnos una estructura de varias explotaciones totalmente independientes y autónomas tal como existían a la época de su nacionalización en 1946. La circunstancia que en la zona de Retiro aparezcan tres estaciones terminales absolutamente independientes, indica que ello así era sin necesidad de llegar a analizar el mapa ferroviario argentino que suscitamente podría ser establecido del siguiente modo, por hacer referencia solamente a los principales ferrocarriles:

Empresa Anterior	Denominación actual
FC. Central Argentino	FC. Bnó.Mitre
FC. del Estado	FC. Manuel Belgrano
FC del Pacífico	FC. San Martín
FC. del Sud	FC. Gral. Roca
FC.de Bs.Aires,Entre Ríos y Nordeste	FC.Urquiza
F.C. del Oeste	FC. Sarmiento

Hasta el momento de su nacionalización las referidas empresas eran autónomas, y a nadie escapa que no se han producido cambios importantes en su estructura productiva desde entonces.

A diferencia de otras propuestas eminentemente privatistas hechas a conocer por FIEL (3), ésta se refiere a la idea regionalizadora cuando señala:

Esta alternativa ofrece numerosas ventajas, entre las cuales merecen mencionarse las siguientes:

En primer término, ceder la operación del ferrocarril al conjunto de provincias por las cuales pasan las vías incentivaría a la región que se beneficia con los servicios, a prestar atención al funcionamiento de este medio de transporte. Ello significa que las decisiones en cuanto al personal empleado, extensión de las líneas, especialización en cargas o pasajeros; fijación de tarifas, etc., dependería exclusivamente de las empresas ferroviarias formadas por los Estados provinciales.

En segundo lugar, y a diferencia de la alternativa anterior, no se podría acusar al Estado nacional de enajenar "el patrimonio social".

En tercer término debe destacarse que si las provincias propietarias de la red advierten que el manejo de la actividad sería más efectivo y eficiente si fuera administrado por empresas privadas, ellas mismas tomarían la iniciativa de otorgar concesiones a firmas transportistas privadas dándole a la decisión el necesario viso de perdurabilidad.

Este hecho tiene un gran significado político puesto que los componentes de cada grupo social pueden tener una marcada diferencia de opiniones en cuanto a la operación privada del medio. Por ejemplo, la región servida por el F.C. San Martín (San Juan, San Luis, Mendoza, Córdoba y Buenos Aires) puede preferir la empresa estatal aunque ésta necesite subsidios, mientras que la región en la que presta servicios el F.C. Urquiza (Mesopotamia) puede estar dispuesta a subsidiar otras actividades y dejar al ferrocarril librado a sus posibilidades de autofinanciamiento.

En consecuencia, la alternativa de provincialización libera al gobierno central de tomar decisiones globales (privatizar o no), revirtiendo a los grupos poblacionales beneficiados por el servicio la capacidad de adaptar las medidas que estimen más precipias para la operación del medio.

Como desventaja es factible señalar que la descentralización puede implicar algunas desventajas en términos de mayores costos en el aprovisionamiento de insumos, duplicación de talleres, etcétera.

Estas objeciones son compensadas por economías derivadas del control más directo y eficiente que se generaría por el tamaño de la empresa y la imposibilidad de recurrir (en general) al Tesoro Nacional en busca de subsidios.

y más adelante agrega:

Una vez expuestos los méritos y problemas de cada una de las alternativas factibles de ser recomendadas en este estudio, se ha concluido que la provincialización (o regionalización) tiene mayores posibilidades de aplicación.

La propuesta de FIEL considera:

- a) Explotación de los ferrocarriles por el Estado o estados provinciales interesados, subsidiándola.
- b) Dejar librado el ferrocarril a sus propias posibilidades sin aclarar que pasa si tiene quebrantos que lo conduzcan a una bancarrota y tal vez sin reparar suficientemente en la importancia del servicio público.

Nosotros consideramos agregar otra alternativa: licitar la explotación para establecer qué empresa privada le cobra menos al estado por explotar este servicio público. En el caso del ferrocarril Urquiza, es posible imaginar un consorcio formado por Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Buenos Aires y la Capital Federal, integrado en las proporciones que se acuerden, que tome a su cargo la explotación, o la licite. Se trata aquí de una línea concreta y circunscripta a ramales y zonas muy precisas. Similares posibilidades podrían darse en el caso de ramales de las grandes redes troncales donde no se adviertan economías de escala que justifiquen centralizar la administración.

5.5.3.- Conclusiones

En este capítulo se ha pretendido demostrar la factibilidad técnica y las ventajas administrativas de dividir grandes empresas nacionales en otras de menores dimensiones. A partir de allí, la regionalización o provincialización de las explotaciones completaría el sistema de descentralización.

Para el caso de empresas menores, la municipalización de las mismas podrán llegar a ser la solución para que salgan de la órbita del gobierno central, cuya estructura burocrática hace imposible el dinamismo que requiere la administración empresarial.

A los ciudadanos de las provincias o de las municipalidades les corresponderá establecer si dichas empresas habrán de continuar en manos públicas o pasar al sector privado. Ellos sabrán, presupuesto en mano y contribuciones tributarias a soportar, si la relación costo-beneficio es justificada.

REFERENCIAS AL CAPITULO 5.5.

"EL DIMENSIONAMIENTO DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO"

- (1) Ambito Financiero 18.8.87
- (2) "El Desafío Federal" - Domingo F. Cavallo y Juan A. Zapata-Sudamericana Planeta 1986- págs. 110/111.
- (3) El Fracaso del Estatismo - FIEL Sudamericana Planeta 1987, págs. 412/3.

D. - EL EQUILIBRIO DE LOS ESTADOS PROVINCIALES Y LOS INTERESES DEL CONJUNTO

6. EL EQUILIBRIO DE LOS ESTADOS PROVINCIALES Y LOS INTERESES DE LA NACION

Este capítulo se habrá de destinar a constatar el proceso de centralización del país a través de los datos poblacionales y de migraciones internas.

Resulta en primer lugar muy interesante hacer una referencia a lo que el Instituto Nacional de Estadística y Censos (1) ha dado en llamar el "CENTRO DE LA POBLACION".

Considera dicho organismo que el "centro de la población" es el punto tal que cualquier recta que pase por él, divida al territorio nacional en dos partes con iguales cantidades de habitantes.

Este punto que no es estático, cambia de ubicación cada vez que hay un nacimiento, un fallecimiento o una migración, pero solo es determinable como consecuencia de los resultados de un censo poblacional.

Entre 1778 y 1980, el "centro de la población" argentina se ha ubicado entre las provincias de Córdoba y Santa Fé, tal como puede advertirse si se examina el mapa que se incluye como ANEXO 1 a este capítulo, pero ese punto, como se ha señalado precedentemente, no ha sido estático.

En el mapa agregado como ANEXO 2, se aprecia que el punto denominado "centro de la población" se ha venido desplazando, dentro de la zona indicada, desde el noroeste hacia el sudeste, en una línea aproximadamente diagonal.

"Al crearse el Virreynato del Río de la Plata, -se señala en el referido trabajo,- el censo de 1778 ordenado por Carlos III aporta

el primer dato para esta ubicación. En ese momento el centro de la población caía en el extremo nordeste de la provincia de Córdoba, muy próximo al límite con Santiago del Estero. Ello se debía a la importancia ya mencionada de la región noroeste como asentamiento de la población indígena y colonial, así como la gravitación de las reducciones jesuíticas que todavía perduraban.¹⁴

¹⁴ En el momento de la Independencia - 1816 - el centro había descendido 100 kilómetros, hacia el sur, por mayor gravitación de Buenos Aires, y levemente hacia el oeste por el abandono de los pueblos jesuíticos. En 1857 y especialmente en 1869 comienza el desplazamiento del centro hacia el sudeste, con la llegada de los inmigrantes a Santa Fe, Buenos Aires y otras provincias pampeanas. Pero es sobre todo en 1895 cuando ese desplazamiento se hace más notable, pasando el centro a ubicarse hacia el sur de Santa Fe, entre los departamentos de San Martín y San Jerónimo, movimiento que continuará en la misma dirección hasta 1914, cuando llega a la latitud de Rosario, ubicándose cerca de Cañada de Gómez.

El desarrollo agrícola y el poblamiento de Misiones, Chaco y Formosa en la década de 1920 atrajeron en esa dirección al centro de población (1947). Pero el crecimiento del Gran Buenos Aires en las dos décadas siguientes lo llevó nuevamente hacia el sudeste, ubicándose en el departamento de San Lorenzo. Esta ha sido la ubicación más austral del centro de población, pues en los últimos diez años se desvió hacia el oeste y levemente hacia el norte. Este cambio de dirección, leve pero importante, indica la ya señalada interrupción de la tendencia a concentrarse la población en el Gran Buenos Aires, y un principio de recuperación de las provincias del norte.¹⁵

Los sucesivos censos realizados en el país, muestran una variación en la distribución de la población como la que emerge del cuadro respectivo (1), en el que se advierte que a partir de 1869 por lo menos, se ha ido produciendo una concentración cada vez mayor en el área metropolitana (Gran Buenos Aires). Según el censo de 1869, solo el 13,2% de la población del país se encontraba en dicha área, pero en 1970 se alcanzó el 35,8% con una pequeña declinación para 1980 que le lleva al 34,9%, sin que este cambio pueda ser mostrado aún como el cambio de una tendencia.

Distribución de la población por regiones

Regiones	1869 %	1895 %	1914 %	1947 %	1960 %	1970 %	1980 %
Metropolitana	13,2	19,8	25,8	29,7	33,7	35,8	34,9
Pampeana	40,2	47,3	47,8	42,1	38,0	36,7	35,8
Cuyo	10,4	7,0	6,5	6,4	6,7	6,6	6,7
Nordeste	7,4	7,3	5,9	8,3	8,1	7,7	8,1
Noroeste	28,8	17,9	12,6	11,2	11,0	10,2	10,8
Patagonia	—	0,7	1,4	2,3	2,5	3,0	3,7
Total del País	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Un examen más detenido del fenómeno descrito puede ser realizado por medio del cuadro que se agrega como ANEXO 3, del que resulta la evolución habida por provincias.

Si se examinan las migraciones internas habidas en el territorio nacional entre 1975 y 1980 (5 años), se puede concluir que ha habido grandes corrientes hacia el Gran Buenos Aires provenientes fundamentalmente de Tucumán, Santiago del Estero, Formosa, Santa Fé, Corrientes y Entre Ríos y en menor medida de Misiones y Mendoza. El mapa que se acompaña como ANEXO 4, es explícito y demostrativo de lo que aquí se señala (1).

La Nación (2) señala en una entrevista que sobre el desequilibrio poblacional de nuestro país realizó al Presidente de la Comisión Nacional para el Proyecto Patagonia-Capital Dr. Aldo Neri y al Director Nacional de Migraciones Dr. Evaristo Iglesias que:

"Si bien la tendencia a la concentración urbana es un fenómeno de carácter mundial, en la Argentina el desequilibrio poblacional está alcanzando proporciones alarmantes, tal como lo indican estudios realizados por entidades públicas y privadas.

"En todo caso, el diagnóstico está hecho: si no logramos revertir esta situación en el mediano plazo, habremos convertido a nuestro país en un inmenso desierto, con todas las consecuencias que de ello pueden derivar, según estiman los entendidos.

"Más difícil resulta encontrar los caminos de solución, pues son varios los factores que contribuyen a esta situación. Por de pronto, el Gobierno considera agotado el proyecto global de país que se puso en marcha en 1880 y propone uno nuevo: trasladar la Capital Federal y desarrollar la Patagonia como "gatillo" para impulsar una descentralización política, administrativa, económica y poblacional.

"Decidir el país que se quiere impone partir de la realidad existente y de los datos preocupantes que ella aporta:

- El crecimiento vegetativo declina; de mantenerse el ritmo actual de descenso, en el año 2035 el porcentual de crecimiento será de cero.
- Nuestra población está envejeciendo.
- La concentración urbana en la Capital y el Gran Buenos Aires provoca el progresivo vaciamiento del interior, de su gente y de sus economías.
- La emergencia económica que vivimos obligó hace 22 meses a restringir drásticamente la inmigración, que fue un factor revitalizadores para la población nativa, y a alentar solo la que venga con capitales.

"Hasta desde el punto de vista de la defensa se afronta una situación vulnerable: tenemos enormes espacios vacíos, localidades aisladas y zonas de deterioro poblacional, como la Patagonia, toda la frontera occidental y sectores próximos a los límites septentrional y nororiental".

La opinión del gobierno sobre este punto también se ve reflejada en un artículo publicado en el Boletín Oficial referido a "el país que queremos", donde entre otras consideraciones históricas se dice: (3)

"La necesidad de entender el país, de reconocerse en antepasados comunes y en un destino comprensivo a todos los hombres -que es la historia- permite penetrar las grandes cuestiones nacionales y escudriñar el futuro de los pueblos.

"Gran parte de la historia patria ha girado en torno de la lucha entre Buenos Aires y el Interior. Una de las cuestiones nacionales que -por sus implicancias políticas, sociales y económicas- contribuyó a delinear un país que enfrenta la necesidad de reformularse.

"Dos fuerzas corren desde el fondo de la historia. Su combate es -a veces- silencioso, en otras ocasiones la batalla es visible. Así lo caracteriza Gabriel del Mazo: "De un lado una fuerza americana, territorial, que da primacía al desarrollo interior, que prefiere los modos mentales y sentimentales propios, federalistas. De otro lado, una fuerza centralizadora y portuaria". Todo el acontecer nacional se nutre de esas fuerzas. Federalista la una, centralizadora la otra".

"El sistema federal es el que posibilita con mayor amplitud el desarrollo de las instituciones democráticas y de gobierno propio. El que mejor da respuesta a las aspiraciones de las comunidades, el que mejor armoniza con la naturaleza humana y su propia dignidad, posibilitando el vivir del propio aliento y la asunción de las responsabilidades".

"El federalismo es, a través de la historia, la lucha de los pueblos para superar la dependencia metropolista, bregando por su propio consumo, su propio arraigo; condiciones para el desarrollo espiritual. Las provincias tuvieron autonomía de producción, de industria y de consumo, pero su economía fue subordinada al comercio. Los círculos mercantiles de Buenos Aires gozaron de libertad de comercio -coincidente con la libertad mercantil de Europa- pero contrataría a la libertad de comercio de las pequeñas comunidades del interior. Allí se enfrentan los intereses locales y nacionales."

"Se centralizó el transporte. Se afirmó una política ferroviaria sin concepto territorial, de concentración unitarista en favor de Buenos Aires"

"El centralismo se reflejó en las instituciones. Hubo una subordinación de los gobiernos provinciales al poder central. Culturalmente, las pro-

vincias vieron como era arrebatada su intimidad. La escuela no parte de cada realidad local, de cada hombre en su escenario; unico camino de despertar su conciencia histórica, geográfica, económica y ética para la realización regional y nacional".

"El país que queremos, deberá atender esta cuestión nacional. La advertencia de Alem se había cumplido: "Cuando un centro atrae todos los elementos y vitalidad del país a ese solo punto, sucede que si este punto vacila, toda la Nación se conmueve, no tiene fuerzas, defensas convenientemente distribuidas. Allí está todo. Allí se da el golpe a toda la nacionalidad. Será la apoplejía en el centro y la parálisis en las extremidades".

"El país que queremos", debe recoger el sentido territorialista que deviene del pasado. El sentimiento de patria solo crecerá a partir de la región como unidad política integradora. Los pueblos han pagado con tiranías el no conocimiento de los elementos verdaderos del país".

El tema de la concentración, no solo está relacionado con la Ciudad de Buenos Aires y su conurbano sino también con toda la Provincia de Buenos Aires como bien lo señala el investigador norteamericano Richard J. Walter (4) al considerar "cuanto ha aportado la provincia de Buenos Aires para los responsables del gobierno central"

Sin embargo, como lo recuerda Alberdi (5), el tema es anterior, remontándolo en este caso a Rivadavia. Alberdi dice que

^ El error de Rivadavia no consistía en haber dado a su Provincia *instituciones inadecuadas*, como se dice vulgarmente, sino en que empezó por atribuir a la Provincia de Buenos Aires los poderes y las rentas que eran de toda la Nación. Cuando más tarde quiso retirarle esos poderes y rentas para entregarlos a su dueño, que es el pueblo argentino, ya no pudo; y la obra de sus errores fué más poderosa que la buena voluntad del autor.

Como ya se señaló en otros capítulos de este trabajo, nuestro país adoptó, al suscribir el Estatuto Fundamental de 1853, la forma de estado federal.

Ello lo hace la margen del más importante de los estados provinciales, el de Buenos Aires, cuya integración se concreta recién varios años después.

La puerta para dicha integración la daba el artículo 13 de la Constitución, que dice: "*Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación:...*"

La provincia de Buenos Aires ya había adquirido un desarrollo que parecía haberle acordado la autosuficiencia necesaria para configurar, como la Banda Oriental, una nación autónoma. Por el contrario, el resto de las provincias del interior requerían de la unión recíproca para lograr la personería de un país independiente.

Un mismo origen histórico e importantes renunciamientos políticos logran prevalecer por sobre muchos intereses económicos domésticos y extranjeros, de modo que en 1860 el territorio nacional quedara configurado con la integración de la provincia de Buenos Aires.

La preeminencia de la economía bonaerense sobre el resto del país ya había sido lograda y en los años sucesivos las diferencias con el resto de las provincias se iría ensanchando.

La propia erección de la ciudad de Buenos Aires como capital de la República, que en 1880 apareciera como un cercenamiento del territorio provincial, trajo aparejado un mayor crecimiento de las zonas circundantes y actualmente ellas duplican la población del ya sobredimensionado distrito federal.

El federalismo argentino debe ser restaurado tal como fué imaginado por nuestros constituyentes de 1853, porque urgentes necesidades políticas y económicas demandan para nuestro país el retorno urgente hacia una administración de ese tipo.

El centralismo que se comenzó a generar desde hace más de cincuenta años, primer paso hacia el estatismo, y la inflación que soportamos como consecuencia, deben ser indefectiblemente superados; pero no es menos cierto que para hoy la federación conforme una nación equilibrada, es necesario que los estados signatarios guarden cierta homogeneidad entre si, pues en la medida que uno de ellos sea significativamente más poderoso que los restantes, los intereses comunes correrán el peligro de ser confundidos con lo de ese estado.

La provincia de Buenos Aires es en 1984, dentro del contexto nacional, un estado que cuadruplica en población, recursos y poder político, al segundo estado argentino, y es evidente que tal preponderancia es un escollo casi insalvable para la restauración de una buena administración federal de la Nación.

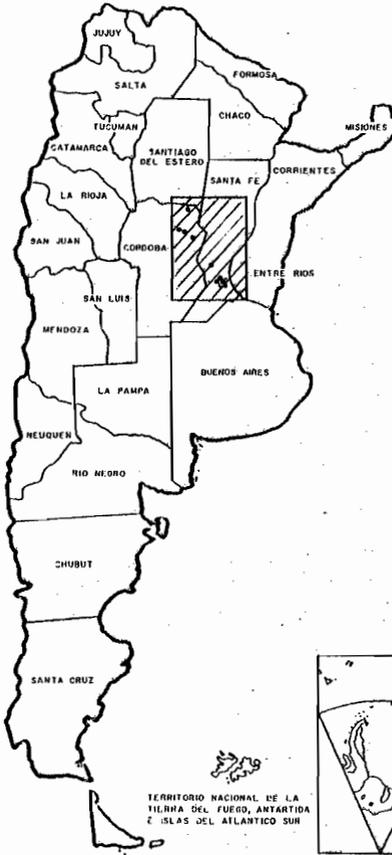
Una idea de las diferencias poblacionales entre las distintas provincias que componen nuestro país, dará la pauta de la importancia que tiene la actual distribución poblacional para el desarrollo de un país y de una acabada administración descentralizada.

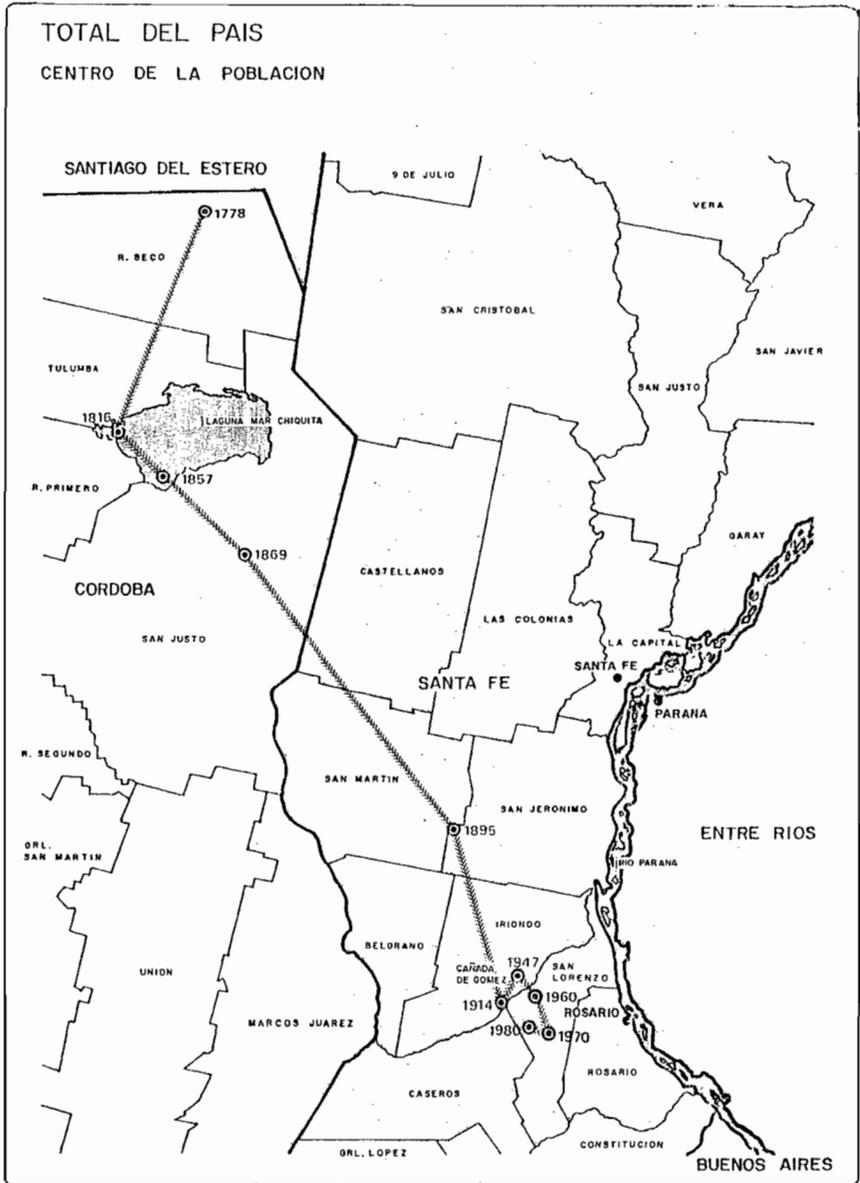
Según el cuadro que se acompaña como ANEXO 5, es evidente que las provincias no pueden considerar leyes nacionales en igualdad de condiciones.

Es indudable que la estructura poblacional es hoy una limitación para que el gobierno nacional pueda desentenderse de intereses políticos y es también cierto que el peso de las provincias del interior es demasiado pobre respecto del que importa la suma que conjuga la Prov. de Buenos Aires y la Capital Federal.

Esta circunstancia es estructural, pero susceptible de cambio en el largo plazo si se produce también un cambio en la administración, para que ésta actúe más al servicio de las provincias que al servicio de la política a la que en las condiciones actuales está necesariamente subordinada.

TOTAL DEL PAIS
CÉNTRO DE LA POBLACION



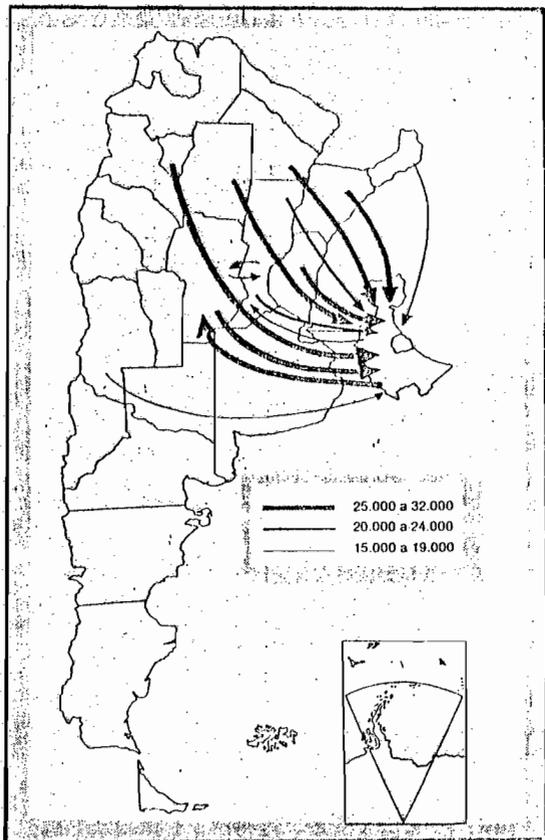


Población por jurisdicciones en los censos nacionales

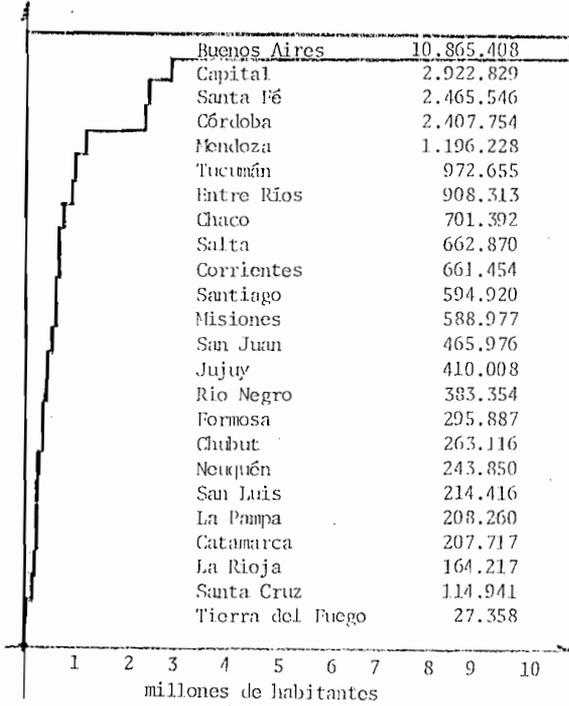
Jurisdicciones	1869	1895	1914	1947	1960	1970	1980	Crec. 1980 1970 %
Total	1.830.214 (1)	4.044.911(6)	7.903.662(9)	15.893.827	20.010.539	23.364.431	27.947.446	20
Buenos Aires	495.107 (2)	921.168	2.066.948	4.273.874	6.766.108	8.774.529	10.865.408	24
Capital Federal	(3)	663.854	1.575.814	2.981.043	2.966.634	2.972.453	2.922.829	- 2
Santa Fe	89.117	397.188	899.640	1.702.975	1.884.918	2.135.583	2.465.546	15
Córdoba	210.508	531.223	735.472	1.497.987	1.753.840	2.060.065	2.407.754	16
Mendoza	65.413	116.136	277.535	588.231	824.036	973.075	1.196.228	23
Tucumán	108.953	215.742	332.933	593.371	773.972	765.962	972.655	27
Entre Ríos	134.271	292.019	425.373	787.362	805.357	811.691	908.313	12
Chaco	(4)	10.422	46.274	430.555	543.331	566.613	701.392	24
Salta	88.933	118.015	142.156	290.826	412.854	509.803	662.870	30
Corrientes	129.023	239.618	347.055	525.463	533.201	564.147	661.454	17
Santiago del Estero	132.898	161.502	261.678	479.473	476.503	495.419	594.920	20
Misiones	3.000 (5)	33.163	53.563	246.396	361.440	443.020	588.977	33
San Juan	60.319	84.251	119.252	261.229	352.387	384.284	465.976	21
Jujuy	40.379	49.713	77.511	166.700	241.462	302.436	410.008	36
Río Negro	(6)	9.241	42.242	134.350	193.292	262.622	383.354	46
Formosa	(4)	4.829	19.281	113.790	178.526	234.075	295.887	26
Chubut	(6)	3.748	23.065	92.456	142.412	189.920	263.116	39
Neuquén	(6)	14.517	28.866	86.836	109.890	154.570	243.850	58
San Luis	53.294	81.450	116.266	165.546	174.316	183.460	214.416	17
La Pampa	(7)	25.914	101.338	169.480	158.746	172.029	208.260	21
Catamarca	79.962	90.161	100.769	147.213	168.231	172.323	207.717	21
La Rioja	48.746	69.502	79.754	110.746	128.220	136.237	184.217	21
Santa Cruz	(6)	1.058	9.948	42.880	52.908	84.457	114.941	31
Tierra del Fuego	(6)	477	2.504	5.045	7.955	15.658	27.358	104

- (1) La cifra total de población que da el Primer Censo Nacional es de 1.877.490 personas, pero de ella hay que excluir 47.276 argentinos fuera del país: 6.276 del ejército en el Paraguay y 41.000 "argentinos en el extranjero". En el total están incluidas las estimaciones para el Chaco, la Patagonia y la Pampa (notas 4, 6 y 7).
- (2) Incluye 187.346 habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, Flores, Belgrano y Martín García, todo lo cual formaba parte entonces de la Provincia.
- (3) Creada en 1880. En 1869 la población de la ciudad está incluida en la provincia de Buenos Aires.
- (4) En 1869 no existían todavía las Gobernaciones de Chaco y Formosa, pero el Censo estima la población del "Chaco argentino", que comprendía esos territorios en conjunto, en 45.291 personas, todos indios salvo 228 "cristianos".
- (5) Población indígena estimada en el Censo.
- (6) El Censo estima en conjunto la población de la Patagonia en 24.000 habitantes, indios salvo las 153 personas censadas en la colonia galesa del Chubut.
- (7) En 1869 no existía la Gobernación de La Pampa. El Censo estima en 21.000 personas la población indígena de la Pampa, en sentido lato, comprendiendo también partes de Mendoza, San Luis y Río Negro.
- (8) Comprende 60.000 personas que en el Censo se estiman "sustraídas a la operación censal" y 30.000 indígenas "fuera del imperio de la civilización".
- (9) Comprende 18.425 habitantes calificados como "población autóctona".

MIGRACIONES INTERNAS HABIDAS ENTRE 1975 Y 1980.



DISTRIBUCION DE LA POBLACION DE TODO EL PAIS, POR PROVINCIAS SEGUN EL CENSO DE 1980.



REFERENCIAS AL CAPITULO 6.

"EL EQUILIBRIO DE LOS ESTADOS PROVINCIALES Y LOS INTERESES DE LA NACION"

- (1) Publicación del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos llamada "CENSO NACIONAL DE POBLACION Y VIVIENDA 1980 - Serie B - Características Generales - Total del País República Argentina"
- (2) La Nación 24.2.87
- (3) Boletín oficial -4a. Sección "Del Gobierno" 17.10.85
- (4) Richard J. Waltar "La Provincia de Buenos Aires en la Política Argentina 1912-1943" EMECE Editores - 1987
- (5) Alberdi "Bases ..." pág. 267.

CUARTA PARTE: CONSIDERACIONES IDEOLÓGICAS Y VALORATIVAS.7.1. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y EL PODER POLÍTICO

En este capítulo se procurará hacer una clasificación de las posibles interpretaciones que pueden caberle a una expresión tan amplia como es la del "principio de subsidiariedad", fundamentalmente a la luz de los criterios liberales, socialistas y humanistas, por ser éstos quienes han tenido los más importantes pensadores.-

La primera limitación que se presenta para tratar ese tema desde el punto de vista técnico-científico es que justamente se trata de un principio, y un principio no es otra cosa que la base o punto desde el cuál se parte para discurrir en cualquier materia. De este modo si el principio es equivocado, toda la argumentación que le sigue también será errada.

Sin embargo, considero que el tema es de interés para establecer la posible validez de este principio en cuanto es aplicable no solo a la relación ESTADO-INDIVIDUO, sino fundamentalmente entre las sociedades mayores y las sociedades menores. En tal sentido el pensamiento será dirigido a lo que son los distintos estratos de estados que componen la administración del país o sea el ESTADO NACIONAL, los ESTADOS PROVINCIALES y los ESTADOS MUNICIPALES, todo ello en relación con la descentralización de las funciones que éstos deben cumplir.

A modo de introducción se hace necesario plantear en primer lugar cuáles son las interpretaciones del principio general para de ése modo poder llegar a la conclusión a la que se pretende.

El "principio de subsidiariedad" ha sido utilizado originariamente desde dos puntos de vista economicistas:

- a) El estado debe privatizar toda la actividad económica que desarrolla y recorrir en subsidio solo respecto de aquellos aspectos que hacen a su función esencial.
- b) El estado debe recorrir en subsidio del hombre en toda actividad económica que tenga un fin colectivo.

El primer planteo, es fundamentalmente liberal; el segundo socialista.

Este principio de subsidiariedad está también expuesto en la doctrina social de la Iglesia Católica que parte del concepto de que el hombre, para desarrollarse en plenitud, debe vivir en una sociedad en la que pueda satisfacer en libertad sus propias necesidades materiales.

A partir de este concepto que se fundamenta en la libertad del hombre, ejercida desde el momento en que es él quien tiene la obligación y el derecho social de subvenir a sus propias aptencias, aparece en subsidio y en primer lugar la familia para auxiliarlo en todo cuanto escape a sus

posibilidades.

En una escala superior, se suceden luego las asociaciones, los municipios, un consorcio de éstos (para alguna acción supramunicipal), las provincias, las regiones y finalmente la Nación, debiéndose advertir entonces que no es suficiente hablar de la relación ESTADO-INDIVIDUO, sino que es necesario imaginar toda una gama intermedia entre ambos conceptos que forman una cadena de instituciones.

El enfoque liberal, solo ha planteado fundamentalmente la relación entre los dos extremos de dicha cadena.

Eduardo Manteux (1) dice que "Difícilmente encontremos en los últimos años algún concepto que haya gozado de mayor predicación, mejor salud y menor claridad que el principio de subsidiariedad del Estado. Como su nombre lo indica, el Estado era subsidiario ... al principio. Pero desde hace tiempo que dejó de serlo. Al final, el Estado es principal".

"En una Argentina debilitada por años de distorsiones e inflación, son pocas las tareas de magnitud que pueden llevarse a cabo con capitales locales, hasta tanto se restablezca la estabilidad económica y la confianza política".

"Sin embargo, como en una pesadilla kafkiana, el estatismo ha transformado la subsidiariedad en un salvoconducto para ocupar buena parte del espacio que debiera pertenecer a la actividad privada".

Otra forma de entender el principio de subsidiariedad, es el que en forma poco precisa resulta de las Bases Doctrinarias de las Fuerzas Armadas en el Proceso de Reconstrucción Nacional, pero coincidente en cuanto a considerar también solo dos extremos del segmento: "El Estado debe dejar hacer lo que la iniciativa privada es capaz de hacer por sí sola; debe ayudar a hacer o a promover lo que la iniciativa privada por sí mismo no alcanza a hacer sola, y debe hacer lo que la iniciativa privada no puede, no quiere o no debe hacer [el énfasis es mío] (2).

En el XIV Coloquio del Instituto para el Desarrollo de Ejecutivos en la Argentina que se llevó a cabo a fines de 1979 en Iguazú, Misiones, quedó establecido que "con relación a la actividad económica se entiende que la aplicación del principio de subsidiariedad debe tener plena vigencia, ya que además de establecer la regla para determinar las competencias y responsabilidades dentro del cuerpo social, tiene la virtud de potenciar los recursos disponibles para aumentar las posibilidades de realización de la comunidad y de los individuos de ésta", diciendo seguidamente que "En consecuencia se afirma que la empresa privada es la primera y principal protagonista en la actividad económica". "Es por ello que manifiéstase que no existen áreas (incluidos servicios públicos) reservados al Estado. Motivos de seguridad o falta de libre competencia no constituyen razón suficiente para la reali-

zación de actividad económica de prosecución de bienes o servicios por parte del Estado, esto sin perjuicio del ejercicio del control eminente que le corresponde como poder público". (2) (El subrayado es mío).

En la concepción precedentemente descripta, aparece el liberalismo entendiendo solo a los dos extremos de la cadena.

Alberti, plantea también la libertad del hombre, posiblemente con mayor énfasis que las doctrinas liberales, pero a diferencia de aquellas no se limita a justificar el principio sino a demostrarlo con argumentos sólidos. De todos modos, como resulta de la siguiente transcripción, también visualiza solo un estado.

Dice Alberdi: (3)

"Toda ley que atribuye al Estado de un modo exclusivo, privativo o prohibitivo, que todo es igual, el ejercicio de operaciones o contratos que pertenecen esencialmente a la industria comercial, es ley derogatoria de la Constitución en la parte que ésta garantiza la libertad de comercio a todos y cada uno de los habitantes de la Confederación.

"En efecto, la ley que da al Estado el poder exclusivo o no exclusivo de fundar casas de seguros marítimos o terrestres, de negociar en compras y ventas de especies metálicas, en descuentos, depósitos, cambios de plaza a plaza, de explotar empresas de vapor terrestres o marítimas, convierte al gobierno del Estado en comerciante. El gobierno toma el rol de simple negociante; sus oficinas financieras son casas de comercio en que sus agentes o funcionarios compran y venden, cambian y descuentan, con la mira de procurar alguna ganancia a su patrón, que es el gobierno.

"Tal sistema desnaturaliza y falsea por sus bases el del gobierno de la Constitución sancionada y el de la ciencia, pues lo saca de su destino primordial, que se reduce a dar leyes (poder legislativo), a interpretarlas [judicial], y a ejecutarlas [ejecutivo]. Para esto ha sido creado el gobierno del Estado, no para explotar industrias con la mira de obtener un lucro, que es todo el fin de las operaciones industriales.

"La idea de una industria pública es absurda y falsa en su base económica. La industria en sus tres grandes modos de producción es la agricultura, la fabricación y el comercio; pública o privada, no tiene otras funciones. En cualquiera de ellas que se lance el Estado, tenemos al gobierno de labrador, de fabricante o de mercader; es decir, fuera de su rol esencialmente público

y privativo, que es de legislar, juzgar y administrar ... y si excluye de esos ramos a los particulares, entonces se alza con el derecho privado y con la Constitución, echando a la vez al país en la pobreza y en la arbitrariedad.

"Si esas industrias fuesen atribuciones suyas no de los particulares, por utilidad del Estado convendría desprenderse de ellas, y deferirlas a los particulares. No hay peor agricultor, peor comerciante, peor fabricante que el gobierno, porque siendo estas cosas ajenas de la materia gubernamental, ni las atiende el gobierno, ni tiene tiempo, ni capitales, ni está organizado para atenderlas por la Constitución, que no ha organizado sus facultades y deberes como para casa de comercio, sino para el gobierno del Estado.

"El gobierno no ha sido creado para hacer ganancias, sino para hacer justicia; no ha sido creado para hacerse rico, sino para ser el guardián y centinela de los derechos del hombre, el primero de los cuales es el derecho al trabajo, o bien sea la libertad de industria.

"Un comerciante que tiene un fusil y todo el poder del Estado en una mano, y la mercadería en la otra, es un monstruo devorador de todas las libertades industriales, ante él todo comercio es imposible: el de los particulares, porque tienen por concurrente al legislador, al Tesoro público, la espada de la ley, nada menos; el del Estado mucho menos, porque un gobierno que además de sus ocupaciones de gobierno abre almacenes, negocia en descuentos de letras, en cambios de moneda, emprende caminos, establece líneas de vapor, se hace asegurador de buques, de casas y de vidas, todo con miras de explotación y ganancias, aunque sean para el Estado, y todo eso por conducto de funcionarios comerciales o de comerciantes fiscales y oficiales, ni gobierna, ni gana, ni deja ganar a los particulares.

"Con razón la Constitución argentina ha prohibido tal sistema, demarcando las funciones esenciales del gobierno, ajenas enteramente a toda idea de industria, y dejando todas las industrias, todo el derecho al trabajo industrial y productor, para el goce de todos y cada uno de los habitantes del país". (Los subrayados son míos).

Un exponente del principio de subsidiariedad desde el punto de vista humanista, es Cayetano A. Licciardo (4), quién ubica el tema reconociendo diversos niveles de sociedades intermedias. Dice Licciardo que

⁴⁾ El principio de la función subsidiaria se refiere a la actividad que deben ejercer los órganos del cuerpo social para ayudarse entre sí, a fin de lograr las condiciones que permitan la realización plena de la persona. Vale para toda la comunidad social y no solamente para las relaciones entre sus miembros y el Estado, de manera que cuando se habla de la función subsidiaria del Estado se trata de una de las aplicaciones concretas del principio; la que corresponde a la comunidad mayor respecto de las que le siguen en el ordenamiento social. En un principio de filosofía social, que entronca en la naturaleza social del hombre, la existencia humana y el cumplimiento del deber y del derecho no serían posibles sin el complemento que brindan el cuerpo y la organización social. Por lo tanto, hace a la justicia y al ejercicio del derecho, que es la función fundamental, y se refiere siempre al bien común. No responde a consideraciones de orden técnico, instrumental, o de eficiencia, aunque de su aplicación correcta pueden obtenerse resultados en esos campos. ⁴⁾

(El subrayado es mío)

Uno de los aspectos más importantes es posiblemente el de delimitar los límites de la función subsidiaria. En tal sentido Licciardo dice

⁴⁾ La acción subsidiaria no debe destruir ni absorber. Es ayuda complementaria, de carácter supletorio. Es reserva, a la que hay que acudir sólo cuando es necesario. Una agrupación o asociación no debe hacer lo que la persona puede hacer con igual o mejor competencia por sus propios medios y, de la misma manera, la entidad social mayor no debe hacer lo que puede hacer una entidad menor. Liberadamente usamos en este momento la palabra competencia y no eficiencia. El concepto de eficiencia aquí debe referirse a la eficiencia social, en cuanto a la aptitud para lograr efectos en la comunidad social. ⁴⁾

7-6

"la función subsidiaria es necesaria" (sigue diciendo el mismo autor) (4);

¶ Se trata de una reserva necesaria. Que sea supletoria o complementaria, no quiere decir que pueda prescindirse ni le quita su razón de ser como principio. No es que sea posible hacerle en cuanto a cosa que pueda hacerse o dejar de hacerse o facultad que pueda ejercerse o no. Es una necesidad que obliga, porque es un principio de justicia. La cuestión consiste en advertir con claridad que se trata de una posibilidad que no debe emplearse mal y no que puede suprimirse de la organización social. Y que es de justicia porque si una comunidad mayor toma a su cargo lo que compete a una menor está violando derecho; de esta última, que a su vez, también debe lesionar las de la persona. Plantear la función subsidiaria como principio de filosofía social, no es especulación teórica ni mucho menos un mero preciosismo. Es que el comportamiento de la sociedad y el estudio de las leyes y normas que lo regulan, debe estudiarse en orden al fin de la sociedad, que consiste en la ayuda que todos necesitan para el cumplimiento responsable de las tareas vitales del hombre. Esto hace a la noción del bien común, que es posible por la unión, la solidaridad y la cooperación. Porque así como la naturaleza social del hombre lo ordena a la comunidad, ésta se halla ordenada hacia sus integrantes que son, precisamente, los que le dan razón de ser.

(El subrayado es mío)

Posteriormente, Licciardo (4) se pronuncia sobre el esquema de la división de competencias diciendo:

V El problema a resolver consiste en determinar qué debe hacer el Estado, qué las comunidades intermedias y qué los individuos, para que cada uno haga lo que tiene y no lo que le corresponde al otro. No se trata sólo de invocar el principio de subsidiariedad para limitar la función del Estado, si bien es cierto que el tratamiento del mismo puede responder a la defensa contra el avance del Estado. En general, se suele suponer que el tratamiento del principio de subsidiariedad tiende a limitar este avance, pero hay que tener cuidado porque cuando falta el Estado se puede dar el desorden y el abuso, así como cuando falta la iniciativa privada se puede dar la tiranía ¹¹.
 Este es el problema: ¿Cómo tenemos que ubicar al Estado, sus funciones? ¿Cuáles son las competencias primarias, es decir, los

derechos y deberes del individuo y sus asociaciones, y cuáles las secundarias, o sea, las que garantizan aquellos derechos y la posibilidad de realizar fines por su propia fuerza, bajo su responsabilidad y encaminadas al bien común?

¹¹ El progreso está dado, dijimos, cuando el mayor número posible de miembros de la sociedad alcanzan una personalidad. Por eso es que "la autoridad del Estado no (es) dominadora ni egoísta, sino que es educadora y moderadora, puesta al servicio de cada una de las personas y, más particularmente, de cada ordenamiento colectivo" ¹¹. Esto es lo que nos llevaría al "Estado verdaderamente democrático, es decir, plenamente respetuoso de los valores de la justicia y la libertad"

¹¹ Una cuestión fundamental que no debe olvidarse es que la aplicación del principio está vinculada al concepto que se tenga del ejercicio del poder, porque debe distinguirse con precisión cuanto debe hacer el Estado para garantizar el ejercicio de los derechos y los abusos en que puede incurrir o los desequilibrios que puede provocar cuando se sectoriza, entendiéndose por sectorización el hecho de convertirse en parte o de tomar parte en la lucha por los intereses sectoriales.

¹¹ La subsidiariedad en manera alguna puede justificar una participación que agudice antagonismos. Entenderlo así es desvirtuar

¹¹ la acción de ordenamiento hacia el bien común.

¹¹ Lo mismo debe advertirse cuando se trata de la función subsidiaria a cargo de las asociaciones, agrupaciones caracterizadas como grupos intermedios, o grupos funcionales, en tanto éstas no sean realmente autónomas o se aparten de sus fines específicos para dedicarse a actividades distintas de aquellas para las cuales se instituyen. También los grupos o comunidades intermedias deben

orientarse hacia el bien común y operar como agentes para la colaboración mutua".

(El subrayado es mío)

Refiriéndose al "rol subsidiario en la economía", Licciardo dice:

- ³ Es muy probable que por ser una de las actividades en la que se aprecia más directamente, o un campo en el que la incidencia se aprecia con mayor amplitud o las consecuencias se sienten más concretamente, se esté más acostumbrado o se ceda a la tentación de estudiar el rol subsidiario limitándolo a la intervención del Estado en la economía. Es natural que esto sea así, sobre todo cuando se generaliza la preocupación por determinados defectos o errores. ¿Qué otra cosa es, por ejemplo, la inflación, si no un Estado que tomó para sí más funciones que las que debía y, dicho con más claridad, emprendió más acciones que las que razonablemente podía desarrollar, inventando medios artificiales para cubrir el financiamiento de esas actividades?
- ⁴ No es este el momento oportuno para analizar exhaustivamente las distintas modalidades de la función subsidiaria en la economía, materia que, por otra parte, viene siendo tratada intensamente y casi a diario. Sin embargo, no siempre el análisis de la gestión del Estado como esquema de intervención en la economía se orienta hacia la investigación en torno del uso que hace de su potencia económica, que le viene dada por su economía de recaudación y que se manifiesta en los hechos de riqueza que mueve, recaudando o gastando, para modificar, intencionadamente (no como consecuencia no prevista) las decisiones de los operadores de la economía.
- ⁵ En cambio es más común detenerse en la actuación del Estado como titular de empresas. Hasta se habla del "Estado

empresario", lo que puede confundir, porque lleva a suponer que el problema puede reducirse a determinar si las empresas del Estado son eficientes o no. En este sentido, cabe formularse una pregunta: ¿Es que si las empresas del Estado fueran eficientes, no tendríamos que averiguar si el principio de la función subsidiaria está bien o mal aplicado? Claro que si además de tomar empresas a su cargo o crearlas, éstas son ineficientes la cosa es peor. Pero no se trata sólo de la eficiencia.

Esto hay que vincularlo con el mayor poder que confiere al Estado el manejar bienes de producción, porque cuando así ocurre se suma el poder económico al poder que da la autoridad. La gestión de las empresas del Estado, antes que como parte de la eficiencia o de la técnica, debe entenderse como parte de la política económica. Lo que deba interesar es comprobar si la decisión política por la cual fueron creadas o tomadas por el Estado se cumple o no, porque el punto de partida es la intervención para incidir en el orden económico y social. Por otra parte, los problemas de la economía y de la eficiencia, como también los de la técnica, siempre tienen solución ya que, en definitiva, se reducen al buen uso de los instrumentos por parte de quienes tienen la responsabilidad de utilizarlos.¹¹

¹¹Lo difícil de solucionar son las implicaciones o las consecuencias políticas y sociales.¹²

(Los subrayados son míos)

Hecha esta introducción al principio de subsidiariedad, cabe retomar a la referencia inicial en virtud de la cuál se debe examinar la cuestión teniendo a la vista toda la gama de entidades intermedias privadas y públicas. El principio de subsidiariedad así entendido, dentro del contexto de múltiples relaciones políticas, no se transforma en una cosa etérea y declarativa, sino que permite definir para cada caso concreto, una relación costo-beneficio susceptible de ser cuantificada.

Ante una obra común la sociedad interesada podrá conocer el monto del esfuerzo individual requerido, al que se llegará a través de la contribución comunitaria. El simple expediente de satisfacer requerimientos locales con emisión monetaria espúrea, o incluso con rentas generales, sólo conduce a que otras regiones necesitadas concurren en búsqueda de otra parte compensadora que solo termina por empobrecer al conjunto sea por el envilecimiento de la moneda, o por la mayor presión tributaria, afectando en ambos casos la iniciativa y el esfuerzo individual.

Hecha esta disquisición, cabe ahora centrar la atención sobre el sistema de administración del país, en el que los municipios debieran tener especial relevancia

La presencia de los municipios, consecuente con el principio de subsidiariedad es importante, pero valga como ejemplo de declaración, la siguiente que recoge La Nación en un editorial referido a la "Función de las Municipalidades" (5), cuya íntegra transcripción agregó para destacar la vigencia conceptual que durante distintos gobiernos se ha venido manteniendo

1 En su fugaz tránsito por la ciudad de Reconquista, el presidente Videla tuvo oportunidad de reafirmar la opinión oficial sobre la acción del municipio como base de la organización subsidiaria. "En ésta — señaló como síntesis — es donde se juegan todos los días los problemas, motivo por el cual se constituye en una escuela de dirigentes."

"Anteriormente, al declarar inaugurada la I Reunión de Ministros de Gobierno, en Santa Rosa, el gobernador de la provincia de La Pampa manifestó que "el municipio es cimiento histórico, geográfico y político de la organización nacional. Institución que no han logrado destruir los fuertes embales del centralismo, concomitante a toda forma de totalitarismo".

"Las dos definiciones revitalizaron el concepto de municipio que es, en definitiva, el ámbito adecuado para que la comunidad elija sus gobernantes entre aquellos que más se han destacado y puesto en evidencia su vocación de servicio. "A ellos — acotó el alto funcionario pampeano — la comunidad les otorga el poder para que, como herramienta necesaria y no como trofeo sin consecuencia, lo utilicen en bien de todos."

1 La revalorización del municipio es justificada si consideramos que en el país coexisten cerca de 1600 comunas. Al referirnos al crítico escenario del conurbano bonaerense,

observamos que la superposición de funciones y la indecisa demarcación de áreas comunales se habían sumado a la ausencia de identidad lugareña de sus habitantes. Ello determinó, con el pasar del tiempo, un crecimiento desmesurado que no contó con la infraestructura adecuada para absorberlo y, básicamente, con la ausencia de una conducta municipal que velara satisfactoriamente por la salud física y moral de sus comunidades. De esa manera, dificultado o quebrado el diálogo y la capacidad de exponer sus problemas disímiles, la población se aisló tanto como sus autoridades, creando un vacío de poder.

7-11

Schumacher, refiriéndose a la "Organización y Propiedad" y en particular a una "Teoría de la Organización en Gran Escala" (6), nos enseña que "en cualquier organización, grande o pequeña, debe haber una cierta claridad y orden: si se produce desorden, no se puede cumplir con ningún objetivo", pero agrega que no obstante ello, el orden como tal es estático y sin vida, razón por la que es necesaria la idea creadora del hombre.

Toda organización debe esforzarse por

}	- La regularidad del orden y - El desorden de la libertad creadora.
---	--

"El peligro específico a toda organización de gran escala es que su propensión y tendencia naturales favorecen al orden a expensas de la libertad creadora".

La centralización es principalmente una idea de orden; la descentralización, de libertad. El orden requiere inteligencia y conduce a la eficiencia, mientras que la libertad exige y abre la puerta a la intuición, y conduce a la innovación.

Cuando más grande es una organización, tanto más obvia e inevitable es la necesidad de orden. Pero si esta necesidad, se busca con tal eficacia y perfección que no queda ningún campo de acción para que el hombre ejercite su intuición creadora, la organización se transforma en algo muerto y en un desierto de frustración.

Seguidamente Schumacher elabora cinco principios con los que intenta formular una teoría de la organización de gran escala.

1.- El Principio de Subsidiariedad o el Principio de Función Subsidiaria, que dice: "Es una injusticia y al mismo tiempo un mal grave y un atentado contra el orden el asignar a una asociación más grande y más alta lo que las organizaciones más reducidas y subordinadas pueden hacer. Porque toda actividad social debería ser de la misma naturaleza; dar ayuda a los miembros de su cuerpo social y jamás destruirlos ni absorberlos." El nivel más alto no debe absorber las funciones del más bajo, en el supuesto (equivocado) de que siendo más alto automáticamente se es más sabio y las habrá de satisfacer de forma más eficiente.

La responsabilidad siempre debe recaer sobre aquellos que deseen primar a un nivel más bajo de su función, es decir de su libertad; son ellos quienes tienen que probar que el nivel más bajo es incapaz de cumplir esa función en forma satisfactoria y que el nivel más alto puede hacerlo mucho mejor.

Aquellos que mandan, debieran estar seguros de que cuanto más perfectamente se preserve un orden jerarquizado entre las diversas asociaciones, observando el principio de la función subsidiaria, tanto más fuerte será la autoridad y efectividad social y la condición del Estado será más feliz y más próspera.

Los opositos de centralización y descentralización quedan atrás; el principio de la función de subsidiaria nos enseña que el centro ganará en autoridad y efectividad si la libertad y la responsabilidad de las formaciones más bajas son cuidadosamente preservadas, con el resultado de que la organización como un todo "será más feliz y más próspera".

De esta forma (el centro) hará mucho más libre, enérgica y efectivamente todas esas cosas que solo a él le pertenecen, porque es el único que puede hacerlas.

2.- El Principio de Vindicación que propugna que el gobierno mayor defienda en contra del reproche o la acusación a las formaciones menores, demostrando que es verdad y válido, justificar y apoyar.

Un buen gobierno siempre es un gobierno de excepción y en tal sentido, la excepción debe ser suficiente y claramente definida, procurando que los criterios de responsabilidad sean pocos y claros.

Salvo que el número de los criterios de responsabilidad se mantengan bajo la creatividad y el espíritu emprendedor no pueden florecer en los niveles inferiores.

3.- El Principio de Identificación : cada unidad subsidiaria debe tener una cuenta de beneficios y pérdidas y un balance. Para el emprendedor un balance es esencial, aún cuando solo tenga por objeto fines internos pero sirve también a los efectos de la comparabilidad y la competencia.

4.- El Principio de Motivación: para una gran organización con su burocracia, sus controles remotos e impersonales, sus numerosas normas y reglamentaciones abstractas, y sobre todo, la falta de cohesión relativa que resulta de su mismo tamaño, la motivación es el problema central. En la cumbre, la dirección no tiene mayores problemas de motivación, pero a medida que vamos hacia abajo de la escala el problema se va convirtiendo en agudo.

Toda estructura organizativa que esté concebida sin consideración alguna por esta verdad fundamental es muy poco probable que triunfe.

5. El Principio del Axioma medio señala que el centro debe ponderar cuidadosamente el "medio" entre la exhortación y la instrucción.

METODO	CONSECUENCIA	CRITICA
Exhortación (blando)	libertad emprendimiento creatividad	"ellos hablan solamente pero no hacen nada"
Instrucción (duro)	orden	"quieren manejar la industria desde la dirección general"

Ni el método blando de gobierno a través de la exhortación, ni el método duro por medio de las instrucciones son satisfactorios. Lo que se requiere es algo en el medio, un axioma medio, un orden desde arriba que a pesar de ello no es exactamente un orden.

Es realmente difícil para la dirección general sacar adelante sus ideas creadoras sin impedir la libertad y responsabilidad de las formaciones de abajo.

De este modo Schumacher, resume en su libro "Lo Pequeño es Hermoso" (6), ideas que también coadyuvan a la interpretación de los conceptos que esencialmente interesan destacar.

Independientemente de las ideas referidas, cabe retomar la cuestión respecto de una relación concreta que se presenta en el caso de la Provincia de Buenos Aires y los municipios que la componen.

7-14

Centrando la atención entre solo DOS eslabones intermedios de la cadena, en este caso aplicable de la relación ESTADO PROVINCIAL-ESTADO MUNICIPAL, es realmente clarificador los conceptos vertidos por varios intendentes municipales que actuaron durante el Proceso de Reorganización Nacional que fué un período de una conducción militar altamente centralizada.

Pérez Izquierdo, intendente de Lanús, refiriéndose a la lenta evolución de la "municipalización" de facultades decía: (7) *"Es posible que alguien piense que esto puede traer para el poder central una pérdida de poder político (Tema sobre el que volveré), pero no es así. La descentralización operativa trae como consecuencia una mayor eficiencia por la relación inmediata entre el administrador y las personas a las cuales van dirigidas las medidas. Se trata de un mejor conocimiento del medio y un mejor discernimiento y a la tarea irremplazable del diálogo y la participación directa. Ello refuerza la acción central, revirtiéndose la tarea de los intendentes en provecho de la conducción unificada del gobierno central. La descentralización implica un fortalecimiento, sin duda, a partir de la confianza que se deposita en quienes tienen que llevar a cabo la ejecución de esta política. Como consecuencia, tiende a que todos tengan igualdad de posibilidades en un principio equitativo de justicia social"*.

Más adelante, en otra parte de sus consideraciones, el mismo intendente Pérez Izquierdo refiriéndose a las tasas y el presupuesto se quejaba de las dificultades que surgen de la evolución de los recursos y los gastos, por ser emergentes de una planificación provincial y haciendo referencias a las limitaciones de tal planificación centralizada.

Otro intendente que se expidió sobre la descentralización del poder en la misma ocasión, fué Ernesto Rodríguez, del Partido de Morón, quién refiriéndose a si la segunda etapa del Proceso de Reorganización Nacional había frenado la descentralización, declaraba (7):

"Durante la primera etapa se generó, a partir de las pautas surgidas de los documentos liminares, una profundización hacia los municipios, pues éstos constituyen unidades políticas fundamentales y, por ende, verdaderas escuelas de formación de dirigentes. Pero siempre las alternativas de cambio implican un replanteo: ahora nos estamos refiriendo a la vieja escuela política argentina, en la cuál la concentración del poder y la centralización de funciones ha sido la norma. Yo abogo por marcar claramente mis principios en cuanto a creer con toda firmeza que la única posibilidad para desarrollar una nueva dirigencia en la Argentina es a través de una efectiva y muy concreta desconcentración de funciones. Y esto debe ser en todos los niveles".

Tratando también el tema de la descentralización y la autarquía municipal decía que tenía un amplio margen de maniobra, pero que las difi-

cultades surgían de la evolución de los recursos y los gastos en cumplimiento de la planificación provincial.

Un tercer intendente, (7) Julio Ernesto Cassanello, de Quilmes daba un ejemplo de los beneficios de la descentralización diciendo que *"tienen su propia dirección de servicios sanitarios, como ente descentralizado dependiente de la intendencia. Ello significa que el partido no depende, en algo tan vital como el agua y las cloacas, de la entidad que ejerce la hegemonía en esta materia. Siendo así, arbitramos las actuales soluciones: un acueducto de cuatro kilómetros que hoy brinda cuarenta y tres mil metros cúbicos diarios más de agua. Otros partidos, no han podido solucionar el problema, no por la ineficiencia de sus autoridades comunales sino porque están englobados dentro de un gran paquete que es resorte de esa entidad madre nacional"*.

En relación con la incidencia de la descentralización en la evolución de los presupuestos y en las tasas, y las responsabilidades de las mismas, manifestó que *"Los incrementos de las tasas no son de resorte exclusivo municipal. La Provincia de Buenos Aires es la que, en determinados momentos, indica las pautas por seguir, fijando los porcentajes topes. Dentro de ese porcentaje se mueve el intendente"*.

El principio de subsidiariedad, en su expresión teórica, queda demostrado que tiene vigencia práctica en la administración descentralizada con las declaraciones precedentes.

El segundo aspecto a considerar en relación con el principio de subsidiariedad relacionado con la administración descentralizada es el del poder político que he anunciado al referirme a las manifestaciones del Intendente Pérez Izquierdo.

La administración centralizada, independientemente de la eficiencia o ineficiencia que tenga, permite una mayor centralización del poder político. Por el contrario, la provincialización y municipalización de la administración implica a la inversa una pérdida de poder político. Valga en este sentido, solamente transcribir el siguiente proyecto de declaración requerido por el diputado Miguel J. Serralta cuando la pide a sus pares que se manifiesten diciendo (8):

"Que vería con agrado que el Poder Ejecutivo nacional, al efectuar designaciones de funcionarios de la Nación en las provincias, tuviera la deferencia de concretar consultas para obtener su acuerdo con los señores gobernadores que, debemos recordarlo, son los genuinos representantes de las respectivas poblaciones de cada distrito, resultando los funcionarios, por el contrario, solo los que cumplen actividades que generalmente las provincias han delegado en el poder central."

El diputado Serralta fundaba su iniciativa en los siguientes términos:

"Señor Presidente:

Son numerosos los funcionarios que en las provincias argentinas cumplen, designados por el Poder Ejecutivo Nacional, las más diversas actividades, generalmente delegadas por los Estados provinciales en la Nación.

El federalismo bien entendido indica que es el primer mandatario de cada provincia quien ejerce las funciones fundamentales en el territorio de su distrito y a quien corresponde el contralor de todos y cada uno de los actos del gobierno provincial.

Es más, el artículo 110 de la Constitución Nacional indica que los gobernadores de provincias son agentes naturales del gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación y, si extramuramos la interpretación de la concepción federalista de nuestra Carta Magna y de este artículo de ese instrumento medular de la arquitectura legal de nuestro país, deberíamos convenir que estas designaciones -la de los delegados de determinados sectores de las funciones delegadas- deberían ser efectuadas por los propios "agentes naturales del gobierno federal", es decir los gobernadores de cada provincia.

Resulta muchas veces insólito, por no usar otro calificativo más denigrante para la jerarquía de un gobernador de provincia elegido por su propio pueblo, tener noticias por los diarios o por una simple invitación para participar en la asunción, conocer el nombre de la persona que habrá de ejercer, bien sean funciones universitarias, de la justicia, de los estamentos laborales, de vialidad, de servicios sanitarios, de hospitales, gas o algún otro servicio público, por ejemplo.

Jerarquizar a los representantes del pueblo será una forma más de fortalecer la democracia genuina, la que otorga el poder a aquél a quien el pueblo se le ha conferido mediante la expresión de su voluntad, utilizando el arma de mayor contundencia: el voto popular".

(El subrayado es mío)

Como corolario de este capítulo, parece innecesario concluir que el principio de subsidiariedad, entendido en todos los eslabones de la cadena, es aplicable a la descentralización de las funciones administrativas del Estado Nacional en favor de las organizaciones menores.

Independientemente de tratarse el tema entre los extremos ESTADO-INDIVIDUO, donde entran a jugar factores de tipo filosófico, lo que queda aclarado es que cualquiera sea el grado de liberalismo o estatismo que quiera imprimirse a una gestión, la descentralización es el camino más aconsejable para lograr una mayor eficiencia.

Los gobiernos centrales, en este sentido, tienen que ser concientes de la pérdida del poder político que esta delegación de facultades implica. Si a su vez la delegación continúa en las distintas etapas, el nivel de eficiencia tenderá a aumentar.

Leandro N Alem decía: "A medida que ensanchemos la acción del poder central, haciéndolo intervenir en los negocios locales; a medida que engrandezcamos sus atribuciones y sus facultades; a medida que restrinjamos la acción y la facultad de los poderes locales, que debilitemos su autonomía y su vida propia, enervamos sus fuerzas y adormecemos su espíritu ..." (9)

Alain Peyrefitte (10) comentaba que "Un autonomista bretón me ha afirmado, con una terca obstinación:

-Bretaña es tan grande como Holanda. En el momento de nuestra anexión, Bretaña estaba incluso mucho más poblada. Ahora, está cinco veces menos poblada y es diez veces menos rica. He aquí lo que nos ha traído Francia.

Su comparación era llamativa, y las bases son exactas. Solamente olvidaba una cosa, y es que habría podido aplicarse a cualquier provincia francesa, salvo a la Ile-de-France. Con la única excepción de la provincia capital, la nación que se anexionó Bretaña ha sido por entero víctima del mismo mal que ella...

Pero ¿cómo no extrañarse ante la historia paradójica de Holanda, tan pobremente provista por la Naturaleza, y cuya importancia es tan grande, desde hace más de trescientos años, en la economía mundial?

Otros aspectos que señala con total claridad es el relacionado con la "sinrazón del Estado", cuando dice: (11)

El Estado asume unas funciones que van mucho más allá de su misión nacional.

Poco a poco, se sustituye a los poderes locales, a las corporaciones, a las familias; interviene, mediante una multitud de medidas, en el terreno de la agricultura, de la industria, del comercio, de la Seguridad Social, del medio ambiente; se apropia de los servicios de la Policía, de la red de comunicaciones y de la salubridad. Como decía Royer-Collard: «Es el delegado del soberano el que enciende los faroles callejeros.»

.....

El poder centralizado nunca se desalienta de centralizar, incluso cuando tiene todas las de perder.

De ese modo, ejerciendo él mismo la censura cinematográfica, el Estado se ha convertido con frecuencia en odioso o ridículo, sin otro efecto que asegurar la publicidad de las películas prohibidas. Finalmente, casi ha renunciado a asumir esta prerrogativa, a la vez que negándose a desprenderse de ella. Sin embargo, una descentralización de las decisiones sería más eficaz. Dejaría a los alcaldes de unos 4.000 municipios en los cuales hay cines, la libertad de prohibir la proyección de las películas clasificadas como violentas o pornográficas, si esta proyección planteaba problemas de *orden público* en sus circunscripciones. A decir verdad, éste es el único criterio que justifica la prohibición de una obra. Ahora bien, no tiene su aplicación a nivel nacional. El espíritu público no es el mismo en Lourdes que en Saint-Tropez. Lo que allí parece provocativo, en otra parte suscita unas reacciones hastiadas. Pero el jacobinismo de la Administración no admite estas diferencias.

La centralización presenta grandes ventajas para una nación en guerra o en estado de alerta, cuando el orden no se discute. Pero implica graves peligros para lo corriente de todos los días, e incluso para prepararse para lo no corriente. El exceso de responsabilidades por parte del Estado acarrea la ausencia de responsabilidades por parte del ciudadano. De esta ausencia y de este exceso, han nacido precisamente las revoluciones o rebeliones en que es pródiga la historia de Francia. Hecha para afrontar la crisis, la centralización la sostiene. Segrega el clima dramático que, finalmente, la justifica.

Aliada con el poder absoluto —su elemento natural—, despierta el despotismo, que acarrea, por una pendiente natural, la aventura, la guerra o la revolución. Unida a unas instituciones libres, las perverte, haciendo de ellas un envite demasiado apasionadamente codiciado para que su estabilidad pueda mantenerse durante mucho tiempo.

En efecto, desde finales de la década de 1960, las cosas han cambiado un poco, evolucionando. Los servicios administrativos se han vuelto más accesibles a quienes lo utilizan. El estilo de la acogida se humaniza. Se simplifican los formularios. Pero la causa de su complejidad permanece inmutable. La separación hostil persiste en muchas mentes: para la Administración, el administrado personifica la incompetencia o el fraude; para el ciudadano, el universo administrativo sigue siendo una institución malévola.

La centralización es, en Francia, la debilidad común a los diversos regímenes. Si los hace a todos vulnerables, ella misma permanece invulnerable. El Estado es siempre el invasor.

Conviene también en esta instancia leer a Carlos Strasser cuando discurre sobre el poder político (12) señalando:

.....

Cuanto mayor margen y legitimidad le dé un país al fenómeno de la concentración del poder, tanto más será ésa una nación de personas privadas, carentes de una participación tal que les permita acumular experiencia y adquirir educación política; tanto más el ambiente natural del autoritarismo; tanto más el sitio en que la contiene con el gobierno se malforme en lucha por el máximo botín de recursos; y tanto más la sede alternativa de una paz impuesta "manu militari" y la inestabilidad.

.....

Las últimas generaciones se anularon o bien fueron acorraladas políticamente. Y el país llegó por esa vía a la crisis más generalizada, aguda y perniciosa que haya conocido. No es, pues, por tutelajes a la manera del Gran Inquisidor de Dostoievsky como, de verdad, se alcanzará ninguna meta democrática. Ella nos estará negada por definición. No solo porque un régimen de tutela es para incapacitados sino porque, en cuanto instituido, es incapacitante. Tenemos que des-concentrar el poder.

REFERENCIAS AL CAPITULO 7.1.

"EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y EL PODER POLITICO"

- (1) La Nación 5-11-81
- (2) La Nación 26-7-81
- (3) Alberdi, Juan Bautista "Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853".
- (4) El Estado y el Principio de Subsidiariedad. Cuaderno de Empresa N° 5. Separata de la Revista Empresas N° 45 publicada por ACDE Argentina-Bs.As.1978
- (5) La Nación 3-10-80
- (6) Schumacher, E. F. "Lo Pequeño es Hermoso" . Ed. Herman Blume-Madrid 1978- págs. 207 y 55.
- (7) La Nación 26-9-81
- (8) Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de La Nación del 25 y 26 de julio de 1985, pág. 2767.
- (9) Citado por "La Razón" en el artículo "Un nuevo pacto federal" en la edición del 12.1.88.
- (10) Alain Peyrefitte - El Mal Latino (op. cit.) pág. 193/4
- (11) Alain Peyrefitte - El Mal Latino (op. cit.) pág. 396 y 403
- (12) Carlos Strasser "Concentración del Poder y clase de vida política" págs. 213/4 del libro "Pensar la República" de Fundación Piñero Pacheco-Ed. Persona a Persona S.A. 1977.

7.2. EL TESTIMONIO DE OBSERVADORES RELEVANTES

Al desarrollar el capítulo anterior nos referimos al "Principio de Subsidiariedad y al Poder Político". El primero de los conceptos lo sustentamos en la de varios pensadores que seleccionamos en tanto los consideramos exponentes de las diversas ideas sobre el principio de subsidiariedad. En cuanto al aspecto relacionado con el poder político, centralizamos las investigaciones en documentos y expresiones de quienes estuvieron llamados a administrar. En uno y otro caso, nos hemos basado en la apreciación de observadores que hemos considerado relevantes y susceptibles de sumar, en sus coincidentes apreciaciones, una conclusión objetiva.

En este capítulo, continuaremos examinando el tema de la descentralización administrativa, a la luz de otros observadores relevantes y que también habrán de contribuir a arribar a una conclusión más definitiva, por la generalidad de los conceptos que en cada caso se consideran examinados desde ángulos, épocas y administraciones distintas.

7.2.1. Francia de los Siglos XVII y XIX

La cita que en este caso se ha seleccionado tiene interés por estar referida a un sistema monárquico y centralista como el de Francia del Siglo XVII.

Al respecto, se trae a colación las expresiones volcadas por Alain Peyrefitte (1), cuando al referirse a la historia de Francia, señala:

¹ La Historia de Francia es, por consiguiente, una lenta subida hacia la centralización. Poco a poco, se ha construido una monarquía administrativa, cada vez más centrada en el soberano, en sus ministros; o en su burocracia,² que actúa firmemente en nombre de ellos. Sully reunió los instrumentos; Richelieu ha formado la orquesta; Luis XIV ha tocado *fortissimo* una sinfonía que todavía nos ensordece.

² Esta lógica refleja menos la voluntad deliberada de los gobernantes, que el deseo de la conciencia pública, desde Felipe el Hermoso hasta la V República. Sully ha confiado unas misiones temporales de intendente a unos consejeros de Estado o a relatores del Consejo de Estado. Richelieu los convirtió en altos funcionarios permanentes.³ Creación decisiva: colocados por todas partes en Francia, harán remontar todos los asuntos hacia ellos, y de ellos, a las oficinas de Versalles. Desde entonces, el Estado, moldeado sobre el ejemplo romano, prevalecerá sobre la tradición de las franquicias medievales; tradición que, en los países protestantes, fundará, por el contrario, la democracia local.⁴

El marqués de Argenson hace constar que, en 1672, este sistema está perfectamente a punto: «Nuestro gobierno se ha arreglado por completo sobre un nuevo sistema, que es la voluntad absoluta de los ministros de cada departamento: se ha abrogado todo lo que compartía esta autoridad. De ese modo, la corte ha tomado todo el parecido de lo que el corazón es en el cuerpo humano; todo pasa por él y vuelve a pasar varias veces para ir a circular a las extremidades del cuerpo».

Para hacer frente a la multiplicación de los asuntos, los secretarios de Estado se rodean de un número creciente de empleados, que hinchan a su vez, por su sola presencia, el volumen de los asuntos. La «ley de Parkinson» causa estragos. Los intendentes duplican, y cuadruplican, el número de sus subdelegados. Se rodean de empleados principales, los empleados de escribanos. Entretienen y mantienen, sobre todo con el interventor general, una correspondencia cada vez más abundante que, no pudiendo ser leída por su único destinatario, justifica el *crecimiento de las oficinas*. El volumen de los archivos se eleva en proporción geométrica.

Los cuerpos intermediarios, mediante los cuales los franceses se administraban por sí mismos, se marchitan y desaparecen. En 1692, se proyecta vender en pública subasta no sólo todas las dignidades de alcaldes, con excepción de París y Lyon, sino también la mitad de los cargos de regidores.* No son ya unos poderes lo que se ponen así en subasta; son únicamente unos títulos.

Luis XIV ha dado instrucciones a sus ministros de informarle a él «para todas las cosas, aunque sea para despachar un pasaporte». Sus ministros transmiten la consigna, a su vez, para no correr el riesgo de caer en falta ante él.

El intendente ejerce una tutela administrativa sobre las municipalidades y los hospicios, verifica las deudas de las comunidades y asiste en persona a las asambleas de los pueblos. Recaudación de impuestos, presidencia de los despachos de hacienda, suministros, medidas militares, trabajos y construcciones, todo le incumbe. Por mediación de estos treinta altos funcionarios, el soberano está presente en todas partes. Nada queda a cubierto del *sol-reati*.

En el mismo libro anterior, y trasladado casi 200 años después, pero siempre en Francia, Peyrefitte cita a COURNOT (2), quien en 1864, había escrito:

"Es esencia de la administración tender a centralizarse.

"La confianza en el resorte moral, el resorte de gobierno, que ningún reglamento puede reemplazar. En vano se descentralizaría por vía reglamentaria, es decir sobre el papel si el espíritu de desconfianza, si los celos de las atribuciones personales, si la afición a determinados detalles se encuentran en la autoridad superior, la lógica demostrará siempre que no se pueden negar a la autoridad superior unos detalles en los que quiere mezclarse y de los cuales es por lo menos indirectamente responsable. La lógica exigirá asimismo que la opinión de la autoridad superior en un asunto en el que ha deseado intervenir directamente, prevalece sobre la opinión de la autoridad inferior.

"De hecho, se comprende que esto equivale a transferir la decisión, no al juicio personal del alto funcionario que evoca, sino a algún empleado de despacho o de corte (curia), que, en lo corriente, no tiene el mismo rango en la jerarquía y cuya opinión no ofrece las mismas garantías que la del funcionario sobre el cual ha ejercido el derecho de evocación ... El progreso de la centralización administrativa sería una causa de depravación y de desorden en el gobierno".

7.2.2. De la organización nacional argentina.

Los principales autores y pensadores que a nuestro juicio revisten el carácter de observadores en la época de la organización nacional argentina, son Alberdi y Esteban Echeverría.

Alberdi (3) hablaba de una "federación unitaria y centralista" para distinguir la federación de una simple alianza o pacto susceptible de ser revisado. En tal sentido, a la federación le asignaba el carácter de unión política permanente.

Es así como desde el punto de vista político, Alberdi veía en la federación un hecho centralizante, que le daba al conjunto la posibilidad de ser Nación. Su pensamiento económico emergente de las obras que produjo, es eminentemente liberal y hace especial énfasis en el compromiso y obligación del Estado (nacional) en cuanto a la emisión monetaria, pero no se detiene a considerar específicamente los efectos de la centralización y descen-

tralización de las funciones administrativas del gobierno.

En lo que hace al fenómeno administrativo y grado de centralización y descentralización de funciones, no entra a considerar específicamente la cuestión, aparentemente consintiendo la situación reinante que para la época era de evidente y envidiable descentralización administrativa, ya que aún el gobierno central no había asumido funciones. Estaba en la época de la organización nacional.

Esteban Echeverría está inserto en el mismo momento histórico y tiene frente a sí un campo de observación similar al de Alberdi pero a diferencia de aquél se expedía sobre este punto con mayor precisión cuando decía que:

"Queremos, ... en la organización nacional, la soberanía e independencia de cada provincia en todo lo relativo a su régimen unitario, y la erección de un gobierno central para la gestión de los intereses y la dirección de los negocios generales de la confederación", agregando más adelante:

"Queremos, para asegurar el goce de [las] garantías sociales, la organización del sistema municipal en cada distrito, en cada villa, en cada departamento de provincia, y V.E. no debe ignorar que el sistema municipal es el fundamento necesario de toda federación bien consolidada y cimentada" (4)

Para una mejor interpretación del pensamiento de Echeverría es necesario recordar que se entendían por "municipios" a las ciudades que hoy son capitales de provincia; ya que eran esas ciudades con sus villas y zonas rurales de influencia lo que actualmente se visualizan como claros y definidos territorios provinciales.

7.2.3. De la administración francesa.

Alain Peyrefitte, varias veces ministro con Charles De Gaulle, luego de haber llegado al congreso como diputado, en su libro "El Mal Latino", refleja los inconvenientes de la centralización administrativa, en diversos y congruentes párrafos, que nos permitimos transcribir por representar un importante observador de la Francia actual.

Señala que (5):

"Como el cáncer administrativo ha roldo a Francia desde hace tres siglos y medio, he aquí la verdad más ignorada por los franceses. Sobre este punto, son de una sólida inconsecuencia. "El Estado Moloch", denunciado por Maurras, ha sido edificado por la realeza que admiraba el propio Maurras.

¿Quién no ha oído a tal crítico áspero de los "chupatintas" anunciar con orgullo que acaba de lograr que su hijo o su hija ingresase como funcionario? No hay un solo político que no afirme ser descentralizador: ni uno solo que no reclame la "nacionalización" del colegio de su región.

La mayor inconsecuencia ha sido la de creer que la potencia del Estado debía ser limitada en la cumbre, por la inestabilidad del ejecutivo; y no en la base, por la capacidad dada a unas agrupaciones legítimas -municipio, o cantón, o departamento, o provincias- para regentear por sí mismas sus propios asuntos.

Parece sumamente ilustrativo, transcribir también algunos ejemplos puestos sobre el tablero por el aludido político francés, tal como el referido a "la irresponsabilidad"(6) cuando dice:

"En la escala jerárquica, no se salta nunca un peldaño, aunque fuera para una decisión mínima. ¿Un modesto funcionario pide unas vacaciones? Debe hacerlo "por la vía jerárquica". La decisión vuelve a descender seguidamente, de acuerdo con los mismos caminos. El grosor de los expedientes no está en relación con la importancia del objeto, sino con la del organismo.

"La energía se gasta en ascender y en descender unas escaleras desalentadoras. Con frecuencia, se agota antes de haber alcanzado la parte de arriba o la de abajo. Los impulsos superiores no son siempre transmitidos, y la base no puede siempre alertar la cumbre: los que saben no deciden; los que deciden no saben.

"Si la comunicación oficial está anquilosada, en cambio la comunicación clandestina avanza rápidamente. Un profesor recibe del sindicato el anuncio de su traslado o de su ascenso, semanas antes que los servicios competentes se lo notifiquen. Los boletines sindicales le informan, a su modo, de la política del Ministerio; traducen en términos comprensibles -pero no siempre comprensivos- el ilegible "Boletín Oficial".

"La jerarquía cubre con un velo protector el proceso de toma de decisión: se ignora quién decide; suponiendo que alguien decide. Porque sucede que nadie decide, y sin embargo la decisión se ejecuta, por la velocidad adquirida, sin haber sido tomada nunca. No obstante, la jerarquía se mantiene, por débil que sea su rendimiento: se ha convertido en la razón de ser de quienes la constituyen. ¿Cuál sería la autoridad de un "cuadro" intermedio, si se podía prescindir de pasar por él? Inconscientemente, se opone a una comunicación más rápida, que le relacionaría con el público; a la descentralización

que le excluía".

"Kafka relata la historia de un general chino, defensor de la Gran Muralla. Los tártaros avanzan y él envía un correo a Pekín para recibir las órdenes del emperador. Un mes de cabalgar a la ida; un mes para que los mandarines pongan a punto la estrategia y la sometan a la firma del hijo del Cielo; un mes de cabalgar a la vuelta. Mientras, la situación ha cambiado mucho. No importa. El general ejecuta con exactitud la maniobra imperial, y se hace derrotar imperialmente".

Mencionando a la organización jerárquica, Alain Peyrefitte (7) comentaba:

"Una organización jerárquica exige que todas sus partes evolucionen al mismo paso, como un ejército. El cambio es rechazado, si no puede ser adoptado en bloque. Equivale a decir que es casi siempre rechazado, salvo en caso de crisis.

"En 1975, el "malestar del Ejército" dio una nueva ocasión de comprobar este hecho. Hice una encuesta junto a algunos jefes de cuerpo.

"Este malestar -me replicó el primer coronel- nosotros lo percibíamos. Y bien que propuse algunos cambios, que habrían bastado sin duda para disipar la atmósfera. Pero en las altas esferas me han provenido: ¡No se divierta con este juego! ¡Su regimiento no es el único! No olvide que toda modificación del reglamento debe ser decidida por todas las unidades a la vez.

"Otro coronel me dijo:

"He querido transformar el toque de retreta y autorizar a todos los soldados libres de servicio a salir de paisano desde las dieciocho horas a la una de la madrugada. He sido desaprobado por el mando ... Me han pedido que esperase la adopción de un nuevo reglamento.

"¡El reglamento! En ningún sitio fija las reglas con más minuciosidad que en el Ejército. El "Servicio de guarnición" y el "Servicio de los cuerpos de tropa", verdaderos manuales de la vida cotidiana, se remontaban los dos a 1930". "Estos textos se habían vuelto inaplicables. Las costumbres habían evolucionado. El reglamento, no."

"Frente a las sociedades monocéntricas, para quienes todo cambio es agresión, las sociedades policéntricas acogen y estimulan la innovación".
agregando más adelante: (8)

"El innovador es aquel que sabe poner en relación unos elementos

que todavía no había pensado en acercar, y que logra hacer de ellos una novedad útil.

"El encasillamiento y la rígida división del trabajo que caracterizan a todo sistema jerárquico, hacen difícil agrupar los elementos necesarios para la síntesis innovadora. Observemos a Bernard Palissy, quemando sus muebles para alcanzar la temperatura en que la porcelana se esmaltará. Cristóbal Colón, imponiendo a su tripulación amotinada su certeza de descubrir una ruta hacia China y las Indias. Marx, fundando una doctrina para liberar a las clases trabajadoras de la explotación capitalista. Henry Ford, efectuando una penetración tecnológica para el establecimiento de cadenas de fabricación de automóviles. Freud construyendo un sistema sin precedentes de interpretación del inconsciente y de curación de las enfermedades mentales. Einstein, descubriendo las leyes de la relatividad. Todos -tan diversos- son unos innovadores: precursores por el pensamiento; emprendedores por la afición al riesgo; adaptadores por la ingeniosidad; transformadores por la energía; creadores por la pasión de ganar. ¿Cómo se las habrían compuesto, si les hubiera sido preciso esperar, para atreverse, las autorizaciones jerárquicas?

"Las pequeñas unidades policéntricas, en las que los individuos toman sus decisiones de manera autónoma, se adaptan, innovan, progresan.

"Los grandes conjuntos monocéntricos son iguales a los animales, prehistóricos, que han desaparecido porque su propia masa les impedían adaptarse a su medio ambiente".

No puede tampoco dejar de reproducirse las siguientes expresiones del ya citado político y ministro francés (9):

"Los ciudadanos se tropiezan en las ventanillas como un abejorro contra un cristal. Unos impuestos atrasados que el fisco les reclama como resultado de un error cometido por él mismo, pero que no quiere reconocer. Una pensión de viudedad que es denegada porque no se consigue encontrar el rastro de un patrón del difunto treinta años antes. Una petición de reembolso de productos farmacéuticos a la Seguridad Social, que ésta devuelve reclamando unos documentos que el asegurado le ha enviado hace ya seis meses sin conservar copia. Una petición de permiso de construcción, obstinadamente rechazada, porque la forma de una ventana no agrada a los servicios de los monumentos históricos, y que el pabellón estará situado a algo menos de quinientos metros de una iglesia, desde donde, sin embargo, no se le verá; pero sería necesario, para darse cuenta, trasladarse al lugar en cuestión, lo que los funcionarios

no hacen casi nunca.

"Si tantos electores vienen a ver a su diputado, es que esperan encontrar en su electo al iniciado, al brujo, que sabrá penetrar los misterios de la Administración, desbaratando sus amenazas. Cada uno me aporta un nuevo ejemplo del abismo que separa la regla concebida -de manera a asegurar la igualdad para todos del "servicio público" o de la prestación social- y la regla percibida -en su aplicación, con frecuencia azarosa, arbitraria, ciega. ¡Cuánto desamparo, entre tantas personas sencillas, ante ese universo administrativo sobre el cual nada parece tener asidero, y que les retiene en el laberinto de sus procedimientos! Por una mujer que estalla en sollozos echando todos sus documentos sobre mi mesa de despacho y exclama: "No sé que es lo que debo hacer ya" - ¡cuántos no se atreven siquiera a hacer esta gestión, y la abandonan?".

Refiriéndose a la impotencia del Primer Ministro Alain Peyrefitte dice (10):

"Si los Ministerios daban vueltas, ¡quizás el Primer Ministro detendría el carrusel? Michel Debré me recibió durante las conversaciones con el FLN, que conducirían a los acuerdos de Evian. Sentí vergüenza por acaparar el tiempo de un hombre tan solicitado. Nuestra conversación me proporcionó una conciencia patética de su impotencia y de la mía. Unos funcionarios, que habrían tenido tiempo disponible para arreglar esta cuestión, no tenían deseo de hacerlo. Unos responsables políticos, que tenían el deseo, no disponían del tiempo necesario.

"Más tarde, opeché la ocasión de una charla relajada con el nuevo Primer Ministro, Georges Pompidou, para exponerle el asunto como un caso típico de bloqueo de la Administración francesa. Su veredicto cayó rápido y concreto como de costumbre:

"-Cuando Hacienda está contra una reforma, tiene pocas probabilidades de prosperar. Cuando a la vez Hacienda y el ministerio técnico a quien concierne están contra una reforma, no tiene absolutamente ninguna posibilidad. Salvo si el asunto reviste una importancia política tal, que el Primer Ministro o el Presidente de la República impone la decisión. Desgraciadamente, no es éste el caso en este asunto. Sintiendo mucho, no puedo hacer nada".

7.2.4. Del estatismo y la centralización rusa.

Rusia y en general la U.R.S.S. son ejemplos contundentes de un gran modelo centralista, prácticamente indispensable con el concepto y la política de planificación estatal que se aplica en dichos países.

Recientemente, Mijail Gorbachov, en su "PERESTROIKA", refiriéndose a los motivos que indujeron a comenzar con tal reestructuración señala:

"La situación concreta de nuestro país nos hizo aceptar formas y métodos de construcción del socialismo de acuerdo a las condiciones históricas. Pero estas formas fueron canonizadas, idealizadas y convertidas en dogmas. De allí la imagen castrada del socialismo, el exagerado centralismo en la gestión, el olvido de la rica variedad de intereses humanos, la subestimación del rol activo que la gente juega en la vida pública, y las tendencias marcadamente igualitarias" (11).

Más adelante, al final de un acápite referido a "la política social y a la reestructuración" dice:

"Continuaremos con firmeza la lucha contra la bebida y el alcoholismo ...- El pueblo trabajador nos recuerda constantemente la necesidad de intensificar nuestros esfuerzos para combatir esa lacra. Algunos incluso piden una prohibición en todo el país. Pero nos damos cuenta de que es inconveniente introducir esa prohibición en tal escala. Y contestamos: si usted quiere, establezca la prohibición en su familia, área o distrito. En miles de pueblos y colonias los trabajadores han decidido, en reuniones generales, terminar con la venta y consumo de bebidas alcohólicas" (12).

También Gorbachov considera el tema de las economías locales, señalando:

"Tendrán que introducirse importantes cambios en la legislación electoral. La experiencia obtenida durante la campaña electoral de junio de 1987 nos permitió determinar en forma más precisa la manera de abordar este problema tan complicado. Ahora se está trabajando sobre modelos legislativos vinculados con la reestructuración del sistema de manejo de la economía local y con la asignación de un papel más importante en los organismos locales de jurisdicción estatal" (13).

7.2.5. Del verticalismo de gobiernos militares.

La opinión de los gobiernos militares de facto, se considera de significativa importancia para tener en cuenta en este trabajo, dadas las características de la organización militar y el verticalismo que hace a la definición de políticas y toma de decisiones administrativas.

Las observaciones provenientes de este tipo de gobernantes se debe considerar de relevancia para tener en cuenta como dato objetivo.

En el punto 5.1. al tratar "El Principio de Subsidiariedad", nos hemos detenido en el análisis que sobre el tema de la municipalización de funciones, formulaban en septiembre de 1981 (pleno Proceso de Reorganización Nacional) tres intendentes de municipios del Gran Buenos Aires (Lanús, Morón y Quilmes) y aquellas opiniones (que en su parte más importante hemos reproducido), coinciden sobre la necesidad de tender una descentralización operativa, en función de la eficacia con que pueden ser logradas las medidas a adoptar.

Las consideraciones de los tres intendentes indicados, lo son respecto del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, como Ente centralizante, leyéndose expresiones tales como:

- a) *La descentralización operativa trae mayor eficiencia entre el administrador y los administrados.*
- b) *Hay mayor conocimiento del medio y mejor discernimiento.*
- c) *La participación directa y el diálogo son irremplazables.*
- d) *La descentralización implica un fortalecimiento, requiriendo la confianza en quienes deben llevar a cabo la ejecución.*
- e) *Los municipios constituyen unidades políticas fundamentales.*
- f) *La concentración del poder y la centralización de funciones ha sido la norma de la vieja política argentina.*
- g) *La única posibilidad de desarrollar una dirigencia, es a través de la descentralización de funciones, en todos los niveles.*
- h) *Muchos problemas no se pueden solucionar, no por la ineficiencia de las autoridades comunales, sino por estar englobadas en un gran paquete que es resorte de una entidad madre nacional.*
- i) *Los incrementos de las tasas no son de resortes exclusivo municipal.*

También es importante citar la propia expresión, no ya de los gobiernos "subalternos", sino del propio presidente Videla, citada en el mismo capítulo anterior, cuando señalaba:

7-

- j) *El municipio es la base de la organización subsidiaria.*
- k) *La acción del municipio es donde todos los días se juegan los problemas, motivo por el cuál se constituye en escuela de dirigentes.*

Más adelante se centraba la atención en dichos del gobernador militar de La Pampa que decía:

- l) *El municipio no ha logrado destruir los fuertes embates del centralismo, concomitante a toda forma de totalitarismo.*

7.2.6.- Del gobierno de Alfonsín

Quando el Secretario de Promoción del Crecimiento, le señaló al Exmo. Sr. Presidente de la Nación que "para cumplir con el objetivo de modernizar el Estado se requería un gran esfuerzo y acciones muy decididas y que las mismas podrían llegar a entrar en contradicción con sus necesidades políticas", el Dr. Alfonsín contestó que "no veía otra alternativa; que no se trataba de un problema ideológico, sino que entendía que era necesario llevar a cabo esta tarea de una manera u otra (*) (4). He aquí, una afirmación calificada para que yo intente desarrollar mi tesis.

Finalmente, cabe concluir este capítulo con las palabras del Sr. Presidente de la República Argentina pronunciadas en diciembre de 1983 (8), en cuya parte pertinente expresa:

... Nuestra Ley Fundamental estableció un sistema de poderes articulado en torno a un Poder Ejecutivo fuerte compensado por un Poder Judicial también fuerte e independiente y un Poder Legislativo con representación activa del pueblo y de las provincias.

Sin embargo, el federalismo fue reemplazado parcialmente — y no solamente bajo gobiernos de facto — por un centralismo absorbente y muchas veces irracional aun desde el punto de vista de sus propios fines.

Ese centralismo fue succionado desde las migraciones anteriores hasta los contenidos económicos pasando por un verdadero arrasamiento cultural del interior y llevando a la constante deformación de la vida nacional.

Esa tendencia debe ser revertida a través de una sincera lealtad para con las distintas regiones del país.

Las provincias volverán a asumir su histórico papel fundador de la nacionalidad, despolarizando el desarrollo hasta convertirlo en razonablemente homogéneo, de acuerdo con las necesidades y características de cada zona geográfica de la República, pero siempre en forma tal que no existan más beneficiados por los avances de la civilización en una zona y olvidados del destino en la otra.

Esto implicaría una nueva dignidad en el pacto federal. Las provincias no necesitarán más asumir tácticas que muchas veces implicaron la aceptación del predominio de las grandes ciudades portuarias. La existencia de provincias fuertes, seguras de sus propios méritos, es también indispensable para la vida en condiciones justas.

En el Capítulo 3.3.4., referido a "Los Requerimientos del Desarrollo Regional", nos detuvimos en un informe de la Dirección General de Provincias, dependiente del Ministerio del Interior que, en congruencia con las ideas espuestas por el Presidente de la República hacía expresa referencia a que ella se encontraba abocada a la tarea de afianzar las economías y autonomías provinciales y la cooperación entre las mismas con el fin de lograr la descentralización económica y política del país.

En el referido capítulo, hemos cuestionado que el enfoque seguido por el citado Organismo podía ser equivocado, pero se destaca en esta oportunidad que, independientemente del método seguido, el objetivo a lograr, producto de la observación, se exteriorizaba una vez más hacia la descentralización y autonomía provincial.

7-

7.2.7. De los medios de opinión

A lo largo de este trabajo y al tratar cada uno de los puntos que hacen a su estructura, hemos citado diversas consideraciones volcadas por los medios de opinión escritos, que en esta parte del trabajo cabe resumir en la medida que los mismos tienen un importante papel que desempeñar como observadores de la realidad nacional.

a) "La Nación" , 9.12.83

- Los reclamos en favor de una organización política más orientada hacia el ideal federalista son virtualmente unánimes.
- Existen presiones que van en desmedro de las autonomías locales y apuntalan el fortalecimiento de gobierno nacional.
- A través de los años ha habido una progresiva pérdida de autonomías provinciales.
- La Nación ha ido generando estructuras cuya gestión invade el campo de acción de los Estados provinciales por razones no siempre explicables desde puntos de vista técnicos o económicos.
- La Nación ha hecho abuso de la emisión y creado contribuciones en medidas desproporcionadas, y ésta ha sido la razón más eficiente del empobrecimiento común y causa principal del retardo con que se desarrollan algunas economías locales.
- Ello se tradujo en diferencias de poder político, ya que las provincias debieron recurrir a la benevolencia del poder central.
- La recuperación de las atribuciones de cada Estado para gobernarse cabalmente a sí mismo, pasa por la limitación de facultades que sin mesura ha asumido el gobierno central para apropiarse de los recursos del resto de la comunidad.

b) Clarín, 19.11.78

- Liberales y populistas han coincidido invariablemente en la expansión del gasto público, producto de la burocratización de la economía, pese a que ninguna de las políticas implementadas contribuyó a la consolidación de una capacidad decisoria del aparato estatal (Nacional), sino accionando hacia su debilitamiento.

7-

- Los gastos estatales (Nacionales) reciben el primer impulso en este siglo a partir de la década del 30, cuando las funciones gubernamentales comenzaron a adquirir envergadura.
- Sus consecuencias, más allá de los sucesivos déficits, es que ninguna de las políticas instrumentadas contribuyeron al afianzamiento de la capacidad de decisión o de la gravitación del aparato estatal en el ámbito nacional, sino que por el contrario, accionaron decisivamente hacia su debilitamiento.
- Se ha efectuado, en el Tesoro Nacional, una sensible reducción de las transferencias (a provincias), pero resulta que el ahorro que realiza el Tesoro Nacional debe ser ejecutado por las provincias a las que se les aporta menos, pero que igual deben cubrir los gastos con impuestos, tarifas o endeudamiento.

c) La Razón, 12.1.88

- La cuestión del federalismo goza en la actualidad de un consenso inédito en la política argentina.
- La necesidad de descentralizar las decisiones nacionales, la autonomía de las provincias y un armónico desarrollo de las diversas regiones del país, ocupa hoy el centro del escenario.
- Lo trascendente pasa por un tópico alentador más allá de los matices y pequeños intereses partidarios o coyunturales, es que las grandes fuerzas políticas coinciden acerca de la necesidad de apuntar a un sistema genuinamente federal.
- Podría afirmarse que, por primera vez, existe un abrumador consenso (federalista). Un dato semejante de la realidad se transforma en revelador de la madurez política que crece día a día en la Argentina.

La Prensa, 2.9.84.

- A pesar de la autonomía que les confiere la Constitución Nacional, las provincias tienden a hacer frente a factores externos en materia presupuestaria, lo cual limitan su libertad de acción.
- La inflación, en primer lugar, es un fenómeno de alcance nacional que restringe la administración de los recursos propios (de las provincias) y su distribución adecuada dentro de cada jurisdicción provincial.
- Existen normas que privan a las provincias del usufructo de sus riquezas naturales, como en el caso de la minería, y de resarcimientos económicos por el uso del suelo.

7-

- Las relaciones entre el Estado Nacional y las provincias deben asegurar que las autonomías de estas últimas, ahora relativas, puedan ser ejercidas con plenitud, con arreglo a claros principios constitucionales en la materia.

REFERENCIAS AL CAPITULO 7.2.

"EL TESTIMONIO DE OBSERVADORES RELEVANTES"

- (1) Alain Peyrefitte "El mal latino" (op.cit.) pág. 247/8
- (2) Alain Peyrefitte "El mal latino" (op.cit.) pág. 297
- (3) Citado por "La Razón" en el artículo "Un nuevo pacto federal", en la edición del 12.1.88.
- (4) Romero Carranza, Rodríguez Varela y Ventura "Manual de Historia Política y Constitucional" AZ Editora Bs.As.-1977
- (5) Alain Peyrefitte "El mal latino" (op.cit.) pág. 252/3
- (6) Alain Peyrefitte "El mal latino" (op.cit.) pág. 363/4
- (7) Alain Peyrefitte "El mal latino" (op.cit.) pág. 263
- (8) Alain Peyrefitte "El mal latino" (op.cit.) pág. 266
- (9) Alain Peyrefitte "El mal latino" (op.cit.) pág. 302
- (10) Alain Peyrefitte "El mal latino" (op.cit.) pág. 320
- (11) Mijail Gorbachov "Perestroika" "Nuevas ideas para nuestro país y el mundo" EMECE EDITORES - Nov.'87 - pág. 49
- (12) Mijail Gorbachov - (op.cit.) pág. 116
- (13) Mijail Gorbachov - (op.cit.) pág. 124

QUINTA PARTE. PROPUESTAS.

8.1. LAS POSICIONES FEDERALISTAS

En este capítulo se analizarán las diversas corrientes de opinión sobre la aplicabilidad del federalismo como sistema político, como forma de estado o como modelo de administración descentralizada y su conveniencia concreta, así como las dicotomías entre declaraciones y hechos reales.

Como introducción a este debate, cabría transcribir a Cassagne (1) cuando se refiere a los principios de la organización administrativa.

Este autor, examina las ventajas e inconvenientes de la centralización y de la descentralización *"desde una perspectiva no jurídica, propia de la denominada ciencia de la Administración, que pone el acento en la eficacia del obrar administrativo y en los procesos técnicos que lo llevan a cabo"*.

La opinión de Cassagne, puede ser esquematizada en el siguiente cuadro:

1.- Respecto de la Centralización

1.1. Ventajas

1.1.1. La unidad de acción. Se eliminan contradicciones que pueden presentarse en un régimen descentralizado ya que varias entidades pueden actuar sin la necesaria regularidad y uniformidad de procedimientos ni la adecuada coordinación.

1.1.2. Los servicios que satisfacen necesidades más generales tienden a mejorar sus condiciones al dividirse la retribución entre todos los administrados del país.

1.1.3. Al adecuarse el factor escala se pueden producir mayores economías.

1.1.4. Se asegura el cumplimiento de las decisiones al existir un control jerárquico.

1.2. Inconvenientes

1.2.1. Lleva a un "centralismo burocrático" impropio de un buen régimen político administrativo que se traduce en la extensión de un verdadero formalismo procesal que retarda la acción expeditiva que puede alcanzarse dentro de la práctica administrativa.

8-2

1.2.2. Se dificulta la llegada de los administrados a la estructura jerárquicamente centralizada (obtener o brindar información y propiciar decisiones e impugnarlas).

2.- Respecto de la descentralización

2.1. Ventajas

2.1.1. Descongestiona el poder dando mayor celeridad a la resolución de los asuntos.

2.1.2. Acerca la administración a los administrados.

2.1.3. Afirma la idea de responsabilidad y la iniciativa de los cuadros intermedios, haciendo posible que quien decida tenga un conocimiento más profundo y directo de los problemas.

2.2. Inconvenientes

2.2.1. Las cuestiones de igual naturaleza, si se resuelven en forma conjunta, tienden a una mejor racionalización de recursos humanos y presupuestarios.

2.2.2. Se produce una pérdida de la unidad de criterio, pudiéndose acentuar el favoritismo, según las condiciones particulares de cada asunto.

Más adelante Cassagne dice:

"En conclusión, puede reconocerse que el sistema de la centralización administrativa resulta ventajoso, cuando se lo utiliza en forma racional y su necesidad se encuentra justificada, no discutiéndose su conveniencia en aquellos casos en que por ella se asignan funciones de importancia secundaria, en forma predominantemente reglada".

La opinión de otro administrativista que resulta indispensable tener presente, es la de Manuel María Díez (2) quien al igual que su antecesor, señala las ventajas e inconvenientes de la centralización (y consecuentemente de la descentralización) administrativa.

Esquemáticamente el análisis de Díez puede ser formulado del siguiente modo:

1.- VENTAJAS DE LA CENTRALIZACION

1.1. El poder político tiende a afirmarse y extenderse.

1.2. Hace al mejoramiento de los servicios, porque solo la centralización asegura la prestación de ciertos servicios generales, repartiendo

la carga entre la totalidad de la población del país.

- 1.3. El control jerárquico asegura la regularidad y moralidad administrativa, ya que la administración central ve las cosas a lo alto y a lo lejos.
- 1.4. La administración centralizada permite realizar economías de escala.
- 1.5. Los administrados no se desorientan en la búsqueda de la autoridad que debe resolver los distintos asuntos.

2.- INCONVENIENTES DE LA CENTRALIZACION

- 2.1. La centralización conduce al centralismo burocrático que es contrario a todo buen régimen político administrativo.
- 2.2. Si bien se gobierna bien de lejos, se administra mejor de cerca.
- 2.3. Los administrados tienen una menor esfera de acción.
- 2.4. Se privilegia el formalismo procesal, retardándose la acción expeditiva dentro de la práctica administrativa.

Diez se limita a señalar al respecto que en definitiva los aciertos o desaciertos de la gestión administrativa, depende más de los titulares de los respectivos órganos que del sistema en sí, aún cuando bien considera el tema de la extensión del país a administrar, para en función de ello considerar uno u otro sistema.

Pablo A. Ramella, preparó en 1970 un trabajo para presentar en la Octava Conferencia Nacional de Abogados, destinado a tratar el tema prefijado de "Descentralización del Poder", que por su trascendencia no es posible ignorar (3).

Este autor, al tratar el tema de la "Centralización y Descentralización", señala que *"El reparto de competencias en un Estado federal es una de las cuestiones más importantes a considerar y resolver. Sin embargo, lo es más la forma de ejercicio de esas competencias"*, indicando las siguientes:

- Si el gobierno federal ejercerá directamente sus poderes dentro de las provincias
- Si el gobierno federal los delegará a éstas
- Si se creará un sistema mixto.

Pero Ramella, no agota allí la cuestión, sino que además se pregunta sobre la forma como se van a ejercer dichos poderes:

- de manera centralizada
- de manera descentralizada,

8-4

señalando en estos casos, que el problema es idéntico en un Estado unitario como en un Estado federal.

Citando a Copete Lizarralde, Ramella, recepta los siguientes conceptos:

- | | |
|--|---|
| a) Centralización política (Estado unitario) | |
| b) Descentralización política (Estado federal) | |
| c) Centralización administrativa | } Supuestos que caben tanto
dentro de un estado unitario
como de un estado federal. |
| d) Descentralización administrativa | |
| e) Descentralización territorial | |

Más adelante el citado autor hace referencia a que

- La centralización política conduce a la unidad del derecho y de las leyes del país.
- La centralización administrativa, conduce a la unidad en la ejecución de las leyes y la gestión de los servicios.

Por último, receptamos los siguientes conceptos de Ramella respecto de:

1) RAZONES QUE EXPLICAN LA CENTRALIZACION

- 1.1. Asegura al poder una autoridad incontestable.
- 1.2. Mantiene la unidad de la colectividad nacional.
- 1.3. Se justifica por razones de orden práctico.

2) VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION

- 2.1. Alivia las cargas del estado.
- 2.2. Asegura la educación cívica de los ciudadanos y el contacto con la realidad ambiente.
- 2.3. Asegura el apoyo al poder y redundando en provecho de la libertad.
- 2.4. Despierta la iniciativa de los ciudadanos en la cosa pública.
- 2.5. Excita el sentimiento de responsabilidad política de los gobernados.
- 2.6. Da cabida a que la legislación y la administración se preocupen por los intereses legales.
- 2.7. Garantiza contra las arbitrariedades de una autoridad central.

Nos parece importante detenernos en esta instancia para señalar que tal como se vienen planeando las ventajas e inconvenientes de la centralización y de la descentralización, pareciera definitivo que si bien el estado unitario puede perfectamente estar administrativamente descentralizado, no parece concebible que pueda darse el caso inverso de un estado federal y una

8-5

administración centralizada (salvo respecto de los límites territoriales de cada estado federado).

Ramella cita a Villegas Basavilbaso señalando este autor que la "centralización o descentralización política no está necesariamente vinculada a la centralización o descentralización administrativa, desde que pueden existir y existen estados políticamente centralizados con un régimen de descentralización administrativa y estados políticamente descentralizados con un régimen de centralización administrativa. Ejemplo típico de esta última clase ES LA ARGENTINA" (El subrayado es mío y es justamente el caso argentino el que estamos examinando en función de las deficiencias que de él notamos).

Hecha esta introducción, considero que tres serían las corrientes que hoy podrían advertirse en relación a este tema.

Una primera corriente definidamente centralista para la que prevalece la idea de mantener unificada la conducción política, económica y posiblemente administrativa de la Nación, cuyos principales exponentes de hecho y de derecho han podido apreciarse durante las etapas que nuestro país fué dirigido por las fuerzas armadas, y que se fundamenta en la necesidad de equilibrar las distintas zonas del país, en la que existen provincias "ricas" y provincias "pobres", en la falta de medios económicos de gran parte del interior, y en la conveniencia de encarar un desarrollo nacional armónico, sin perjuicio de las consiguientes economías de escala en los costos de administración.

Existe otra corriente que sostiene la necesidad de una coparticipación entre los gobiernos Locales y el gobierno central, propugnando acciones conjuntas, y que reconoce la existencia de razones históricas para sustentar el federalismo en su expresión de 1853. No obstante ello, sugiere cierto escepticismo sobre las efectivas posibilidades provinciales para autofinanciarse.

Entre quienes se encuentran en esta corriente del pensamiento se enrolan generalmente las autoridades de varias provincias que exigen la autonomía política pero que dada la situación actual, no consideran posible obtener una plena autarquía económica.

También integran de hecho esta línea del pensamiento, los hombres de gobierno que ven en el control de las autonomías provinciales un medio para

poder influir en las decisiones políticas locales.- No debe dejarse a un lado a los legisladores provinciales que desde el Congreso Nacional han aprobado en favor de la Nación, leyes tributarias de raigambre netamente provincial o que han propugnado inversiones nacionales en territorios de las provincias, sin advertir que la transferencia neta de recursos resulta negativa a las provincias, llevándolas al empobrecimiento general, bien expuesta por Ramella (4).

Finalmente, considero que hay que tener en cuenta una tercera corriente, francamente descentralizante, que procura la devolución de las autonomías y autarquías provinciales en forma plena, respetándole la Nación las rentas de aquéllas y adjudicándoles las responsabilidades sobre las cuestiones que no han delegado en la Nación en forma expresa. Esta corriente -que por otro lado es la que habrá de concluirse como que resulta la más conveniente-, es la que permitirá lograr la mayor eficiencia administrativa. Ha sido fundamentalmente analizada por estudiosos, políticos y economistas que han advertido la importancia de los fenómenos indicados precedentemente y a lo largo de todo este trabajo. No se desconoce la existencia de importantes aspectos estructurales que dificultarán la adopción plena de este modelo dentro del corto plazo, pero se reconoce en la descentralización de la función de gobierno (política y administrativa) un modelo que tiende a solucionar una gran parte de los problemas políticos, morales y económicos que soporta el país.

Con estas ideas Revel llamó a una de sus obras "El Miedo a la Responsabilidad y la Tentación Totalitaria" (5).

Es necesario que la aplicación de los fondos públicos comience a ser comprensible y revisable, facilitando la decisión política del elector cuando debe seleccionar a sus representantes, pues las rendiciones del administrador al ser claras denotarán el esfuerzo que cada comunidad ha soportado en su propio beneficio. La corrupción se reducirá al desaparecer la gigantesca administración que la ampara y las incomprensibles o reservadas cuentas que las ocultan.

Las políticas de desarrollo económico que encaren cada uno de los estados provinciales o municipales serán coherentes con sus propias capacidades y necesidades, evitando la formación de infraestructuras planificadas con las rentas generales de la Nación las que muchas veces nunca llegan a plasmarse por errores de estimación o modificaciones en las prioridades nacionales, pero de todos modos solventan tanto a las regiones presuntamente beneficiadas como a aquellas que son someras espectadoras y se transforman por tanto en demandantes de nuevos aportes compensatorios.

El proceso de transferencias y la demanda creciente de trabajo en provincias y municipalidades del interior, provocará un paulatino decrecimiento de la peligrosísima deformación geopolítica que produce el Gran Buenos Aires, obteniéndose así un mejor equilibrio territorial con congruentes beneficios estratégicos y económicos al generarse una transferencia de la economía de servicios capitalina en favor de las economías de producción regionales.

No pretendemos terciar en el debate sobre la posibilidad de trasladar la capital de la República hacia otro punto del país sin que previamente se instrumente una política de provincialización. En pocos años podría generarse una nueva deformación macrocefálica.

El equilibrio financiero del gobierno central, le permitirá a éste llevar a cabo efectivas políticas monetarias, cambiarias y arancelarias en beneficio del desarrollo económico general, ya que éstas son herramientas disponibles para proveer a tal objetivo cuando son utilizadas dentro de parámetros razonables de estabilidad monetaria.

En un trabajo publicado por Ernesto O'Farrel titulado "Que decidan las Provincias" (6) (La Nación 20.5.84), en el que se destaca que el gobierno democrático surgido de los comicios del 30 de octubre de 1983 ha heredado una situación económica muy difícil, de la que no es culpable, propone la vigencia del federalismo económico en los siguientes términos:

"Si se logra que cada provincia tenga el poder de disponer de sus propios recursos, sin necesidad de someterse al gobierno nacional, se verán sin duda transformaciones fundamentales en la economía y en las condiciones generales de vida de aquellas que encaren la tarea con seriedad".

"Muchas provincias andinas, por ejemplo, podrán explotar finalmente sus recursos minerales y así se podrá ver dentro de nuestro propio país cuál es el sistema que mejor se adapta a nuestras necesidades y a las metas nacionales. Esa experiencia en carne propia, me parece, ya no podrá ser fácilmente dejada de lado en lo futuro, y será el despegue de algunas provincias que quizás estén entre las hoy más pobres lo que sirva de ejemplo para que el país elija finalmente la buena senda para lograr esos fines de libertad y prosperidad".

.....

"El problema económico, con ser serio, no es el único que se debe encarar con energía y decisión. La educación, la salud, las comunicaciones, el sistema tributario y prácticamente todas las áreas del quehacer nacional se han visto desmanteladas en la última década, y necesitan una urgente recomposición. También en esos campos una sana política federalista puede dar excelentes frutos".

"Los argentinos aprenderíamos a "votar con los pies", ya que la actividad económica en general y todas las actividades colaterales que ellas implican se trasladarían sin duda progresivamente hacia las provincias donde encuentren mejores condiciones para desarrollarse. Ello traería, entre muchas otras consecuencias beneficiosas, una mejor distribución de la riqueza y de la población y un estímulo para la iniciativa. Sería poner en marcha una sana competencia entre las provincias, o grupos de provincias, para que aquellas que lo deseen puedan atraer nuevas actividades y nuevos pobladores, y un desafío para los habitantes para encarar nuevas actividades que el país requiera. Como la actividad económica se desarrolla donde se le dan mejores condiciones, y no donde se lo indica por decreto, esa competencia demostrará sin duda cuales de los gobiernos provinciales habrán sabido interpretar las necesidades de la hora, y el electorado tendrá oportunidad de expresar su aplauso o su desaprobación".

Examinemos seguidamente las posiciones que sustenta el gobierno, las provincias y quienes se han dedicado al tema para advertir la coincidencia que existe en cuanto a las ideas.

El presidente Alfonsín, al inaugurar el 105° período legislativo pro-nunciado en el Congreso Nacional el 1° de Mayo de 1987 (7) ha dicho:

"Qué entidad política, cultural o religiosa, qué gobernantes no han insistido alguna vez en la necesidad de integrar el territorio nacional mediante un modelo federalista?"

"Cuántas veces han insistido las provincias, relegadas en su condición de convidadas de piedra de un poder centralizado, en la necesidad de participar activamente en el desarrollo? No obstante el "todavía no", instalado en la mecánica de esperar que las próximas generaciones resuelvan lo que a nosotros nos toca resolver, se impuso al deseo del cambio, y las decisiones trascendentes fueron una y otra vez postergadas. Es imposible resolver esta compleja realidad si no abordamos todas las debilidades estructurales que han caracterizado al país. Nadie puede afirmar, -porque no es cierto,- que el traslado de la Capital resolverá los problemas económicos, pero si es posible en cambio, garantizar que el bienestar social solo se obtendrá en la medida que se ataquen simultáneamente todas las causas que dieron origen al estancamiento y al atraso. Y la centralización del poder político y económico, es una de ellas. Y no la menos importante, por cierto".

.....

"Si la descentralización institucional, demográfica y económica es una aspiración común, por qué no acordar normas que hagan posible un federalismo efectivo, que proteja las autonomías de los municipios y que promueva la descentralización de la gestión y la distribución de los beneficios de los grandes emprendimientos públicos?"

Es cierto que el mapa político argentino demuestra que muchas provincias son gobernadas por un partido distinto del que tiene a su cargo el gobierno central, y que la crítica de aquellas respecto de la acción de éste podría adjudicarse a fines de mera política partidaria, pero es sorprendente que en el tema del federalismo exista verdadera coincidencia.

Sea a modo de ejemplo la solicitada publicada en septiembre de 1985 bajo el título "Salta dice Basta" (8) que textualmente dice:

.....
"Las frecuentes quiebras del orden constitucional han favorecido tal deformación, generando una burocracia nacional que, sin otras miras que sus estrechos intereses, trata de mantener el statu-quo del país macrocefálico, con un lujoso vestíbulo para un interior de provincias-ranchos.

"Los argentinos recuperamos la democracia, y con ella la República, con la esperanza que significaba la implantación de los derechos conculcados, la eliminación de los privilegios, la reparación de las injusticias y el florecimiento del federalismo. El Gobierno de la Provincia de Salta ha contribuido al afianzamiento de las instituciones, tratando de aunar esfuerzos con el Gobierno de la Nación, sin reparar en distinguos partidarios porque el fin supremo no es otro que el progreso y el bienestar general. No obstante ello, la burocracia enquistada en el aparato estatal nacional ha obstaculizado todos y cada uno de los proyectos de nuestra provincia".

"La situación no es exclusiva de Salta. Sufren lo mismo buena parte de los estados provinciales, principalmente los que contribuyen con sus recursos no renovables a movilizar máquinas y fábricas, cuyos productos se nos revenden como si fuéramos colonias alejadas. Por ello nuestra voz es la de todas nuestras hermanas, que también padecen la indiferencia de un centralismo disolvente de los valores nacionales.

"Debemos frenar esta acción centripeta que nos anonada como país, lanzándonos a luchas sectoriales en las que tiende a perderse la idea de la unidad nacional. Demasiada sangre del pueblo fué generosamente derramada para constituirnos como Nación republicana, representativa y federal, para que la obra de nuestros padres fundadores se disuelva en los oscuros vericuetos de una burocracia descreída y antinacional.

"Salta se planta y dice basta; está segura de que defendiendo sus legítimas reivindicaciones protege algo más que sus derechos: preserva la concepción primigenia de Nación soberana e independiente y para ello están dispuestos, pueblo y gobierno, a tomar todas las medidas que fueren necesarias para revertir una situación intolerable para la dignidad nacional".

El gobernador de Santa Fé, Dr. José María Vernet señalaba (9) que "El gobierno nacional no puede hablar de descentralización e ignorar, por ejemplo, la situación de las empresas nacionales y sus actitudes dentro de los territorios provinciales. La Constitución es muy clara, y dice que la Nación es el gobierno central y las provincias; en ningún lado dice que las empresas de la nación son del gobierno central, y acá parece que las provincias están y que V.P.F. es más importante que Mendoza".

"La Constitución dice que el único representante actual del Presidente en la provincia es el gobernador y resulta que aquí tenemos gobernadores de ferrocarril, de teléfonos, de VPF, de VCF. Dentro de poco hasta vamos a tener gobernadores del PAN que no respetan la autonomía provincial. Sin modificar esto no hay descentralización posible por más buenas intenciones que tengamos".

En octubre de 1985, se publican dos artículos referidos a las "rebeldías provinciales". En el primero de ellos, titulado "Se generaliza en las provincias la rebelión contra el Estado Nacional", Alberto Lievi (10) decía:

"La legislatura neuquina reivindicó para la provincia a través de una ley (ver su texto agregado como Anexo I), la potestad de reglar sobre usos y aprovechamientos de las aguas de ríos y corrientes de su territorio, como asimismo declaró lesiva, y por lo tanto ilegítima, la norma legal nacional que establece sobre la generación y transformación de los aprovechamientos hidroeléctricos, reivindicándolos también como facultad provincial. La misma ley provincial autoriza al Poder Ejecutivo a percibir las regalías -en forma transitoria- a cuenta de las obligaciones del Estado nacional por "la indebida explotación que éste hace a sus recursos hídricos en abierta violación de la integridad territorial de la provincia".

"También se plantea el interesar al gobierno nacional y a la provincia de Río Negro para transformar a Hidronor en una empresa pública, con participación provincial para que continúe con la explotación de los recursos

hídricos provinciales e interprovinciales.

"Finalmente se habilitó al Poder Ejecutivo neuquino a incoar en caso de frustración del espontáneo restablecimiento del régimen federal en la materia las acciones judiciales pertinentes, planteando la inconstitucionalidad e ilegitimidad de las leyes nacionales (mencionadas en el texto) y el conflicto federal de poderes por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

.....

"Los gobiernos provinciales están retomando para sí, las funciones que fueron delegadas a la Nación y mal usadas o aquellas que se tomó la Nación.

.....

"En este caso Neuquén enfrenta a Hidronor, que a decir de los pobladores de la provincia, es un feudo, como Parques Nacionales, VPF, Gas del Estado, etcétera.

"Hidronor lleva en la región 17 años. Tiene un capital de cuatro mil millones de dólares y un presupuesto que supera al de las dos provincias sobre las que actúa: Río Negro y Neuquén. Inunda los valles provinciales y hasta hoy ha sembrado solamente 50 hectáreas con árboles (de esto hace un año). No desarrolla la región y no paga las regalías que la ley establece. En los objetivos societarios se excluye todo lo que no sea generar y transmitir energía eléctrica. Tiene su sede en la Capital Federal y su objeto a más de 1300 Kilómetros.

.....

"Una de las causas de profundo enojo de los pobladores, que los gobiernos deben resolver y esta ley apunta a ello, es que Hidronor le vende la energía a Agua y Energía, la que le recarga el precio de venta en unas veinte veces.

.....

"Ponerse en el ánimo de los pobladores de la región que ven cómo la electricidad de su provincia se va a la Capital Federal a través de grandes electroductos no es difícil, sobre todo si se tiene en cuenta que durante el gobierno militar se transfirieron a las provincias los sistemas de distribución, que son deficitarios, pero no los de generación que son superavitarios pero además de ello, la energía eléctrica patagónica llega a la Capital Federal

y se subsidia a SEGBA en más de cien millones de dólares anuales, con lo cual un habitante porteño paga por la electricidad, mucho menos que un patagónico".

"El segundo artículo, se llamó "Las rebeldías provinciales: a la búsqueda del federalismo" (11) está firmado por H.H. Rodríguez Souza. En él señala:

"Santiago del Estero y Neuquén están trabajando en una ley de Radio-difusión "por las demoras e injusticias a que nos someten" para autorizar emisoras en sus provincias.

"Neuquén es la que viene a la vanguardia, legisló sobre la propiedad de los recursos naturales, afirmándolos como propios; sobre la autorización para instalar sucursales bancarias y sobre la explotación de los recursos hídricos. Se sabe que en algunas legislaturas se está trabajando sobre los mismos temas, o similares, pero en todos los casos las provincias lo que están haciendo es recuperar el manejo de funciones nunca delegadas, pero que la costumbre, la desidia o la conveniencia fueron centralizando. Esta es la palabra clave: centralismo.

"Todas las empresas públicas que actúan en las provincias tienen su sede en la Capital Federal. En todos los casos las provincias acusan a esas empresas y a organismos como Parques Nacionales de ser verdaderos feudos en sus territorios. Toman las materias primas sin dejar valor agregado en las regiones donde actúan, como por ejemplo Gas del Estado, que extrae en la Patagonia, pero desarrolla un polo petroquímico en Bahía Blanca, que no produce energéticos y que además tiene todas las bendiciones naturales y de apoyo de la Pampa Húmeda. Los provincianos se quejan de que el centralismo extrae riquezas de sus tierras para beneficiar a otros pedazos de país, los que están saturados, como es el caso del Gran Buenos Aires, el Gran Córdoba, Rosario, etcétera.

Y finaliza diciendo:

"De todos modos, lo que está sucediendo tiene su lado muy bueno. Las poblaciones del interior del país están empujando a sus gobiernos y dirigentes para volver a tener un país desde el interior hacia la Capital, lo que es lo mismo que dar por finalizado el viejo proyecto centralista, obviamente ya agotado. Las provincias, que son la Nación, retoman sus funciones y buscan formas de crecimiento regional, que sumadas, van a lograr el crecimiento de toda la Confederación Argentina, dejando en el camino a quienes tienen oculta

o desembosada, la pretensión de proponer escisiones o fragmentaciones. La Argentina está viviendo una transformación que todavía en las grandes ciudades no se ve, hay un nuevo proyecto de país, sería bueno que los dirigentes políticos lo advirtieran y elaboraran sus propuestas.

"Es cierto que la población total de una provincia es muchas veces menor a la de un barrio porteño o cordobés, pero la suma de poblaciones y las firmes decisiones provincianas van a cambiar el sistema con los dirigentes que están o quienes los reemplacen, que los hay aún anónimos, pero con sólidos proyectos".

Finalmente es oportuno recoger el pensamiento de otros dos autores que trataron el tema:

Alberto A. Natale (12) decía que:

"La penetración de la política nacional a costa de la política local afecta al federalismo".

"Los partidos nacionales desempeñan un papel decisivo en el fenómeno de centralización. La estructura de poder de las provincias se resiente. El Senado abandona su papel de cuerpo representativo de las autonomías provinciales. Los gobiernos de provincia, cuando son del mismo signo que el gobierno nacional, reconocen lealtades políticas superiores que están por encima de los intereses locales. Se tiende a la unificación de las actitudes políticas que, en caso de predominio de partidos con un nítido liderazgo nacional, habitualmente someten las decisiones locales a la voluntad central. Desde luego que la existencia de partidos provinciales de fuerte arraigo constituye un valioso factor de defensa del federalismo".

A su vez, Patricio H. Randic (13) señalaba:

"El auténtico federalismo es tradicional y constituyente y no el nuevo producto de un principio constitucional. Sin embargo, en la Argentina lo nacional es, para muchos, una política dictada desde Buenos Aires. Pero no puede ser así, sencillamente porque el poder de las provincias es preexistente al poder central que en definitiva, no es más que un poder legal, mientras que las provincias representan el poder legítimo.

"De allí que Gonzague de Reunold -el eminente pensador suizo- pueda afirmar que las provincias "no se han federado más que para defenderse mejor y para conservar su autonomía, no para sacrificarlas al poder central". (El subrayado es mío) y luego que: "Toda nación tiene, como derecho primordial,

la integridad de su territorio. De ello se sigue que los estados miembros (las provincias) han renunciado al separatismo".

"No deja de llamar la atención la coincidencia entre dos casos tan dispares como la Confederación Argentina y la Confederación Helvética, pues hablando de esta última, el autor citado especifica que "el poder central tiene que ser fuerte en su propio ámbito: en lo exterior, en la defensa de la federación a la cual representa de cara al extranjero: en lo interior, en el mantenimiento de la federación según el pacto que ella misma se ha dado".

"Pero, claro está, un auténtico federalismo exige coherencia en todas las escalas, esto es, que "los estados miembros no tienen derecho a reaccionar contra el estatismo y la centralización que les amenaza si ellos no comienzan por practicarlo entre ellos mismos".

"Porque el federalismo no es -definido con rigor- un mero pacto interprovincial sino que se inspira en una filosofía integral según la cual las provincias deben respetar también la autonomía de los elementos con los que ellas mismas se han formado.

"Estos elementos, prosigue Gonzague de Reynold, son"de una manera histórica y natural": la familia, la comuna, la organización profesional, y finalmente, la organización religiosa. O sea que "el federalismo es un principio social antes de ser un principio político"... "ya que todo régimen está ligado a una concepción del hombre y de la vida humana". (El subrayado es mío).

"¿Se entiende así el federalismo en la Argentina? ¿Están alineados detrás de esta filosofía quienes defienden las autonomías provinciales? ¿O sencillamente se oponen al poder central porque lo consideran "otro" poder, al cual pretenden debilitar frontalmente en vez de reclamar su participación desde adentro?

"Naturalmente, si las provincias no se ordenaran practicando, a su vez, una descentralización interna, revelarían una doble faz en sus principios que les haría perder credibilidad".

El Instituto Libertad y Democracia (ILD) del Perú presidido por Hernando de Soto (14), realizó un profundo estudio de investigación sociológico-administrativo de la economía peruana.

En dicho trabajo hay un capítulo de conclusiones que incluye una sección denominada "Agenda para el Cambio" que propugna como solución un programa mínimo que incluirá los siguientes frentes:

- la simplificación de las normas regulatorias
- la desregulación o despolitización de la vida productiva nacional, y
- la descentralización de la función pública.

(la tercera de las propuestas es atinente a nuestro estudio y por ello la hemos subrayado).

Se ha definido a la "descentralización" como el traspaso de responsabilidades legislativas y administrativas del gobierno central a los gobiernos e instancias locales y regionales, con el objeto de poner a las autoridades en contacto más inmediato con la realidad y los problemas a ser resueltos.

En dicho trabajo se hace hincapié en la "necesidad de" ceder a los gobiernos locales la autoridad de producir el Derecho, "sin ningún control ex ante por parte del gobierno central, para todas aquellas materias que son manejables a nivel regional, es decir, para aquellos asuntos en los cuáles las consecuencias de normas adoptadas localmente no afectarán en forma negativa al resto del país".

En el referido trabajo se destaca la necesidad de no confundir descentralización con desconcentración.

En el primer caso se trata de una transferencia efectiva de competencias normativas y de decisión para garantizar la autonomía de las instancias locales del poder, en tanto que la desconcentración es el mero traslado de algunas funciones del centro a las provincias. La descentralización -se enfatiza-, implica la cesión de una o varias cuotas del poder de decisión.

Otro aspecto interesante que se plantea en dicho trabajo es el de la competencia intergubernamental, como hemos dado en llamarla nosotros. En tal sentido, el trabajo examinado señala que la descentralización permite apreciar la diferencia de resultados entre uno y otros gobiernos locales.

Le señala al respecto que "una vez descentralizada la capacidad de decisión y controlados los gobiernos regionales y locales por la participación popular, las distintas performances de dichos gobiernos permitirán a los ciudadanos comparar unos gobiernos con otros en un mismo tiempo histórico, lo

8-16

que debe constituirse en un estímulo para su eficiencia. Así la jurisdicción que oferta un mejor sistema de Derecho, se verá premiada por la gente que se afine o haga sus negocios dentro de ella y las demás tratarán de simularla, haciendo que mejore la calidad de regulación de todo el país."

LEY DE LA PROVINCIA DE NEUQUEN REIVINDICATORIA DE POTESTADES PROVINCIALES

Artículo 1°: Declárase lesiva al régimen constitucional federal -y por lo tanto ilegítima- la Ley Nacional 13.030, en cuanto confiere a la Nación la facultad de reglar el uso y aprovechamiento de las aguas de ríos y corrientes interprovinciales. Consecuentemente, reivindicase la potestad de la Provincia del Neuquén, derivada del artículo 107 de la Constitución nacional, de reglar tales usos y aprovechamientos a través de tratados con otros Estados.

Artículo 2°: Declárase lesiva la régimen constitucional federal -y por lo tanto ilegítima- la Ley Nacional 15.335, en cuanto establece la jurisdicción federal sobre la generación y transformación en los aprovechamientos hidroeléctricos.

Artículo 3°: Declárase lesiva al régimen constitucional federal -y por lo tanto ilegítima- la Ley Nacional 17.574, en cuanto otorga concesión para la construcción y operación del Complejo Hidroeléctrico Chocón-Cerros Colorados, sobre los ríos Limay y Neuquén, violando en consecuencia los artículos 3°, 13, 104 y 107 de la Constitución Nacional, como así también los artículos 1°, 2°, 4°, 101, apartados 12, 13 y 29, 231, 232 y 250 de la Constitución provincial.

Artículo 4°: Por razones análogas a las expuestas en el artículo anterior declárase lesiva al régimen constitucional federal - y por lo tanto ilegítima- la Ley Nacional 20.050, que otorga la concesión para el aprovechamiento hidroeléctrico de Alicurá sobre el río Limay, Collón Curá, sobre el río Collón Curá y Piedra del Aguila sobre el río Limay.

Artículo 5°: La Provincia del Neuquén reafirma sus incontrastables derechos de raigambre histórico-jurídica referidos al dominio público que detenta respecto de los bienes enunciados en el artículo 2340 del Código Civil y a la jurisdicción que sobre los mismos le corresponde.

Artículo 6°: Exhórtase al Congreso de la Nación y a los representantes de las provincias incorporados al mismo a promover la derogación de las Leyes 13.030, 16.336, 17.574 y 20.050, por las causales previstas en los artículos precedentes.

Artículo 7°: Autorízase al Poder Ejecutivo Provincial a percibir las regalías - en forma transitoria y hasta tanto se deroguen las leyes aludidas en el artículo 6° - a cuenta de las obligaciones del Estado Nacional para con la Provincia del Neuquén por la indebida explotación que éste hace a sus recursos hídricos en abierta violación de la integridad territorial de la Provincia.

Artículo 8°: Instase al Gobierno Nacional y al Gobierno de la Provincia de Rio Negro para que juntamente con la provincia del Neuquén procuren la transformación de Hidronor S.A. en una empresa pública con participación provincial a fin de que continúe la explotación de los recursos hídricos provinciales e interprovinciales.

Artículo 9°: Habilitase al Poder Ejecutivo Provincial a incoar, en caso de frustración del espontáneo restablecimiento del régimen federal en la materia, las acciones judiciales pertinentes, planteando la inconstitucionalidad e ilegitimidad de las Leyes antes sancionadas y el conflicto federal de poderes por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

8-19

REFERENCIAS AL CAPITULO 8.1.

"LAS POSICIONES FEDERALISTAS"

- (1) CASSAGNE, Juan Carlos - "DERECHO ADMINISTRATIVO", T° I-Abeledo Perrot-1986
- (2) DIEZ, Manuel María - "DERECHO ADMINISTRATIVO", T° I-Plus Ultra-1985, págs. 140/1.
- (3) RAMELLA, Pablo A. "REPLANTEO DEL FEDERALISMO" - Ediciones Depalma-Bs.As.1971
- (4) RAMELLA, Pablo A. "NUEVAS ESTRUCTURAS FEDERALES" - La Ley -Bs.As., T° 1979-D.
- (5) La Tentación Totalitaria-Jean Francois Revel-Emece-Buenos Aires 1976
Ver "La Nación" 19.12.76, 3a. sección.
- (6) La Nación 20.5.84
- (7) La Nación 2.5.87
- (8) Ambito Financiero 4.9.85
- (9) Ambito Financiero 1.9.86
- (10) Ambito Financiero 17.10.85
- (11) Ambito Financiero 31.10.85
- (12) La Nación 16.11.85
- (13) La Prensa 2.12.84.
- (14) De Soto, Hernando. "El Otro Sendero" Ed. Sudamericana. Bs.As., sep'87

9.1.

9. - LA NECESIDAD DE REPROVINCIALIZAR EL PAIS Y COMO ENCARAR EL FUTURO

La actividad de nuestro país se desenvuelve a través del estado nacional, estados provinciales, estados municipales, sociedades intermedias, corporaciones, familias e individuos.

Hoy , el Estado Nacional tiene asumidas una sobredimensionada proporción de los deberes y obligaciones que la Constitución y la sociedad habían reservado para los gobiernos locales y el sector privado.

La Constitución Argentina propició el ejercicio de principios federales que un posterior afán dirigista ha cercenado en su totalidad. Dentro de aquella línea política se creó un gobierno nacional responsabilizándolo de la Defensa Común y de las Relaciones Exteriores. También delegó en él, otorgándosele un gran voto de confianza, la emisión de la única moneda que los gobiernos locales habrían de utilizar, renunciando éstos a tan importante medio de poder. En esa oportunidad, las partes contratantes resignaron recursos para financiar el mandato conferido, creando un sistema rentístico nacional.

El centralismo que transformó al mandatario en mandante, transfirió a la Nación funciones educativas, sanitarias, previsionales, de vivienda, relaciones laborales y economía que debieran estar en manos de las provincias y municipios.

Asumir la responsabilidad de la emisión monetaria, debió ser factor de abstención ética en cuanto al avance del gasto público. La decisión política de llevar a cabo un gasto, requiere de valoraciones subjetivas sobre la forma de satisfacer necesidades infinitas con recursos limitados.

El centralismo "conductor", desconociendo los precitados principios éticos, abandonó el mandato monetario y olvidándose de la confianza recibida, produjo medios de pagos en función política asumiendo roles que por la inflación, llevaron al empobrecimiento de las partes contratantes.

Desde el punto de vista humanista, quedó cercenada la libertad del hombre y de sus sociedades intermedias (públicas y privadas) para resolver sus destinos, mentándose contradictoriamente, con el nombre de subsidiariedad del estado, un mero concepto materialista de abstención que ha llevado incluso a la pérdida y desmantelamiento del bien social.

Se impone un proceso que nuevamente nos conduzca a la federalización del sector público, para que transferidas que sean las responsabilidades hoy nacionales, a los gobiernos provinciales, municipales y otras entidades públicas y privadas de menor grado, éstas puedan resolver sobre sus propios intereses locales. En tales condiciones el gobierno central podrá nuevamente circunscribir sus funciones a aquellas que en origen le fueron expresamente asignadas.

La reestructuración del Estado Nacional lo conducirá a éste a contar con una administración diseñada en base a una organización como la que básicamente

9.2.

te tenía cuando nació.

Como consecuencia de encontrarse próximas las elecciones nacionales de 1987, el diario La Nación dedicó dos hojas de su edición del día 4 de septiembre de ese año (1), a resumir las propuestas de los partidos políticos, elaborando una matriz que correlacionaba distintos temas con las posiciones de cada uno de los que intervendrían en las elecciones de la Capital Federal.

Dicha matriz tenía un eje horizontal conteniendo los siguientes tópicos no relacionados con la defensa y las relaciones exteriores:

- Economía
- Sector Agropecuario
- Sector Industrial
- Política Tributaria
- Política Laboral
- Poder Judicial
- Educación
- Vivienda
- Medios de comunicación

En el eje vertical, se encontraban los siguientes partidos intervinientes; a saber:

- Alianza UCD Demócrata
- Alianza Popular
- Partido Blanco de los Jubilados
- Partido Conservador Popular
- Partido Demócrata Progresista
- Partido del Trabajo y del Pueblo
- Partido Intransigente

9.3.

- Partido Obrero
- FRAL
- FREJUDEPA
- MAS
- MID
- Movimiento Patriótico de Liberación
- UCR
- Unidad Socialista
- Unión Popular

El cuadro precedente, da una matriz de 9 columnas por 16 líneas que comprenden nada menos que 144 propuestas.

De dicho cuadro, solo se extraen dos propuestas referidas al federalismo; a saber:

Alianza UCD Demócrata - Economía; al señalarse entre otras cosas:
"Reinvidicar la plena potestad jurisdiccional de las provincias sobre sus recursos".

Partido Intransigente-Política Tributaria, que señala como propuesta:
"Política equitativa de coparticipación federal".

Con estas dos excepciones, ninguna otra mención sobre federalismo aparece en el resto de las 142 propuestas en las que éste hubiera podido ser tema para considerar.

La comunidad política aún no le atribuye al federalismo un aspecto atractivo para dirigir a la opinión pública, y seguramente menos aún si esa opinión pública es porteña.

Cuando el gobierno electo en 1983 asumió, La Nación (2) se refería a una nueva instancia federalista. En dicha oportunidad hacía referencia al centralismo diciendo que:

9.4.

"Los primeros pasos definidos en ese sentido pueden observarse en la década del 20 (creación de VPF), pero es durante la siguiente, gobierno del general Agustín P. Justo, en que se consolidan los mecanismos para asegurar la supremacía del poder central sobre las provincias. El establecimiento del impuesto a los réditos, la creación de las juntas de Granos y de Carnes, de la Corporación Argentina de Productores de Carnes, del Banco Central, son algunos de aquellos instrumentos.

"Según algunas opiniones, tales avances fueron facilitados, precisamente, porque los gobiernos de provincia pertenecían al mismo partido que el gobierno central. O en su caso, durante las administraciones militares, porque los interventores federales, primero, o los gobernadores, después, actuaron dentro de un sistema que los hacía meros delegados del poder central y dependientes del Ministerio del Interior.

"Históricamente, uno de los principales mecanismos que utilizaron los gobiernos centrales para imponerse a las provincias, fue el sistema tributario. Ello sucedió a partir de la ley de emergencia que dispuso el impuesto a los réditos y que como consecuencia estableció el sistema de coparticipación federal.

.....

"Es indudable que, para los gobiernos de provincia, es importante exhibir la realización de obras públicas durante su administración. A ello no solo se vuelca el esfuerzo político de sus gobernadores sino también el de sus legisladores. En el pasado, en tiempos de gobiernos civiles, los partidos gobernantes han tendido a favorecer a las provincias partidarias. Ello les fue facilitado luego por la envergadura que tomaron este tipo de emprendimientos. Es obvio que la provincia de Corrientes no tendría capacidad económica para encarar Yacyretá, por ejemplo [muchos dudan de que la tenga la Nación]. De allí que la decisión de hacer una obra u otra fue muchas veces más política que económica y se decidía desde la ciudad de Buenos Aires, que es desde donde se maneja el dinero.

.....

"Donde quizá las provincias han perdido más frente a la administración central ha sido en la explotación del subsuelo. Existe un Consejo Agrario Nacional que incursionó sobre el territorio, pero no con mayor éxito. En cambio es poco o nada lo que les queda a las provincias de la administración de las riquezas que encierra su propio subsuelo.

9.5.

"El petróleo debe ser extraído por YPF, una empresa nacional; el gas, distribuido por Gas del Estado, otra empresa nacional, la minería, regulada por Fabricaciones Militares por tratarse, en muchos casos, de minerales considerados estratégicos. Los hidrocarburos son, según la ley, propiedad del Estado nacional, no de las provincias.

"La administración central ha incursionado en estos aspectos, incluso, con emprendimientos de economicidad más que dudosa: la explotación del hierro de Sierra Grande y la del carbón de Río Turbio son algunos de ellos. En esos casos quizá las provincias obtuvieron algún rédito, pero hay otras, quizá más, que aún esperan que el poder central resuelva sus casos".

Marcelo J. Castro Corbat al referirse a "La Prosperidad de las Provincias" (3), señala:

"Desde fines del siglo pasado el poder del gobierno central fue creciendo mediante el control financiero de la economía nacional, el manejo de la moneda, la centralización de las decisiones, la creación y aumento de impuestos nacionales, el endeudamiento en el exterior y en el país con la garantía de la Nación; la absorción de ahorros del interior por los distintos mecanismos recaudatorios previsionales, de la legislación de ordenamiento o promoción de actividades económicas, del manejo de la tasa de cambio y de la fijación de las tasas de interés.

"La contrapartida de esta situación es:

- En lo financiero:

- * El ahorro que se genera en el interior es transferido a la Capital vía sistema financiero.
- * Los bancos provinciales no pueden financiar la actividad regional.
- * Los bancos nacionales no proveen al interior de la capacidad prestable requerida en sus zonas de influencia.
- * Las provincias carecen de capacidad para obtener créditos externos y acceder al mercado de capitales.

- En lo monetario y cambiario:

- * El impuesto inflacionario, es pagado por el interior al gobierno central, y créase o no, también por los gobiernos provinciales.

9.6.

* Las tasas de interés que se pagan en el interior son superiores a las que se pagan en la Capital Federal.

- En el régimen tributario:

* Las provincias carecen de ingresos para invertir en infraestructura, en educación, salud y seguridad y para proveer al Poder Judicial de los medios que requiere.

* De los impuestos que coparticipa, el poder central se queda con más del 50 % y el total de los no coparticipados.

"La base que alimenta al poder central es la permanente e ingente transferencia de recursos del interior hacia el gobierno central.

"Porque los recursos que recibe el gobierno central se dilapidan en organismos, obras y actividades sobre los cuales hay una práctica imposibilidad de control. Las provincias carecen de información sobre los criterios de prioridad y la evaluación política de las causas de las decisiones y de la justificación de las erogaciones.

"Como el Parlamento que debería realizar la función de control del gasto en defensa de la prosperidad de las provincias no lo hace, todo el volumen y estructura del gasto y de las finanzas es resuelto por la administración central con indiferencia sobre la productividad de las erogaciones; (El subrayado es mío) y las partidas presupuestarias conforman tantos tomos de conceptos y cifras que resultan indigeribles para los legisladores. (El subrayado es mío recogiendo también una frase del ilustre profesor de "Contabilidad Pública", el Dr. Eugenio Matocq, que calificaba al presupuesto nacional como "una maraña de números que nada nos dice"). Es una realidad que hoy no se puede cambiar y que si no se modifica la relación provincias versus gobierno central no cambiará en el futuro. El descontrol seguirá siendo la constante.

"En esta anómala situación lo sarcástico es que los gobiernos provinciales se han transformado en mendicantes del gobierno central. Le piden al Secretario de Hacienda, que le adelantes o presten los propios fondos de las provincias, convertidos en fondos del gobierno central que es el gran redistribuidor. Y la atención de estos pedidos mendicantes, que los funcionarios centrales los consideran monótona rutina de trabajo; se logran redescuentos del Banco Central, conexiones de gas, mejoramiento de rutas, establecimientos

9.7.

de colegios, regímenes promocionales, desgravaciones para productos regionales, fijación de precios y cupos de producción, tarifas de fletes y servicios públicos, realización de obras, dragado de ríos, etc., etc., etc."

"El primer paso para reponer el orden a que aspira el país, es la disminución de los recursos tributarios que se apropia el gobierno central. Los impuestos deben quedar sustancialmente en las provincias.

"Las provincias deben capitalizar sus economías promoviendo la formación de capital y la inversión para lo que es prioritario eliminar los inconstitucionales impuestos a las ganancias, al patrimonio neto, a los capitales y a los beneficios eventuales. Estos cuatro impuestos se han convertido en regresivos socialmente porque son disuasores de la inversión, corruptores de la estructura económica y condenan a la pobreza a los sectores sociales de más bajos recursos por la caída de la inversión. Las provincias decididas a que mejore el ingreso per capita en su territorio deben eliminar esos impuestos perjudiciales para la prosperidad de sus habitantes. (El subrayado es mío, pero se refiere más a la autonomía para establecer tributos directos que a consentir que necesariamente tales impuestos sean o no nocivos).

"Deben ser estimuladoras de la inversión y no aceptar que la dilapidación central estanque su progreso.

"Los legisladores representantes de las provincias no deben aceptar el impuesto inflacionario que lo pagan los privados y los gobiernos provinciales, y no admitir la emisión para pago de déficit; no deben admitir que el tipo de cambio, que es fijar el valor de la moneda, lo resuelva a su criterio, un funcionario de la administración; debe intervenir en forma directa y puntual en cada oportunidad en que se va a tomar la decisión; la decisión de fijar la tasa de interés, que afecta a todas las economías provinciales debe ser resuelta por la legislatura y no resignar sus facultades delegándolas en el poder administrador; los bancos nacionales deben desmembrarse y pasar a la órbita provincial; la política monetaria debe ser aprobada por los representantes de las provincias; hay que fortalecer las entidades provinciales y debilitar las nacionales.

"Las grandes organizaciones son menos flexibles y eficientes que las medianas y chicas, lo que es aplicable a las administraciones central, provincial y comunales. (El subrayado es mío). Estas dos últimas conocen mejor los problemas y pueden resolverlos con mayor rapidez y economía y con el

9.8.

desarrollo de la informática la administración central ha perdido lo sustancial que en teoría justificaba su desmesurado poder.

"En síntesis: hay que volver al sano federalismo y luchar contra el crecimiento teratológico de la administración central y las deformaciones económicas que produce. "

Volver a un sistema de administración federal, o en todo caso establecer un sistema de administración descentralizada como el que en este trabajo se concluye que debiera encararse, no es fácil. La maraña de intereses políticos y económicos, públicos y privados son un enorme escollo para la búsqueda de este modelo. Las inquietudes que un cambio pueden producir entre los asalariados del sector público, también resultarán otro obstáculo importante.

Muchos años de políticas "centralistas" han conducido a una deformación que es necesario remover con cambios estructurales importantes, y en este caso el cambio estructural que se propone es de típico carácter administrativo.

Las dificultades políticas que existan no deben ser motivo para renunciar al proyecto, que es posible si uno lo tiene como objetivo. Muchas acciones pueden implementarse en el mediano plazo. Otras requerirán más tiempo. Lo importante es que el modelo existe, es factible y además, como ha quedado demostrado, conveniente.

Sus bondades requieren aún mayor difusión, pues falta un total convencimiento sobre este tema. La propuesta debe ahora ser sustentada por una firme voluntad política.

El discurso de la descentralización política que importa la plena vigencia del federalismo en el sentido de respetar las autonomías provinciales, es unánime.

La descentralización administrativa tanto de la recaudación tributaria, como de las políticas económicas, financieras, monetarias y del gasto y la inversión, es vacilante, provengan las voces del interior o de la Capital.

Si bien la descentralización administrativa y de ejecución puede ser un sistema compatible con un estado políticamente centralizado (sistema unitario con administración descentralizada), no es posible concebir la relación inversa de una centralización administrativa cuando se pretende que exis-

9.9.

ta una descentralización política que respete las autonomías provinciales.

El caso argentino, que es el que se corresponde con esta última alternativa, importa un equilibrio inestable que frena el desarrollo de la economía, limita el desenvolvimiento político y le quita eficiencia a la administración pública en perjuicio del estado y de sus administrados.

9.10.

REFERENCIAS AL CAPITULO 9.

"LA NECESIDAD DE REPROVINCIALIZAR EL PAIS Y COMO ENCARAR EL FUTURO"

- (1) La Nación 4-9-87
- (2) La Nación 27-11-83
- (3) "La Bolsa" 9-10-87

BIBLIOGRAFIA CITADA EN LOS RESPECTIVOS CAPITULOS

- ALBERDI, Juan B. "BASES"
- ALBERDI, Juan B. "SISTEMA ECONOMICO Y RENTISTICO DE LA CONFEDERACION ARGENTINA, SEGUN LA CONSTITUCION DE 1853.
- AMBITO FINANCIERO - 13.9.85; 18.8.87.
- ANALES DE LEGISLACION ARGENTINA-Ed. La Ley-Leyes y Decretos citados.
- ANGELOZ, Eduardo "EL TIEMPO DE LOS ARGENTINOS" EMECE Ed. 1987.
- BOLETIN OFICIAL-4a. Sección del Gobierno. 27.11.83; 3.1.85; 24.1.85; 21.3.85; 17.10.85; 6.3.86; 14.3.86; 4.9.87.
- CARRANZA, Romero y Otros "MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL ARGENTINO"-Ediar 1983.
- CASSAGNE, Juan Carlos "DERECHO ADMINISTRATIVO" - Abeledo Perrot 1986.
- CAVALLO, Domingo F. y Otro - "EL DESAFIO FEDERAL" - Sudamericana Planeta 1986.
- CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES "FEDERALISMO, UN CICLO DE CONFERENCIAS" 1982.
- DE SOTO, Hernando "EL OTRO SENDERO" Ed. Sudamericana-Bs.As. Sep'87
- DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION. Puntos citados.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Aceptaciones citadas.
- DIEZ, Manuel María "DERECHO ADMINISTRATIVO" Plus Ultra 1988.
- DIRECCION GENERAL DEL BOLETIN OFICIAL "DICCIONARIO DE LA CONSTITUCION NACIONAL"-1963.
- ECO, Umberto "COMO SE HACE UNA TESIS" Ed. Gedisa-Barcelona 1977.
- EL CRONISTA COMERCIAL - Artículos citados.
- FODOR, Jorge - "NOTAS PARA LA ECONOMIA POLITICA DE LA INDUSTRIA ARGENTINA" - Boletín Techint oct/dic'85.
- FRIAS, Pedro - "FEDERALISMO" - Consejo Federal de Inversiones - 1982.
- FUNDACION DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS LATINOAMERICANAS "EL GASTO PUBLICO EN LA ARGENTINA 1960/85" - Junio'87.
- FUNDACION DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS LATINOAMERICANAS "EL FRACASO DEL ESTADISMO" - Sudamericana Planeta 1987.
- GORBACHOV, Mijail "PERESTROIKA" EMECE Editores. Nov'87
- HAMILTON, MADISON y JAY "EL FEDERALISTA" - Fondo de Cultura Económica-México 1982.
- HELLER, Peter S. y TAIT, Alan A. "Government Employment and Pay: Some International Comparisons" -International Monetary Fund. Washington DC October 1983.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS "CENSO NACIONAL DE POBLACION Y VIVIENDA 1980-Serie B-Características Generales-Total del País-República Argentina.
- LA BOLSA, Artículos citados.
- LA NACION. Editoriales o archivos. 9.1.1889; 17.5.76; 31.7.76; 27.12.76; 23.10.77; 31.10.77; 11.12.80; 3.10.80; 30.7.83; 9.12.83; 24.12.86; 24.2.87; 26.5.87; 29.7.87;2.8.87.
- LA PRENSA. Artículos citados. 2.9.84; 6.12.77.

- LOPEZ, Mario Justo. "MANUAL DE DERECHO POLITICO"-Ed. Kapeluz 1983.
- LLACH, Juan José. "RECONSTRUCCION O ESTANCAMIENTO" - Ed. Tesis 1987.
- NATIONAL DATA BOOK AND GUIDE TO SOURCES - "STADISTICAL ABSTRACT OF THE UNITED STATES 1988" (108th Edition)
- NUÑEZ MIÑANA, Horacio. "COPARTICIPACION DE IMPUESTOS Y FEDERALISMO FISCAL" Consejo Federal de Inversiones. 1982.
- OSZLAK, Oscar. "NOTAS CRITICAS PARA UNA TEORIA DE LA BUROCRACIA ESTATAL" - Estudios CEDES - Bs.As., julio de 1977.
- OSZLAK, Oscar. "POLITICAS PUBLICAS Y REGIMENES POLITICOS, REFLEXIONES A PARTIR DE ALGUNAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS" - Estudios CEDES. Bs.As. Reimpresión 1984.
- PEYREFITTE, Alain. "EL MAL LATINO" -Plaza & Jones S.A. Editores.
- PODER EJECUTIVO NACIONAL - "Política para el cambio estructural en el sector público" - Secretaría de Hacienda - Bs.As. 1989.
- RAMELLA, Pablo A. "REPLANTEO DEL FEDERALISMO" - Ediciones Depalma-Bs.As. 1971.
- RAMOS MEJIA, Francisco "FEDERALISMO ARGENTINO" - Talleres Gráficos Argentinos. L.J. Rosso-Bs.As. 1915 (?)
- REVEL, Jean Francois - "LA TENTACION TOTALITARIA" EMECE 1976.
- REVISTA EMPRESAS N° 45 "EL ESTADO Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD"-ACDE 1978
- SANCHEZ VIAMONTE, Carlos. "MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL"-Ed.Kapeluz 1958.
- SCHUMACHER, E.F.-"LO PEQUEÑO ES HERMOSO" Ed. Herman Blume-Madrid 1978.
- SOROKIN, LAZARSEFELD Y OTROS . "LA INVESTIGACION SOCIAL" - Centro Editor de América Latina-Bs.As. 1977.
- SOLA, Juan Vicente. "INTERVENCION FEDERAL EN LAS PRIVINCIAS"-Abeledo Perrot. Bs.As., 1982.
- STRASSER, Carlos. "CONCENTRACION DEL PODER Y CLASE DE VIDA POLITICA" - "PENSAR LA REPUBLICA" - Fundación Piñero Pacheco. Ed. Persona a Persona S.A. 1977.
- VAZQUEZ PRESEDO, Vicente. "ECONOMIA, CIENCIA O IDEOLOGIA" Ed. Tesis S.A. Ene'84.
- WALTAR, Richard J. "LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES EN LA POLITICA ARGENTINA 1912-1943" EMECE 1987.
- WORLD BANK - "World Development Report 1988" - Oxford University Press - Junio 1988
- ZORRAQUIN BECU, Ricardo. "EL FEDERALISMO ARGENTINO"-La Torre de Babel. Ed. Perrot. Bs.As. 1981.

AUTORES CITADOS EN BASE A ARTICULOS FIRMADOS, MANIFESTACIONES Y SOLICITADAS
PUBLICADAS EN MEDIOS PERIODISTICOS.

Alberdi, Juan B.	La Razón 12.1.88
Alem, Leandro N.	La Razón 12.1.88
Alfonsín, Raúl	La Nación 2.5.87
Alsogaray, Alvaro	La Nación 10.3.87
Bases Doctrinarias del Proceso de Reconstrucción Nacional	La Nación 26.7.81
Cano, Guillermo J.	La Prensa 15.2.82; 9.4.83; 13.8.82; 26.7.83; 25.10.83.
Cassanello, Julio Ernesto	La Nación 26.9.81
Castro Corbat, Marcelo J.	La Bolsa 9.10.87
Consejo Federal de Inversiones	Ambito Financiero 15.12.86
Consejo Sup. U.N.Lomas de Zamora	La Nación 15.7.87
Contín, Carlos	La Nación 30.7.83
Dabinovic, Tomisalvo B.J.P.	La Prensa 4.11.81
Durañona y Vedia, Francisco	La Nación 10.1.86
Einsinck, Alfonso C.	Clarín 2.2.86
Frías, Pedro	La Nación 9.2.85; 7.10.85
Gomez, Juan José	La Nación 20.10.87
Hayek, Federico A.	La Nación 23.11.77
Jofre, Emilio	La Prensa 2.2.82
Jofre, Emilio	La Prensa 2.2.82
Licciardo, Cayetano	La Nación 12.4.81
Lievi, Alberto	Ambito Financiero 17.10.85
Malaccorto, Ernesto	La Prensa 21.12.78
Manteax, Eduardo	La Nación 5.11.81
Mariscotti, Raúl E.P.P.	El Cronista Comercial 17.10.83 Revista Militar - marzo'82 Correo de la Tarde - junio'84
Martínez Raymonda, Rafael	La Nación 30.7.83
Ministro de Economía	La Nación 14.10.87
Ministros de Economía ...	Ambito Financiero 3.10.86
Ministro de Educación y Justicia	La Nación 15.7.87
Natale, Alberto A.	La Nación 16.11.85
O'Farrel, Ernesto	La Nación 20.5.84

Pérez Izquierdo	La Nación 26.9.81
Provincia de Salta	La Nación 4.12.82
Randle, Patricio H.	La Prensa 2.12.84
Rector Univ.Nac.Lomas de Zamora	La Nación 11.7.87
Rodriguez, Ernesto	La Nación 26.9.81
Rodriguez Souza, H.H.	Ambito Financiero 31.10.85
Salta, Pcia. de	Ambito Financiero 4.9.85
Sánchez Sañudo, Carlos	Ambito Financiero 4.9.85 La Prensa 8.7.83
Serralta, Miguel J.	Diario Sesiones Cámara Diputados 25 y 26.7.85
Vernet, José María	Ambito Financiero 1.9.86
Y.P.F.	La Nación 10.10.82

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ALEMANN, Juan E. "LA REDUCCION DEL GASTO PUBLICO" Ed. Alemann SRL. julio'81
- ALLENDE POSSE, Justiniano "LOS DOS FEDERALISMOS" - Libera- Julio'76
- ANNUAIRE STATISTIQUE DE LA BELGIQUE - T° 108 - 1988
- BONEO, Horacio "REGIMENES POLITICOS Y EMPRESAS PUBLICAS: ALGUNAS CUESTIONES VINCULADAS AL AMBITO Y DIMENSION DEL SECTOR PRODUCTIVO ESTATAL"- Estudios cedes - Bs.As. 1980
- BURGIN, Miron "ASPECTOS ECONOMICOS DE FEDERALISMO ARGENTINO" Ed. Solar/Hachette.
- CARRANZA, Romero y Otros-"MANUAL DE HISTORIA POLITICA Y CONSTITUCIONAL ARGENTINA" 1776-1976 - AZ Editorial 1977.
- CONESA, Eduardo "ECONOMIA ARGENTINA - BASES Y PUNTOS DE PARTIDA PARA SU RECUPERACION" Ed. Macchi - 1986.
- DEMICHELI, Alberto "ORIGEN FEDERAL ARGENTINO" - Ediciones Depalma-Bs.As. 1962.
- FRIGERIO, Rodolfo y Otros "CULTURA NACIONAL" Ediciones Crisol. Marzo'76
- GARCIA BELSUNCE, Horacio A. "TRECE AÑOS EN LA POLITICA ECONOMICA ARGENTINA 1966-1978" - Emece 1978.
- GARCIA MARTINEZ, Luis. "TEORIA DE LA DEPENDENCIA" - Emecé 1976.
- GIOJA, Rolando I. "SISTEMAS REGIONALES Y PROYECTO NACIONAL" Ed. El Ateneo 1977.
- GONZALEZ, Joaquín V. "ESTUDIOS CONSTITUCIONALES" Librería y Editorial La Facultad - 1930
- HELBLING, Carlos Conrado "DERECHO A LA ESPERANZA" - Ed. Sudamericana 1978.
- INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE EMPRESARIOS EN LA ARGENTINA (IDEA). "IDEAS PARA UNA ARGENTINA DESEADA Y POSIBLE" - Marzo'81.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA E INFORMATICA DE MEXICO. "ANUARIO ESTADISTICO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS" - 1985
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. "Government Finance Statistics Yearbook - Volume X - 1986.
- IRIBARNE, Miguel Angel "EL RESCATE DE LA REPUBLICA" - Emece 1978.
- KORN, Francis y Otros - "CONCEPTOS Y VARIABLES EN LA INVESTIGACION SOCIAL" Ediciones Nueva Visión - Bs.As. 1973.
- LICCIARDO, Cayetano A. "EL ESTADO Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD"-Cuadernos de Empresa - ACDE 1978.
- LOPEZ, Mario Justo - "MANUAL DE DERECHO POLITICO"-Ed. Kapeluz 1973.
- LOPEZ ZURINI, Silvia M. y Mario J. - "NOCIONES DE HISTORIA DE DERECHO POLITICO"- Ediciones Depalma-Bs.As., 1984.
- LUNA, Félix - "BUENOS AIRES Y EL PAIS" - Ed. Sudamericana 1982.
- LLACH, Juan José "LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE LA ARGENTINA-IDEAS PARA SU RECONSTRUCCION" - 1982.
- MILTON, Rose y Friedman "LIBERTAD DE ELEGIR" - Ediciones Grijalbo S.A. 1980.
- O'DONNEL, Guillermo "APUNTES PARA UNA TEORIA DEL ESTADO"-Documento Cedes-Bs.As.-Noviembre'77
- O'DONNEL, Guillermo "REFLEXIONES SOBRE LAS TENDENCIAS DE CAMBIO DEL ESTADO BUROCRATICO AUTORITARIO"-Documento Cedes-Bs.As. 1975.
- OFICINA CENTRAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA. "ANUARIO ESTADISTICO DE VENEZUELA" - 1988

- OROMI ESCALADA, Miguel de, "LA REFORMA DEL ESTADO SEGUN LA CONSTITUCION NACIONAL" Ed. Sudamericana 1982.
- OSZLAK, Oscar "ESTADO Y POLITICAS ESTATALES EN AMERICA LATINA: HACIA UNA ESTRATEGIA DE INVESTIGACION" - Documento Cedes, Bs.As. 1976.
- OSZLAK, Oscar "LA CONQUISTA DEL ORDEN POLITICO Y LA FORMACION DEL ESTADO ARGENTINO" - Estudios Cedes-Bs.As., 1982.
- PIFFANO, Horacio "FEDERALISMO FISCAL Y DESCENTRALIZACION TRIBUTARIA" - XXI JORNADAS DE FINANZAS PUBLICAS-Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional de Córdoba.
- PONS, Roberto D. "DE LA UNIDAD DE RENTAS AL FEDERALISMO ECONOMICO-SISTEMA TRIBUTARIO Y PODER EN LA ARGENTINA" Ed. IPES 1984.
- PREBISCH, Raúl "LA CRISIS DEL DESARROLLO ARGENTINO, DE LA FRUSTRACION AL CRECIMIENTO VIGOROSO"-Ed. El Ateneo, 1986.
- REVEL, Jean-Francois "EL ESTADO MEGALOMANO" - Ed. Planeta 1982.
- ROSATTI, Horacio Daniel "EL FEDERALISMO ARGENTINO COMO TECNICA Y COMO IDEARIO", Premio Coca-Cola 1985.
- SENNHOLZ, Hans F. "PROBLEMAS ECONOMICOS DE ACTUALIDAD"-Ed.Centro de Estudios sobre la Libertad. Nov'76.
- SUNKEL O. Y OTROS "INFLACION Y ESTRUCTURA ECONOMICA" Ed. Paidós, Sept.'67.
- TAU ANZOATEGUI, Víctor "FORMACION DEL ESTADO FEDERAL ARGENTINO" (1820-1852) Editorial Perrot-Bs.As. 1965.
- TERRAGNO, Rodolfo H. "ARGENTINA DEL SIGLO 21" -Ed.Sudamericana Planeta, Sep.'85.
- UNIVERSIDAD DE BELGRANO-CATEDRA DEL PENSAMIENTO ARGENTINO. "LA ARGENTINA POSIBLE" Ed. de Belgrano, 1976.
- VANOSI, Jorge Reinaldo "SITUACION ACTUAL DEL FEDERALISMO"-Ediciones Depalma-Bs.As., 1964.
- ZETTERBERG, Hans. "TEORIA Y VERIFICACION EN SOCIOLOGIA"-Ediciones Nueva Visión-Bs.As., 1973.
- ZINN, Ricardo "LA SEGUNDA FUNDACION DE LA REPUBLICA" Ed. Pleamar 1976.
- ZUCCOTTI, Juan Carlos "ARGENTINA EN EL SUBDESARROLLO" Ed. Hachette. Mar'77.