

CAPÍTULO V

LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y EL DESARROLLO REGIONAL

SUMARIO

1. Conflictos de jurisdicción	463
2. Federalismo, unitarismo y desarrollo regional.....	464
3. Desarrollo regional y reformas constitucionales	464
4. Desarrollo regional y descentralización	466
5. El impulso local para la descentralización regional.....	467
6. Posibles objeciones al impulso local en el desarrollo regional.....	468
7. El impulso central para la descentralización regional	468
A) Provincia-municipios.....	468
B) Nación-provincias	469
8. Objeciones al impulso central en la descentralización regional.....	470
9. Descentralización regional y desarrollo de la comunidad	472
10. La estructura externa de los entes regionales de desarrollo	473
a) Empresa del Estado	473
b) Sociedad de economía mixta y sociedad anónima	473
c) Sociedad del Estado.....	473
d) Entidad autárquica	474
e) Corporación pública estatal	474
11. La estructura interna de los entes regionales de desarrollo	475
a) Competencia específica	475
b) Atribuciones no coactivas.....	475
c) Participación ejecutiva de los Estados asociados	476
d) Participación de la comunidad	476
12. Centralización y descentralización de la corporación regional de fomento	476
13. Las leyes aplicables a las corporaciones regionales	479

14. Las corporaciones estatales en el cuadro de la descentralización
administrativa..... 481

Capítulo V

LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y EL DESARROLLO REGIONAL¹

1. Conflictos de jurisdicción

Uno de los problemas importantes que plantea el desarrollo económico y social es el de la confrontación entre las jurisdicciones políticas tradicionales (Provincia, Municipio) y sus demarcaciones territoriales provenientes de razones históricas, geográficas, políticas, etc., frente a la realidad contemporánea de la “región,” tanto al plano limitado de una comuna, como al gran plano provincial e interprovincial.

En materia de cuencas fluviales, por ejemplo, es casi infalible que ella haya sido utilizada como factor de demarcación y división entre distintas circunscripciones políticas —sea comunales, provinciales o estatales—, con el contrasentido de que, a pesar de constituir naturalmente una unidad, se halla parcelada y sometida a diversas y conflictuales jurisdicciones.

Cuando se trata de lograr el desarrollo de una cuenca hídrica, o de alguna otra región determinada, o incluso de un mero conglomerado urbano que no responde en su unidad a las divisiones municipales existentes (por ejemplo, el Gran Buenos Aires, que excede del ámbito de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y abarca la Municipalidad de Avellaneda, etc.), es obvio que uno de los primeros y más difíciles problemas que es necesario superar es precisamente el de la organización política existente. Es necesario, al parecer, quitar parte de

¹ Ampliar y comparar; BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Las instituciones de fomento y el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, 1965; GUILLERMO J. CANO, *Administración y desarrollo regional*, Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones, 1961; del mismo autor, “Las aguas y las minas en el régimen federal argentino,” en revista *Lecciones y Ensayos*, Suplemento n° 1, Buenos Aires, 1957, p. 27 y ss.; BARTOLOMÉ FIORINI, “Federalismo y descentralización administrativa,” en revista citada, p. 77 y ss.; ROGER GARREAU, *Le “local government” en Grande Bretagne*, Paris, 1959; GONZÁLEZ ARZAC, FELIPE A., *Entes regionales de fomento*, Buenos Aires, C.F.I., 1964; W. ERIC JACKSON, *La estructura del régimen local inglés*, Madrid, 1962; JULIO OYHANARTE, “Aspectos económicos del federalismo,” revista *Lecciones y Ensayos*, Suplemento n° 1, *op. cit.*, p. 47 y ss.; ALBERTO G. PADILLA, “Órganos de coordinación gubernativa,” revista citada, p. 65 y ss.; JEWELL CASS PHILLIPS, *Régimen y administración municipal en los Estados Unidos de Norteamérica*, 2 tomos, Madrid, 1963; JORGE R. VANOSSI, *Situación actual del federalismo*, Buenos Aires, 1964; PIETRO VIRGA, *La regione*, Milán, 1949.

sus atribuciones a los entes políticos que tienen jurisdicción sobre partes arbitrarias de la región o de la cuenca, sean ellos municipios o provincias, y otorgar esas atribuciones a un ente que tenga más o menos amplios poderes y una competencia o jurisdicción en cierto modo específica sobre todo ese territorio, para poder promover el desarrollo integrado del mismo.

2. *Federalismo, unitarismo y desarrollo regional*

Cuando se advierte este tipo de realidad es fácil concluir con la observación de que el federalismo está en crisis; pero, a poco que meditemos, observaremos que *tampoco el sistema unitario o centralista* es una respuesta para el problema, pues re caeremos en todos los conocidos vicios de la centralización. En realidad, y como afirma MARIO JUSTO LÓPEZ, pareciera que tanto el federalismo como el unitarismo están en crisis, enfrentados ambos con el problema común de la *región* que no se adapta a la delimitación territorial de la organización política existente.

No se trata pues de atacar el sistema federal (o sea, la autoridad preexistente de los gobiernos locales) para acercarnos a un sistema centralista (en el cual demos atribuciones crecientes al Estado nacional), sino de advertir que ni uno ni otro son por sí mismos, rígidamente, una verdadera solución para el desarrollo regional; que, por lo tanto, debemos buscar un justo término medio entre ambos extremos, y evitar en consecuencia la rígida potestad localista de las provincias o comunas, pero también la actitud centralista del gobierno federal.

3. *Desarrollo regional y reformas institucionales*

No consideramos que pueda ser una solución aceptable el posible remedio drástico de una reforma institucional que reorganizara geográficamente a las provincias para adecuarlas a la realidad regional, pues 1º) ello podría no ser sino una solución transitoria, ante la posibilidad de que con el transcurso de los años la región que originariamente configuráramos dentro de determinados límites, se extendiera fuera de ellos —caso típico, el de las ciudades— o que de todos modos se alterara en su realidad socio-económica, tomando inútil la vieja repartición y haciendo necesaria una nueva e igualmente drástica reforma: 2º) Por lo demás, la creciente complejidad de los asuntos públicos pareciera demostrar la imposibilidad de que un solo ente político se ocupe de todos los asuntos de una determinada región (seguridad, bienestar, etc.), y poco a poco ha ido llevando a una distinción entre la típica y tradicional actividad estatal —ocupada primordialmente de las manifestaciones externas del orden y la seguridad, etc.— y las más reciente preocupaciones económicas y sociales tomadas sobre sí por el Estado. Esta distinción se compadece perfectamente con el mantenimiento de las estructuras políticas tradicionales, las cuales seguirían ocupándose de la mayor parte de la actividad estatal, pero dejando a algunos entes nuevos los problemas específicos de la ejecución de los

planes de desarrollo económico y bienestar social; 3º) es bien evidente que una solución tan dramática como la total reorganización política del Estado no sólo es sumamente difícil sino también poco menos que impracticable, y sería causa de tantos trastornos políticos y sociales que debemos eliminarla como posibilidad razonable de encarar el problema, habiendo otras vías de solución que también pueden contemplarse.

Desechada la idea de hacer una reorganización geográfica de las provincias, podría pensarse en una solución menos drástica, pero igualmente estructural y profunda: La de crear constitucionalmente nuevos entes políticos territoriales superpuestos a las demarcaciones políticas preexistentes, y dotados de atribuciones más limitadas que los Estados o Provincias federadas.

En este sistema, que es por ejemplo el italiano de las “Regiones,” el nuevo ente político tiene una circunscripción territorial que, según los casos, comprende distintas municipalidades, de acuerdo a un criterio regional; el ente tiene atribuciones muy variadas, según el sistema, pero se caracterizaría básicamente por constituir un término medio entre la municipalidad y el Estado federado (o Provincia, en nuestro sistema) y por ser de naturaleza política, esto es, que sus autoridades son elegidas por la población de la región.²

En nuestro concepto, no pareciera ser ésta la mejor solución para el desarrollo regional, en parte porque es un sistema demasiado rígido, al igual que el anteriormente contemplado, y en parte porque al crear un cuerpo de representación política, elegido por los habitantes de la región y respondiendo en consecuencia políticamente ante ellos, se producirá fácilmente un desajuste entre la actuación del nuevo ente regional y los entes políticos preexistentes (en especial, los Estados federados y el Estado central), echando por tierra la necesaria coordinación y subordinación que debe existir en ese plano. No es suficiente a tal efecto con que los Estados federados tengan atribuciones de contralor o intervención, sino que es imprescindible que puedan tener una efectiva dirección del ente para que éste sirva efectivamente a los intereses de todos ellos en el desarrollo regional. En este aspecto, entendemos que el nuevo ente regional debe ser *un desprendimiento de los entes políticos preexistentes*, y respondiendo entonces en primer lugar a ellos y sólo a través de ellos a la población; desde luego, eso no significa que la población deba ser excluida de su debida participación en la actividad del ente regional: Pero no a título de electores de todos sus miembros superiores, sino en todo caso de sus propios representantes ante el mismo.

Esta dependencia inmediata de los entes regionales a los entes políticos preexistentes nos parece fundamental, porque facilita su reestructuración, refundición o supresión, cuando ello se haga necesario, al par que el sistema del “condado” o de la “región” se presta mucho a “perpetuar el caos y el desacuerdo

²Comp. PIETRO VIRGA, *La regione*, Milán, 1949, p. 3 y ss., p. 151 y ss. Algo similar es también el sistema estadounidense de los “condados.” Ver PHILLIPS, *op. cit.*, t. I, p. 133.

en zonas que reclaman una atención inmediata;³ ésta es al menos la experiencia estadounidense, que se ha visto invadida por una proliferación excesiva de entes territoriales⁴ que hace necesaria una reforma y simplificación, eliminando a muchos de ellos, pero que no puede llevarse a la práctica sin sensibles dificultades.

4. Desarrollo regional y descentralización

En suma, la solución para ubicarnos en el justo medio entre federalismo y unitarismo sin llegar a reformas institucionales profundas y tal vez desaconsejables, reside en la descentralización regional, en cuanto creación de entes nuevos, no políticos, que en alguna medida estarán superpuestos a los entes políticos tradicionales (nación, provincia, comuna), tomando parte de atribuciones de todos ellos, pero que también estarán *sometidos a la dirección y control de los mismos*, y dedicados específicamente a los problemas del planeamiento y del fomento de la región correspondiente.

Sólo la descentralización *administrativa* puede ser una respuesta para los requerimientos del desarrollo regional; no pueden serlo ni las autonomías comunales ni las provinciales, ni tampoco la supremacía del gobierno central: Ninguno, actuando separadamente, tendrá una real posibilidad de lograr el desarrollo regional cuando la región no está cómodamente incluida dentro de los límites geográficos de la organización política tradicional; a su vez, sólo la descentralización operada por el común acuerdo y participación de todas las partes interesadas podrá tener en su mano los instrumentos necesarios para lograr el desenvolvimiento de la región.

Ésta creemos que es una base inconvencible: La necesaria participación de los gobiernos locales interesados, y eventualmente también de los gobiernos centrales, como, por fin, de la misma comunidad. En este sentido podemos recordar por ejemplo la opinión de GUILLERMO J. CANO, quien al referirse al uso de los ríos interprovinciales navegables y no navegables sugiere igual tipo de ente interprovincial: “Pero en uno y otro caso —en el primero con la participación del gobierno nacional— el medio más eficaz para el desarrollo integral de los recursos naturales parece ser el del tipo de ente interestadual propuesto —autónomo tanto respecto del gobierno nacional como de los provinciales—, donde las provincias formen parte como condóminas, y compartan la administración por delegados por ellas designados, y donde la prestación de los servicios que, derivando del plan general, sean de interés local de cada una, quede a cargo del respectivo gobierno provincial.”⁵

³ PHILLIPS, *op. cit.*, p. 125.

⁴ 102.328 en el año 1957, según PHILLIPS, *op. cit.*, p. 127.

⁵ GUILLERMO J. CANO, “Las aguas y las minas en el régimen federal argentino,” en *Lecciones y Ensayos*, Buenos Aires, Suplemento n° 1, 1957, p. 27 y ss., y p. 42; en sentido similar OYHANARTE, “Aspectos económicos del federalismo,” en igual revista, p. 47 y ss., p. 55; GONZÁLEZ ARZAC, *op. cit.*, p. 6.

5. *El impulso local para la descentralización regional*

Sin embargo, decir que deben realizarse convenios interprovinciales o intercomunales para crear un nuevo ente para el desarrollo regional, y verlo hecho realidad, son en nuestro país cosas bien distintas. El método más razonable de crear un ente regional es que lo hagan las propias provincias afectadas, pero no es siempre el que de hecho se realiza, pues requiere aunar criterio acerca de muchos detalles (distribución de poderes; de representantes; de contribuciones; de beneficios; determinación de finalidades económicas o sociales en forma concreta; primacía de los intereses de algunos de los entes políticos involucrados, etc.) y además supone la intervención de no pocos organismos (los ministerios y gobernadores de cada provincia, y las legislaturas pertinentes) con el consiguiente riesgo de que las tratativas se interrumpan a cada paso por la discrepancia en alguna cuestión o la intransigencia en alguna petición o exigencia.

Sin embargo, es de advertir que casi todas las dificultades institucionales están sólo al comienzo, pues una vez creado el ente de desarrollo regional, con el consentimiento expreso de toda la organización política estadual afectada, y con expreso otorgamiento de facultades suficientes para actuar, pareciera que no existirá peligro serio de conflictos jurisdiccionales que trabaran demasiado su labor en el futuro: Si todas las provincias afectadas han otorgado facultades al ente, y ellas han sido claramente delimitadas, mal se advierte cómo podrán luego discutirle el ejercicio de las mismas en sus territorios. Las dificultades, en realidad, podrán provenir tan sólo de la discrepancia de las provincias mandantes acerca de las resoluciones adoptadas por el ente regional con el voto de sus representantes; o tal vez de las resoluciones en las cuales el voto de sus delegados en el ente haya resultado minoritario: En este último caso se requerirá un grado más o menos alto de evolución política como para aceptar la decisión mayoritaria y no intentar dificultar su ejecución. Con todo, incluso en la hipótesis extrema de que ocurran fricciones serias entre el ente y las provincias que lo integran, ellas generalmente no llegarán a afectar la subsistencia misma de aquél.

Estos entes pueden crearse para finalidades amplias de desarrollo económico y social, o también para servicios públicos concretos o actividades específicas. “Uno de sus atractivos más notorios es la posibilidad de prestar servicios públicos por aquellos entes que, aisladamente, no serían capaces de organizarlos por sus propios medios. Otra de sus ventajas radica en la facilidad con que pueden concertarse esos acuerdos y también la flexibilidad de sus cláusulas y de sus aplicaciones. Estos convenios pueden celebrarse con igual simplicidad entre dos entes locales y para la prestación de un único servicio o entre media docena de entidades locales de diferentes tipos para la administración de tres, cuatro o más funciones distintas. También es interesante el hecho de que la acción conjunta de varios entes locales respecto de un determinado servicio no menoscaba su

autonomía ni el sentimiento comunitario de independencia para el resto de los asuntos públicos. Por último, la gestión solidaria de un servicio puede servir de trampolín para una absoluta integración de competencia, o al menos para una coordinación más íntima que constituya el primer paso para una futura fusión de las entidades participantes.⁶

En nuestro país el ejemplo más importante de ente interprovincial, aunque no sea de índole regional, es el Consejo Federal de Inversiones (C.F.I.), creado por las propias Provincias; si bien el C.F.I. carece de atribuciones suficientes como para actuar integralmente y por sí mismo en el desarrollo de una región determinada, es evidente que constituye un ejemplo destacado de iniciativa interprovincial, digno de ser seguido en escala regional. También puede mencionarse el proyectado CIRC, Comisión Interprovincial del Río Colorado, que deberá surgir de un tratado entre las provincias de La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro y Buenos Aires, para el aprovechamiento del mencionado río interprovincial.

6. Posibles objeciones al impulso local en el desarrollo regional

Veremos más adelante que si es la Nación quien crea un ente regional a nivel interprovincial, debe dar participación efectiva y proporcional a las provincias interesadas, sin reservarse el liderazgo total del ente mediante mayores poderes que los que otorga a las provincias. Pero a su vez, cuando sean las provincias quienes creen por sí mismas el ente regional, no deben caer en el error de exacerbar su federalismo y pretender excluir totalmente a la Nación de la dirección del ente. Esto sería un error por varios motivos, uno de los cuales es que la planificación económica requerirá probablemente ingentes inversiones en algunos aspectos, y las provincias no estarán siempre en condiciones de financiadas por su cuenta, debiendo recurrir al crédito, sea de la Nación misma, o lo que es más probable, del exterior (generalmente organismos internacionales: BID, etc.) En este último caso, las tratativas serán facilitadas si el convenio por el cual los fondos son solicitados y recibidos es concertado por la Nación, como integrante del ente regional.⁷

La participación nacional también es conveniente para una más eficiente coordinación entre los planes regionales de desarrollo y los planes nacionales que existan, y también para una mejor comprensión institucional mutua.

7. El impulso central para la descentralización regional

A) Provincia-municipios

Si el sistema anterior fracasara, por no poder lograrse el acuerdo entre las comunas o entre las provincias involucradas en la región considerada, queda una

⁶ PHLLIPS, *op. cit.*, pp. 183-4.

⁷ En estudio similar VANOSI, *op. cit.*, p. 70.

última alternativa, ofrecida en cada caso, al ente político superior a los que no logran el acuerdo: La Provincia en el caso de las comunas de su propio territorio, el Estado federal en el caso de las regiones interprovinciales, que deberán crear unilateralmente un ente destinado al fomento de determinada región.

Si bien este tipo de descentralización e intervención unilateral es susceptible de producir fricciones con los entes políticos locales, no por ello es desechable, ya que existen fundamentos jurídicos serios como para sustentar su existencia y legitimidad. Sin embargo, en el caso de la provincia, el argumento *contrario* a la creación provincial del ente regional *intercomunal*, se fundará seguramente en la “autonomía” de las comunas, que a veces tiene sustrato constitucional expreso y que se dirá “violada” por la creación del ente; pero pareciera ser que la correcta respuesta a ello es que las atribuciones; que se conceden al ente regional escapan al ámbito local de cada una de las comunas afectadas, transformándose por tanto en acción y competencia propia de la Provincia.

Pueden citarse como ejemplos la Corporación de Fomento del Valle Bonaerense de Río Colorado (CORFO-Río Colorado), creada por la ley 6.245 de la Provincia de Buenos Aires; el Ente Provincial del Río Colorado, creado por la Provincia de La Pampa a través de los decretos leyes provinciales 21/62 y 721/62, que cuenta con representantes de las municipalidades de la zona en un Consejo Asesor; el Instituto de Desarrollo del Valle Inferior del Río Negro, IDEVI, creado por ley provincial N° 200 de la citada provincia, etc.

En general, a este tipo de entes les son aplicables las mismas observaciones que haremos a continuación acerca de los entes para regiones interprovinciales creados por la Nación.

B) Nación-Provincias

Cuando se contempla la posibilidad de que el Estado *nacional* cree unilateralmente un ente para el desarrollo de una región *interprovincial*, surgirá seguramente el argumento de que el “poder de policía” corresponde a las provincias, y que son ellas exclusivamente, en consecuencia, las capacitadas para crear un tal ente. Pero a su vez, el mismo argumento que puede aplicarse cuando se habla de las facultades *provinciales* en los asuntos *intercomunales*, es de aplicación en este aspecto de la intervención nacional en cuestiones interprovinciales, pues ya la Constitución establece que todo lo referente al “comercio interprovincial” es de competencia del Congreso de la Nación; la fórmula “comercio” no ha sido entendida en el restringido sentido de transacción mercantil, sino en el muy amplio de “movimiento” interestatal, llegándose a la conclusión de que toda actividad que por su naturaleza escapa al ámbito de una sola provincia puede en esa medida ser atribuida a un ente del estado central. Claro está, las atribuciones políticas básicas de los entes locales (atribuciones así llamadas “policiales” —seguridad,

salubridad, moralidad—, etc.) no podrán ser invadidas por el ente federal; pero todo lo referente a las actividades de fomento, en particular el desarrollo no autoritario, que no imponga obligaciones a los administrados de las jurisdicciones locales ni se arrogue atribuciones de poder público frente a ellos, tendrá una razonable probabilidad de ser llevado a cabo sin impedimentos serios de orden jurisdiccional. Éste sería el caso, por ejemplo, de la Comisión Nacional del Río Bermejo (ley 14.467), dependiente de la Presidencia de la Nación.

8. *Objeciones al impulso central en la descentralización regional*

Dos objeciones pueden hacerse a este tipo de intervención unilateral del gobierno central —sea de la Provincia o del Estado nacional— en el desarrollo regional; una de ellas es inválida, la otra no.

La objeción que nos parece infundada es aquella que pretenda mantener ultranza las facultades locales, llevando al extremo principios en esencia relativos tales como los de la “autonomía comunal” o “poderes reservados de las provincias,” para afirmar en base a ellos que la Nación o la Provincia *no están facultadas para crear el ente regional*: Éste es un argumento rígido y paralizante, que no ofrece solución alternativa alguna para la falta de iniciativa que puedan tener las comunas o provincias, y para las realidades de un regionalismo que requiere urgente atención a despecho de los conflictos de la organización política.

Lo que verdaderamente interesa, y este es el segundo tipo de objeción levantada, es que tampoco podemos llegar al extremo opuesto de excluir totalmente a los gobiernos locales del manejo de la región: Decir que no pueden oponerse a su creación está bien, pero ello no implica en absoluto que no puedan intervenir en su funcionamiento. La intervención del ente central —provincia o Nación— será antijurídica y además irrazonable *no por el hecho en sí de crear el ente*, sino si *llega a pretender que su creación implica la automática exclusión de los entes locales en el manejo y dirección de su actividad* y de su política de planeamiento y de fomento.

Si efectivamente podemos afirmar que todo lo que hace el fomento del bienestar general es facultad *concurrente* de la Nación y las Provincias, o de la provincia y las comunas, entonces no podemos crear un ente que actúe *unilateralmente*, en posible conflicto con los entes locales y sin coordinar su actuación con ellos. Como afirma CANO, “Una de las causas de la crisis del federalismo ha sido que cuando la Nación ha ejercido sus poderes concurrentes con los provinciales, ha absorbido totalmente a éstos, eliminándolos de hecho;”⁸ lo mismo podría en ciertos casos decirse de las provincias en sus relaciones con las comunas.

En conclusión, entendemos que es un imperativo jurídico que el ente superior que crea el ente interprovincial o intercomunal, otorgue en la dirección del mismo

⁸ CANO, artículo citado, p. 43; ver también OYHANARTE, artículo citado, pp. 59-60.

participación proporcional a las provincias o en su caso comunas interesadas, para que sean *todos* los entes políticos afectados por el desarrollo regional los que intervengan efectivamente en la formulación de su política de desarrollo y en la ejecución de los planes pertinentes. Esa participación, como es natural, no debe estar configurada al mero nivel de asesoramiento, para integrar un comité consultivo o algo parecido, sino que debe serlo específicamente en el directorio u órgano similar que dirija la actividad del ente.

Por supuesto, además de las razones jurídicas que para todo ello pueden señalarse, es más importante aún recordar las obvias de buena administración: La creación por el Estado nacional de un ente al nivel interprovincial, o por la provincia de un ente al nivel intercomunal, siempre estará en alguna medida realizada bajo el sello del centralismo si no se da efectiva participación a los entes locales, con la consecuencia entonces de que las directivas para su actuación serán a veces fijadas desde cientos de kilómetros de distancia, sin un conocimiento directo de la realidad y de las necesidades locales. Para que la descentralización sea efectiva en todo sentido, debe desplazarse el poder político de la dirección del ente a los organismos más afectados, y que han cedido o debido ceder sus atribuciones para su creación. De otro modo, la “descentralización” para el desarrollo será sólo aparente, pues esconderá en el fondo una subyacente mentalidad y orientación centralista.

En conclusión, diremos que la creación de un ente regional de desarrollo debe en principio ser hecha por los gobiernos locales afectados; que si ellos no lo hacen, puede en su lugar hacerla el gobierno central, pero con la condición fundamental de que otorgue auténtica representación a los gobiernos locales en la dirección y administración del mismo.

Ahora bien, para encarar la cuestión con realismo, es necesario recordar que la creación unilateral por el Estado central del ente regional no es precisamente la mejor solución, incluso aunque aquél trate de hacer participar a los gobiernos locales, pues “Bastaría revisar algunos antecedentes de carácter legislativo y jurisprudencial, para constatar cómo las facultades implícitas de la nación pueden obrar ilegítimamente en perjuicio de los poderes residual es de las provincias.” “La doctrina de las facultades nacionales implícitas y su fuerza expansiva, hacen que el reparto de competencias del que me ocupo se encuentre sometido, en los hechos, a un *jus incertum* extremadamente peligroso para el federalismo;”⁹ o como afirma WHEARE: “Todavía no es prudente hablar con mucho optimismo sobre las perspectivas de la cooperación. Los Gobiernos centrales no se inclinan a compartir los poderes que pueden tomar los para ellos sólo.”

Es decir, los gobiernos locales deben tener presente que la responsabilidad fundamental por la iniciativa en la creación de los entes regionales de fomento

⁹ OYHANARTE, artículo citado, p. 60.

es de ellos, y que si no la toman prontamente, verán posiblemente invadidas sus atribuciones por el gobierno federal; pues siempre habrá alguien que piense “que si la acción cooperativa no resulta adecuada en algún terreno en particular, la alternativa es conferir completa autoridad en ese terreno al Gobierno federal.”¹⁰ Según lo indicamos, no creemos que la alternativa sea absoluta, y vemos la solución intermedia de que el ente sea creado por la Nación, dándolo a la dirección coparticipe de las provincias; pero ello no nos debe hacer demasiado optimistas acerca de que tal desiderátum verdaderamente se cumpla, ni debe llevar a las provincias a dejar de intensificar sus intentos para coordinar por sí mismas sus esfuerzos en la creación de los entes interprovinciales necesarios para el desarrollo regional.

9. *Descentralización regional y desarrollo de la comunidad*

Por fin, debe también recordarse que no basta con que el ente regional de desarrollo cuente con la participación de todos los gobiernos afectados, pues si realmente entendemos que es esencial en un plan de desarrollo la participación efectiva de la comunidad, entonces ella no puede permanecer ajena a la dirección del ente.

En tal sentido, debe darse participación efectiva a los representantes de cámaras industriales o comerciales, sindicatos, personalidades especializadas, etc.;¹¹ finalmente será necesario también crear dentro de la estructura del ente un órgano encargado de promover el desarrollo de la comunidad, para que exista en el organograma del ente un movimiento “a la vez descendente y ascendente: La impulsión de la cúspide llega poco a poco a toda la base, y ésta por sus experiencias y presiones obliga de manera continuada a la cúspide a intensificar y objetivizar su acción.”¹²

En suma, la participación de la comunidad en los entes de desarrollo es esencial por muchas razones: Señala un documento de las Naciones Unidas¹³ que “los gobiernos de muchos países en vías de desarrollo están procurando emplear más cabalmente a las autoridades locales y otras formas de descentralización que entrañan la participación de la población en la administración de los servicios que se necesitan en el ámbito local para el desarrollo económico y social” (Nº 1.) “La descentralización que se traduce en la activa participación de la población en los programas de gobierno que se ejecutan en el plano local puede rendir numerosos beneficios. Ante todo, la población comprenderá mejor qué es lo que se propone el gobierno. Es probable que merced a esa mejor comprensión, se muestre más

¹⁰ CORRY, J. A., *Elements of democratic Government*, citado por PADLLLA, artículo citado, p. 75.

¹¹ En esta opinión OYHANARTE, *op. cit.*, pp. 55 y 57; es también la experiencia francesa: Ver RIVERO, JEAN, *Le régime des nationalisations*, París, 1948, p. 17 y ss.

¹² L. J. LEBRET, *Dynamique concrete du développement*, París, 1963, p. 417, refiriéndose a un organograma para la creación de un Ministerio del Desarrollo, el cual, si no descentralizado, sirve de pauta para la comparación.

¹³ *Descentralización para el desarrollo nacional y local*, Nueva York, 1963.

inclinada a aceptar ideas y prácticas nuevas, utilizar los servicios ofrecidos, contribuir con sus propios esfuerzos y recursos a la realización del programa, infundir vitalidad a las nuevas instituciones y hacer ajustes constructivos en su vida, los que pueden ser necesarios en virtud de los cambios iniciales propuestos, que así adquirirán efectos perdurables” (Nº 22.) “En segundo lugar, las actividades de desarrollo del gobierno central se adaptarán mejor a la realidad si la población local participa en la aprobación de las decisiones importantes. En esa forma los requisitos, conocimientos e intereses del lugar se tendrán mejor en cuenta y, por otra parte, será más fácil determinar los métodos apropiados a las circunstancias para satisfacer las necesidades locales” (Nº 23.) “Por último, la participación popular aumenta las posibilidades de que, una vez establecidas, se conservarán y ampliarán los servicios y estructuras. Además, el buen éxito logrado en la satisfacción de una necesidad de la comunidad alienta a la población a intentar encarar otras. La experiencia que se gana en el establecimiento y administración de un servicio para la comunidad es acumulativa y luego surgirán nuevas fuentes de iniciativa y orientación para aprovecharla.” (Nº 24.)

10. *La estructura externa de los entes regionales de desarrollo*

Llegamos finalmente —sea porque las provincias o las comunas se han puesto de acuerdo, o porque ha intervenido unilateralmente el Estado nacional— al momento de decidir qué tipo de organización y estructura se dará al ente regional de desarrollo; dicho de otro modo, qué tipo de descentralización se elegirá.

a) En base a lo anteriormente expuesto, creemos que debe desecharse *in limine* la posible creación de una “empresa del Estado,” en el sentido estricto que le hemos dado y que se refiere a un ente formalmente estatal y sometido a un régimen mixto de derecho público y privado: Debe recordarse, en efecto, las numerosas dificultades de orden jurídico que crea la duplicidad de ese régimen, lo que trabaría y restaría flexibilidad a la entidad.

b) También excluiríamos a las sociedades de economía mixta, y las sociedades anónimas en las cuales el Estado tenga participación accionaria parcial, porque el programa de desarrollo que se considere requerirá a veces sacrificio de capital o inversiones no rentables en determinadas zonas, lo que lógicamente no podría pedirse normalmente al capital privado participante en el ente.

c) Una sociedad del Estado, en cuanto ente totalmente estatal (en este caso, integrado por las provincias) pero sometido al derecho privado, tampoco es la respuesta adecuada, ya que la operación bajo normas de derecho civil o comercial no aparenta ser necesaria para el funcionamiento del ente (que normalmente no intentará competir por sí como empresa comercial o industrial), y le restaría probablemente eficacia al tratar con los entes políticos involucrados.

d) Tampoco sería posible crear una “entidad autárquica,” sea “institucional” o “territorial.” La primera, porque su carácter institucional no supone la asociación de varios Estados para crearla, y en tal carácter es inadecuada por las razones explicadas al referimos a la intervención unilateral del Estado central en el desarrollo regional; la segunda, porque vimos también que para Crear un nuevo ente político superpuesto a los tradicionales, a semejanza de la “región” italiana, sería necesaria una reforma constitucional que tampoco parece conveniente ni de efectos duraderos.

e) La respuesta adecuada es entonces que el ente a crearse sea una *corporación pública estatal*, o sea, una asociación de los entes estatales interesados.

Este nuevo tipo de descentralización, que es el único adecuado para el desarrollo regional en los casos indicados, se asemeja a las meras *corporaciones públicas* (colegios profesionales, cámaras comerciales o gremiales, etc., coactivamente creados por ley con un régimen de asociación obligatoria, etc.) en que también están organizadas con un criterio *asociacional*, esto es, sobre la base del carácter de *socio* de sus miembros; se diferencian de ellas en que: 1º) Sus miembros o socios son *entes estatales* (las provincias o comunas interesadas), mientras que los miembros de las corporaciones públicas son *personas no estatales* (abogados, médicos, etc.); 2º) ellas mismas son de carácter estatal (a diferencia de las corporaciones públicas, que son no estatales) y en consecuencia están sometidas al derecho público en mucha mayor medida que estas últimas, por ejemplo: 3º) Sus funcionarios directivos son *funcionarios públicos*, mientras que los directivos de las corporaciones públicas son meros agentes regidos usualmente por el derecho privado. (Al menos, en principio.) Es de destacar, con todo, que los funcionarios de las corporaciones estatales generalmente tienen un régimen propio, y que no están por lo tanto sometidos a las disposiciones comunes referidas a los funcionarios públicos del resto de la administración; 4º) sus actos son *actos administrativos*, al par que los actos de las corporaciones públicas son en principio actos jurídicos comunes; sólo excepcionalmente podría concebirse que una corporación pública no estatal dictara un acto administrativo, y ello sería tal vez cuando ejerciera una potestad pública que el Estado le hubiera concedido (por ejemplo, cuando aplique una sanción disciplinaria a un colegiado o asociado en virtud del control que sobre el ejercicio profesional se le ha atribuido); 5º) sus contratos pueden ser —y generalmente serán— *contratos administrativos*; por cuanto los celebra una persona *estatal* (o sea, un ente administrativo); en cambio, las corporaciones públicas no pueden celebrar *contratos administrativos* con personas privadas; o sea, que el hecho de que un ente estatal sea parte en un contrato, puede darle al mismo el carácter de contrato administrativo, pero el hecho de que una corporación pública no estatal sea parte en un contrato no puede nunca por sí otorgarle aquel carácter. Ello no impide, desde luego, que una corporación pública no estatal

celebre un contrato con un ente estatal, y que tal contrato sea eventualmente de tipo administrativo: Pero en tal caso, ello se deberá a la participación del ente *estatal* en el contrato, no de la corporación pública no estatal.

11. *La estructura interna de los entes regionales de desarrollo*

a) *Competencia específica:*

Es muy importante establecer claramente, desde la creación de la corporación estatal, cuál habrá de ser su competencia específica, y no darle una vaga finalidad de “desarrollo económico y social” que impida saber con certeza qué atribuciones tiene concretamente en materia regional. Corresponderá entonces, según los casos, establecer por ejemplo que se ocupará exclusivamente de actividades en la infraestructura (grandes redes viales y sus servicios conexos —estaciones terminales, puertos, silos, etc.; universidades regionales especializadas, y centros de investigación y estudios también especializados a nivel regional; electricidad; eventualmente siderurgia e hidrocarburos; irrigación o desecación, etc.), dejando a los gobiernos locales todo lo que hace a las estructuras o políticas a seguir. (Producción; vivienda; salud —salvo tal vez la creación de grandes hospitales regionales especializados, que podría tomar sobre sí la corporación—; política educacional, cultural y social; política de transportes y mercado, etc.) Esta clara delimitación de competencias tenderá a evitar obstáculos jurídicos que luego puedan plantear los gobiernos locales que participen de la corporación, cuando ella realice una actividad que podría caer dentro de la competencia de algunos de sus ministerios.

b) *Atribuciones no coactivas:*

En lo posible, hay que “establecer expresamente que esos organismos no tendrán facultades normativas ni desplazarán a los cuerpos constitucionales representativos de la democracia política,”¹⁴ y tener presente que “las reglas legislativas que crean y regulan los derechos de los individuos no deberían ser materia de excepciones en el ámbito de las autoridades regionales, ni en privilegio de éstas, salvo cuando necesidades de fomento así lo requieran.”¹⁵ En realidad, si se adopta como sistema para promover el desarrollo regional el de la “planificación indicativa” o planificación liberal, pareciera que no debieran darse al ente atribuciones coactivas sobre los habitantes de la región; ello es también conveniente evitarlo para no despertar controversias acerca de la legitimidad de las mismas, con su posible secuela de recursos judiciales de amparo, impugnaciones de inconstitucionalidad, etc., que no harían sino dificultar y empañar el desempeño de la corporación.

¹⁴ OYHANARTE, *op cit.*, p. 55.

¹⁵ CANO, *Administración y desarrollo regional, op. cit.*, n° 28.

c) *Participación ejecutiva de los Estados asociados:*

De acuerdo a lo que ya expusimos, la corporación estatal debe ser efectivamente una asociación basada sobre la participación activa, en calidad de sujetos, de sus miembros. En modo alguno debe admitirse la posibilidad de que las provincias o municipalidades involucradas participen como meros integrantes de un cuerpo *asesor* de la corporación: Su función debe ser plenamente ejecutiva, y para ello sus representantes deben integrar el directorio u órgano que cumpla sus veces, con participación proporcional de todos los Estados o provincias. Para ello es también importante no dar desmesuradas atribuciones al presidente del directorio, secretario general, etc., es decir, al funcionario que figure a la cabeza del organismo: Éste debe estar efectivamente supeditado a las instrucciones y decisiones del directorio, el que a su vez será integrado según dijimos por las provincias, etc., asociadas. De otra forma se desfigura la estructura de la corporación, que en vez de aparecer supeditada —a través de su directorio— a las provincias que la integran, resulta en definitiva estar en una cierta posición de preeminencia respecto de ellas, por las amplias atribuciones conferidas al funcionario a quien se le encomienda su dirección.

d) *Participación de la comunidad:*

De lo que expusimos anteriormente se recuerda también aquí lo referente a la integración del directorio —o, en este caso sí— de un consejo asesor, por representantes de los cuerpos sociales más representativos; también será necesario crear un órgano dentro de la corporación dedicado a promover el desarrollo comunitario.

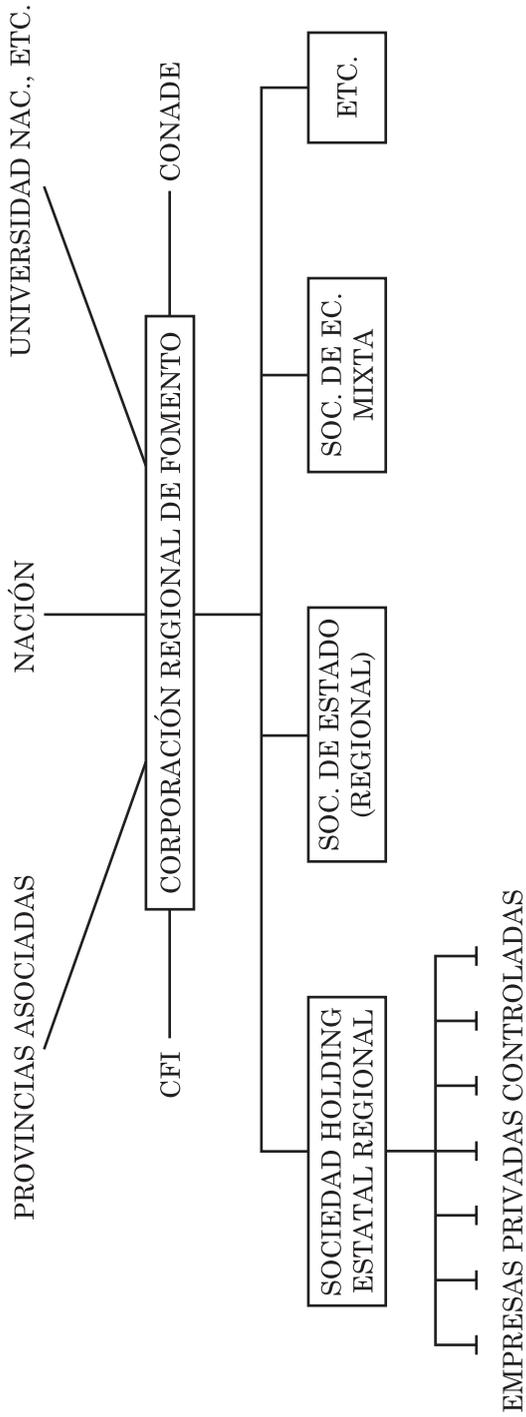
12. *Centralización y descentralización en la corporación regional de fomento*

No debe caerse en el error de creer que con la creación de una corporación regional de fomento hemos ya dado la última palabra en materia de descentralización para el desarrollo; por el contrario, puede todavía suceder muy fácilmente que esta corporación, por intentar absorber por sí misma una extensa variedad de actividades, se transforme a su vez en un organismo centralizado y burocrático: No es suficiente siquiera con que se haga una efectiva desconcentración de tareas dentro de la corporación, sino que es también necesario que ella propenda a descentralizar sus funciones, cuando ello sea conveniente, a través de nuevos entes descentralizados que operarán bajo su control y dirección.

En este aspecto, es muy importante que la corporación de fomento se limite, en cuanto organismo, a actividades de planeamiento y control, sin encarar directamente, por sí, actividades industriales o comerciales: Si éstas fueran necesarias, no deberá hacerlas la misma corporación, pues su misma estructura resultará inadecuada para ello; deberá entonces crear una o más sociedades de

Estado, o sociedades de economía mixta, etc., de las cuales se reservará el control y la dirección; podrá incluso crear una o más sociedades *holding*, para tener el control y la dirección, o nada más que la participación para hacer oír su voz, en distintas empresas privadas. No decimos entonces que la corporación no deba encarar actividades comerciales o industriales como parte de un plan de desarrollo, sino que no deberá realizarlas directamente y con su misma organización; deberá descentralizar tales actividades en entes especialmente habilitados por su naturaleza para tales tareas.

En un grado muy evolucionado de descentralización para el desarrollo regional, podríamos entonces encontrar recomendable una estructura como la siguiente:



Desde luego, esto es nada más que ejemplificativo: La creación concreta de una sociedad de Estado, etc., dependerá de los programas particulares que se quieran hacer dentro del plan de desarrollo regional; lo importante es que si se quiere realizar varias actividades de tal tipo no deberá encararlas directamente, a nuestro juicio, la propia corporación, sino que debe, o promover la creación de los entes que las hagan, o llevarlas al plano de la actividad privada controlada mediante participación accionaria, o las dos cosas, y reservarse entonces sólo la planificación y la coordinación, control y dirección de conjunto. Una excepción a este principio podría hacerse, con todo, en el caso de que la actividad industrial o comercial en cuestión sea la *única* actividad de la corporación (como es el caso de algunas corporaciones dedicadas fundamentalmente al aprovechamiento hidroeléctrico de un río), pues entonces no es tan grave el riesgo de que la organización resulte muy inadecuada para tal actividad.

13. *Las leyes aplicables a las corporaciones regionales*

Un problema muy difícil de solucionar es el de cuáles son las leyes que se aplican a la actividad de estos entes interestatales. Tomando como ejemplo el caso del Consejo Federal de Inversiones (CFI), que es una corporación estatal constituida por las provincias argentinas:

a) Podría pensarse en un primer momento que está regido exclusivamente por el derecho privado, lo que obviamente no es exacto, atento el carácter de persona estatal y por lo tanto necesariamente *pública* de la corporación. (Recuérdese lo dicho acerca de la falsedad de la vieja teoría de la “doble personalidad” del Estado y sus entidades.)

b) Ya ubicada en el marco del derecho público, se hace pronto evidente que no puede la corporación estar sometida al derecho público *interno* de ninguna de las provincias que la integran, por la razón de que éstas, individualmente consideradas, son sólo partes de la misma. No cabe duda de que las provincias, puesto que han creado esta corporación estatal, pueden darle las normas que estimen oportunas para su funcionamiento interno, pero ello deben hacerla *de conjunto y a través de sus cauces estatutarios*.

c) Eliminada la posibilidad de que se aplique a la corporación el derecho público de las provincias, se podría pensar que tiene un *status* semejante al de los organismos internacionales, que no están sometidos al derecho público de sus integrantes y sólo en cambio a sus propias normas: Así entonces se entendió en un principio, en el caso del CFI, que sus funcionarios no debían pagar impuesto a los réditos, etc.

d) Sin embargo, esa teoría no pudo prevalecer en definitiva y se aplican ya, ahora, las leyes impositivas *nacionales* a los agentes de esa corporación estatal

interprovincial: Ello nos da entonces la única solución viable, o sea, *la aplicación del derecho público nacional*. En efecto, si el ente es de naturaleza interprovincial, escapa en esa medida al ámbito de toda provincia individualmente considerada, y entra entonces dentro del marco de lo nacional o federal, sometido en consecuencia a las leyes nacionales. Desde luego, la naturaleza del ente y un adecuado respeto al sistema federal, hacen que dicha aplicación del derecho nacional no sea igual a la que se haga a cualquier ente autárquico nacional: Entendemos, particularmente, que:

1º) Las provincias pueden en el estatuto del ente apartarse de las normas *administrativas* nacionales (por ejemplo, en cuanto a sistemas de contratación, requisitos de sus actos, procedimiento administrativo interno, etc.) Si la corporación no tiene normas propias en las materias administrativas en las que podría apartarse de las disposiciones nacionales, entonces lógicamente se le aplicarán directamente (o en forma supletoria) las normas nacionales existentes, en la medida que sean compatibles con su especial naturaleza.

2º) Las provincias *no pueden* apartarse en el estatuto de la corporación de las normas nacionales de *derecho común* (Código Civil, Código Penal, Código de Comercio, Código de Minería, Código de Trabajo y Seguridad Social) o de *derecho federal* (leyes de inmigración, etc.); tampoco podrían al parecer excluir a sus agentes o a sus actos de las normas impositivas nacionales. (Típicamente, impuesto a los réditos.)

3º) La corporación no debe estar sometida a los controles *administrativos* nacionales (por ejemplo, Tribunal de Cuentas de la Nación; Contaduría General de la Nación; recurso jerárquico impropio ante el Poder Ejecutivo Nacional, interpuesto por sus funcionarios o por terceros contra los actos de la corporación; intervención al ente por parte del Poder Ejecutivo Nacional, etc.) Entendemos que los controles administrativos deben ser fijados expresamente por las provincias en el estatuto de la corporación, y allí podrá establecerse indistintamente un control a cargo de funcionarios provinciales especialmente designados (aspectos contables, etc.) o de organismos de contralor estables, provinciales o nacionales. (En este último caso, y previa conformidad de la Nación, podría someterse al Tribunal de Cuentas de la Nación, etc.) Con todo, el control en vía jerárquica, dentro de la organización interna de la corporación, no requiere norma expresa, pues está consustanciado con la naturaleza de la relación jerárquica.¹⁶

4º) En cambio, la corporación ha de estar sometida a los controles *judiciales* nacionales. (Recursos y acciones judiciales, sean civiles, laborales, contencioso-administrativos, etc.)

¹⁶ Ver GORDILLO, AGUSTÍN, *Procedimiento y recursos administrativos*, Buenos Aires, 1964, p. 197.

14. *Las corporaciones estatales en el cuadro de la descentralización administrativa*

Al encontrarnos ahora con este nuevo tipo de descentralización, que es la corporación de varios entes estatales, podemos dar un enfoque más preciso a la clasificación de las personas jurídicas que habíamos esbozado al comienzo.

Limitándonos ya exclusivamente a las personas jurídicas estatales (por lo tanto públicas), podemos distinguirlas según sean internacionales o internas. A las internacionales las podemos dividir en mundiales y regionales; a las internas a su vez podemos clasificarlas según sean institucionales o tengan un carácter corporativo estricto. (En el sentido de asociación de Estados miembros que dirigen *en cuanto tales* la entidad; a diferencia de la Nación misma, que si bien “asocia” a las provincias, no está manejada directamente por ellas en cuanto entes políticos, sino por los representantes elegidos directamente por el pueblo, salvo en nuestro sistema la Cámara de Senadores.)

Dentro de las institucionales, debemos luego distinguir según ya lo hemos hecho entre las administrativas y las comerciales o industriales, y dentro de las administrativas, entre las que tienen competencia general (comunales, etc.) y especial (entes autárquicos); en ello no hay variación alguna, excepto la aclaración de que todos ellos —menos las comunales— pueden tener carácter nacional, provincial, o incluso municipal.

Dentro de las entidades estatales corporativas, distinguiremos las intercomunales (asociación de varias comunales), que pueden o no tener participación provincial, de las interprovinciales (asociación de varias provincias o de una provincia y un ente nacional), que a su vez pueden también contar o no con la participación de la Nación o un ente nacional.

Con ello el panorama en ese aspecto del gráfico quedaría como sigue:

