

ASPECTOS ECONOMICOS DEL FEDERALISMO

Dr. Julio Oyhanarte

Profesor Adjunto Interino de Derecho Constitucional

LA primera y más simple reflexión que hagamos acerca del federalismo en la Argentina, trae a nosotros la imagen vivida, infinitas veces percibida, de un dramático y estrepitoso fracaso.

Esa imagen ha ido gestándose en el transcurso de nuestra historia como la consecuencia de un conjunto de factores políticos, sociales y económicos. A mí me corresponde ocuparme de los factores económicos que contribuyeron a determinar lo que podría llamarse la frustración del federalismo argentino.

Antes de contrarme al análisis del tema, me parece indispensable por razones de método expositivo responder, siquiera sea brevemente, al interrogante fundamental que está planteado en el fondo mismo del problema y que es éste: ¿debemos o no postular el restablecimiento de ese federalismo que nosotros, los argentinos de hoy, nunca conocimos?

Las razones justificantes

II. — Creo que la respuesta tiene que ser afirmativa. Dentro del ámbito de su legitimidad político-social, el federalismo necesita ser restablecido en la Argentina por varias razones.

La primera es que constituye una técnica defensiva de la libertad, en la medida en que descentraliza el poder político. No hay dictador que no haya arrasado el federalismo. Federalismo y despotismo son términos recíprocamente excluyentes. El federalismo es un obstáculo opuesto a la dictadura. Pero no es una garantía absoluta de libertad. Es una chance de libertad que necesita ser preservada y cultivada con una gran paciencia.

La segunda razón es que permite una mayor eficiencia y una mayor justicia en la acción gubernamental, por cuanto logra que ésta se desenvuelva en conexión con los que suelen llamarse "los intereses del común", que muchas veces llegan a ser deshumanizados y desintegrados por el control remoto de un centralismo excesivo.

La tercera razón consiste en que el federalismo, en la Argentina, es el medio quizás insustituible de un integral y armonioso desarrollo económico, planificado para eliminar las zonas condenadas al atraso o la impotencia y el despilfarro de energías naturales.

La última razón en que se me ocurre pensar podría expresarse así: el federalismo contempla los aspectos humanos, es decir, esenciales, de la democracia política. Tiende a lograr el arraigo, el apegamiento del hombre en su tierra. Sólo él, que significa descentralización político-administrativa en escala autonómica, consigue que la acción positiva del gobierno esté referida a lo que el hombre siente como propio; no propio en el sentido del derecho de propiedad, sino en el sentido de la gestión por la comunidad de los bienes y servicios a los cuales la vida de la comunidad está ligada. Unicamente el federalismo hace posible que el hombre del interior deje de ser una cifra en el censo, o en los escrutinios electorales, o en el esquematismo clasista, y tome contacto vital con su realidad, con su querencia.

El esquema de 1853-60

III. — Anotadas algunas de sus razones justificantes, debo ocuparme de los medios conducentes al rescate del federalismo perdido. Y esto obliga a comentar por el señalamiento de las causas que provocaron su frustración. Conocer los impedimentos es el requisito previo, si es que el propósito consiste en vencerlos.

En el aspecto que me ocupa, es decir, en lo que atañe tan sólo a los factores económicos, el esquema básico de la Constitución de 1853-60 es claramente perceptible. Durante varios decenios, la Argentina había sido escenario de antagonismos que la desgarraron en la guerra civil y la anarquía. Como reacción, el ánimo que impulsaba a los constituyentes era establecer las bases del progreso, que, hacia aquella época, no podían ser concebidas sino en términos de acceso a la civilización capitalista. Para eso, sobre todo, juzgábase indispensable el tránsito de la dispersión total a una considerable centralización. Era perentorio constituir un poder central fuerte que arrancara al país del círculo vicioso y sangriento en que había girado, y lo pusiera sobre el rumbo que alumbraban las luces del progreso material.

La mayor parte de los teóricos o escritores de entonces, víctimas de la sugestión que es común a los más honestos expositores del liberalismo —que creen seguir a ROUSSEAU, sin saber que siguen a LOCKE— estuvieron convencidos siempre de que postulaban tan sólo la libertad

lítica y espiritual del individuo. No obstante, uno de ellos, Sáenz, había escrito en su *Carta de Fungoy*: "La cuestión necia de federales y salvajes unitarios se transformó en una cuestión económica de navegación de ríos, de vías de comunicación..."¹ Y el más lúcido de todos, que lo fue sin duda JUAN BAUTISTA ALBERDI, descubrió el verdadero y alto objetivo:

"El derecho constitucional de la América del Sur —dijo en *Las Bases*— está en oposición con los intereses de su progreso material e industrial... He aquí el fin de las constituciones de hoy día: ellas deben propender a organizar y constituir los grandes medios prácticos de sacar a la América emancipada del estado oscuro y subalterno en que se encuentra... Los Estados, como los hombres, deben empezar por su desarrollo y robustecimiento corporal... Sólo es grande lo que es nacional o federal... Caminos de hierro, canales, puentes, grandes mejoras materiales, empresas de colonización, son cosas superiores a la capacidad de cualquier provincia". Y remataba con una metáfora: necesitamos, decía, "una constitución que tenga el poder de las hadas que construyan palacios en una noche".²

Para esto se incorporaron los elementos centralizadores. La constitución de 1853-60, adaptándose a las provisiones de Alberdi, dio a la nación los medios tendientes a unificar el mercado interno y el comercio exterior. Nacionalizó el régimen aduanero. Abrió el país a la penetración de capitales extranjeros, hipotéticamente bienhechores. Confió al congreso la facultad de legislar para toda la República en materia de libre navegación de ríos interiores, y sobre moneda, sistema uniforme de pesas y medidas, postas y correos generales, etc. También delegó en el congreso la esencial atribución de dictar los códigos de fondo, que, poco después, unificarían el país en la común subordinación a los principios cardinales del liberalismo económico, concretados en la inviolabilidad de la propiedad, la libertad de contratación y la abstención del Estado frente a las actividades económicas de los sujetos particulares. "El consentimiento libre —diría VÉLAR SÁENZ—, prestado sin dolo, error ni violencia, y con las solemnidades requeridas por las leyes, debe hacer irrevocables los contratos".³ Y agregaría: "Debe ce-

¹ Citado por José Luis Romero, *Las ideas políticas en Argentina*, ed. 1946, pág. 145.

² J. B. ALBERDI, *Obras Seleccionadas*, ed. 1920, t. X, págs. 49, 50, 51, 121, escotera.

³ VÉLAR SÁENZ, nota al art. 943 del Código Civil.

sar la tutela de los poderes públicos sobre las acciones de los particulares".⁴

Los requisitos previos estaban satisfechos. El instrumental completo del liberalismo económico, palanca del desarrollo capitalista, encontraba en poder del Estado Federal.

Los gobiernos tenían una noche para construir el palacio que soñara ALAZAR.

La frustración

IV. — De más está decir que no lo construyeron, a pesar de que en vez de una noche tuvieron un siglo.

Las provincias habían sacrificado una gran cantidad de posesidades propias con el fin de establecer un gobierno central vigoroso, y de imponer en escala nacional las premisas del ordenamiento capitalista. En este aspecto principalísimo habíamos seguido el modelo norteamericano, apartándonos de las fuentes hispánicas que nutrieran las primeras manifestaciones argentinas de descentralización política.⁵ El designio de los constituyentes era concluir con el fraccionamiento que nos hacía estériles. En cuanto a los ejecutores iniciales de la constitución, siempre estuvieron poseídos por la certeza de que la expansión capitalista nos sacaría de la barbarie representada por los caudillos provinciales.

Han transcurrido más de cien años desde que esa certeza fuera enfáticamente expresada. Hagamos ahora el inventario. ¿Es cierto que hemos abandonado el estado oscuro y subalterno del que abominaban los ideólogos? No es cierto; o, por lo menos, no lo es con relación al país. En reemplazo de lo que para algunos fué la configuración feudal del caudillismo, tuvimos y continuamos teniendo este régimen actual de coloniaje interno, en el que las provincias son expresiones grises y desangradas al servicio de una zona radiante que forman la Capital Federal, Buenos Aires y el Litoral.

Este es el saldo histórico. Las provincias son colonias; claro está que en sentido económico y no político, es decir, colonias por su sometimiento a un centro metropolitano de succión.

Nuestro país, entonces, es un país deformado. Se ha cumplido en una parte el dorado sueño de quienes consumaron la organización nacional; es el país-poseño, digámoslo así. Mientras tanto, en la otra parte, en la mayor, hay un país-provinciano en el que sobreviven todavía las

⁴ Véase SARRIENA, nota al art. 34 del Código Civil.

⁵ A. FERRER AZNAR, *Bases Federales de la doctrina radical*, en *Definiciones Radicales*, ed. 1933, págs. 6 y sigs.

condiciones materiales y los factores económicos de atraso que se creyeron vencidos en 1852.

Y estos dos países, el país-porteño y el país-provinciano, existen simultáneamente en convivencia trágica.

Las cosas

V. — ¿Por qué sobrevino una tan dolorosa frustración? Considerado como estoy por la naturaleza del tema, trataré de contestar esquemáticamente.

Desarrollando una idea antigua y válida, HERMAN HELLER, en su magistral *Teoría del Estado*, suministra un concepto de gran hondura sociológica. Apoyándose en BÜLOW, afirma que las normas jurídicas, y en particular las constitucionales, no son más que un "plan ofertado" por el legislador a la comunidad. Puede ocurrir que ese "plan ofertado" entre en colisión con determinados factores naturales y culturales que conforman "relaciones reales de poder" y que dan origen a lo que el autor alemán llama "la infraestructura no normada de la constitución". Y cuando eso sucede, cuando la colisión se produce —concluye HELLER— generalmente las relaciones reales de poder triunfan sobre las normas jurídicas, las derogan y generan una legalidad espuria, una legalidad nacida contra leyes.⁶

Tal es lo acontecido con el federalismo argentino. El constituyente de 1852-60 prescribió normas que habían sido pensadas para concederle al país los beneficios del progreso, y que de ningún modo herían la esencia del federalismo. El sistema adoptado era, efectivamente, un "sistema mixto", como lo afirmara ALBERT.⁷ Mas es lo cierto que determinadas relaciones de poder, aliadas sobre todo desde 1880, entraron en colisión con los principios consagradorios del liberalismo político, así como lo que fundaban las autonomías locales, impidieron su vigencia y causaron el advenimiento de esta legalidad espuria, de esta legalidad contra leyes que hoy nos muestra la mayoría de las provincias reducidas a virtual coloniaje económico.

Mientras esas relaciones de poder subsistan, cualquier modificación que quiera introducirse en el texto constitucional para vigorizar el federalismo, estará condenada a una derogación ficticia, pero no por eso menos efectiva.

⁶ H. HELLER, *Teoría del Estado*, ed. 1942, págs. 277 y sigs.

⁷ J. B. ALBERT, *ob. cit.*, t. X, págs. 145 y sigs.

Tenemos que preguntarnos, pues, cuáles son esas relaciones de poder. Yo diría que son fundamentalmente tres:

Primera relación de poder: el despojo de la soberanía popular cometido por el fraude o bien por la propaganda totalitaria y la negación del derecho a disentar. El federalismo, ya lo dije, es una técnica defensiva de la libertad y del derecho al gobierno por la comunidad local. Por esta, constituye una apetencia de los pueblos; sólo de los pueblos. ¡Cómo, entonces, pudo haber existido federalismo auténtico en nuestra historia, si durante la casi totalidad de estos últimos cien años los pueblos —el de la Nación y el de las provincias— fueron despojados del poder político por minorías mурpadoras! Por acción de ellas fue destruído el "sistema mixto" de la constitución, a través de un proceso dividido en tres etapas. Durante la primera, Mitre y Sarmiento fortalecen la autoridad del Estado nacional como entidad jurídico-política hasta allí devaluada. En la segunda, las oligarquías aduñadas del mando en las provincias capturan el poder central para usarlo como gestor de sus intereses; Avellaneda es elegido presidente de la República. Y casi en seguida, en la tercera etapa, una vez materializado ese típico y nocivo fenómeno político, que la historia nuestra registra con el nombre de "unicato", vuelve a establecerse la tradicional relación de dependencia; en vez de poseerlo, las oligarquías del interior se subordinan al poder central, por cuanto es éste el único que puede asegurar la perpetuación de aquella conjura unitarizante. Y durante todo este trayecto, los pueblos desempeñaron el papel de víctimas del despojo. Tiempo después, ya en época cercana, se les adjudicaría el de componentes de una traicionada multitud que aplaude.

Segunda relación de poder: la acción cumplida, a partir de los dos últimos decenios del siglo pasado, por los grandes inversores argentinos y extranjeros que tuvieron a su cargo el establecimiento del sistema de transportes y de energía. Es este un factor demandado conocido para que yo insista en él. Su consecuencia ha sido la increíble macrocefalia que la Argentina padece. Merced a las demandas del comercio ultramarino, a la gravitación de los puertos y a la política de los gobiernos servidores del interés terrateniente que —como lo advierte José Luis Rozas⁴— impulsaron la corriente inmigratoria y las obras públicas hacia el Litoral y las zonas de mayor rendimiento, las fuerzas productivas tendieron a concentrarse o a confluír en lo que antes llamé el

⁴ José Luis Rozas, *ob. cit.*, págs. 192 y sigs.

centro metropolitano, donde vive el 34 % de la población argentina y se consume el 70 % de la energía eléctrica. El resto de la República, en su mayor parte, es una suma de regiones tributarias y succionadas.

Tercera relación de poder: los partidos cesaristas sujetos a un acentuado liderazgo unipersonal, que trasladaron sus propias jerarquías a los cuadros del Estado y originaron en él vinculaciones y sumisiones contrarias a toda noción de independencia o autonomía. Para tener una visión exagerada de este factor pernicioso, podría recordarse la conducta del último gobernador de Buenos Aires que, hasta hace poco más de un año, gustaba decir de sí mismo que se consideraba el más dócil servidor de un jefe, quien al propio tiempo era presidente de la República.

V]. — He ahí los tres principales elementos constitutivos de la infraestructura no normada de nuestra constitución; partidos cesaristas, despojo de la soberanía popular, macrocefalia económica y demográfica. Fueron ellos, sobre todo, los que desempeñaron la función derogatoria del federalismo. Si se desea que ése cobre realidad, aquéllos deberán ser extirpados, porque mientras pervivan seguirán anulando la ley escrita.

Los partidos deberán tener estructura democrática y federal, a imagen y semejanza del Estado. El poder político deberá ser empujado por las manos duras y oscuras, pero iluminadas, del pueblo. El Estado nacional y los Estados particulares deberán practicar una acción intensa, conjunta y planificada, que se encamine a la destrucción de la macrocefalia, a la redención de las provincias tributarias.

En 1853 las provincias consumaron un grande sacrificio para hacer surgir a la nación del caos político. En 1956, y los años que vengan, todos deberemos usar lo mejor de nuestras fuerzas para dar veracidad al federalismo, rescatando a las provincias de su coloniaje económico.

Algunos puntos esenciales de contenido político

VIII. — Y si de esa manera hay que actuar contra las relaciones de poder, ¿qué es lo que paralelamente corresponde hacer en el plano de las normas jurídicas, constitucionales y legales?

Naturalmente, no voy a incurrir en el error presuntuoso de intentar la formulación de un plan jurídico definido. La empresa sería superior a mis posibilidades. Me limitaré, por eso, a señalar cinco puntos que estimo esenciales, a saber: planificación para el desarrollo de las provincias, federalismo de raíz social, *jur certum* en la distribución de com-

petencias, control de constitucionalidad de las leyes locales y rechazo del federalismo regresivo.

Planificación para el desarrollo

VIII. — Según lo he anticipado, pienso, en primer término, que deberían incorporarse a nuestro sistema jurídico las bases constitucionales, legales y administrativas de una planificación estatal para el desarrollo económico de las provincias.

Con esto quiero decir que convendría institucionalizar la acción positiva del Estado nacional y de los Estados provinciales en el campo de las actividades económicas.

A este respecto, creo que los dogmáticos propugnadores de una economía dirigida por la libre empresa capitalista tienen perdida la batalla. Entre nosotros, la controversia planteada entre los partidarios de la planificación estatal para el desarrollo y los de un liberalismo económico a ultranza, ha de ser resuelta, no de acuerdo con razonamientos teóricos, sino más bien a la luz de comprobaciones experimentales, y el punto de partida parece ser inequívoco. La Argentina actual es, en buena parte, lo que de ella hizo el juego discrecional de grandes fuerzas económicas constituidas por capitales privados que se gobernaron a sí mismos. El coloniaje provincial es una criatura de la desplanificación y de la libre empresa capitalista. Un siglo de nuestra historia lo atestigua. Entonces, ¿cómo pensar que ahora la libre empresa capitalista, necesariamente sometida a la ley del mayor lucro, va a emprender la heroica empresa de rescatar a las provincias que ayer hundió en el coloniaje económico!

Si la dirección del proceso económico estuviera deferida a la libre empresa capitalista, es casi seguro que asistiríamos a la estratificación del presente *status quo*, que lleva dentro de sí la quiebra del federalismo querido por el legislador constituyente.

Sólo la acción constructiva del Estado nacional y de los Estados particulares, actuando conjuntamente dentro de grandes organismos planificadores, puede afrontar, con éxito social y sin lucro monetario, la función creadora de llevar a las provincias los medios materiales de la civilización y de movilizar sus recursos productivos, inmensos y estancados.

Es en ese aspecto donde será difícil y promotora la labor de los juristas. Prácticamente tendrán que empezar la tarea, ya que el antecedente de los planes elaborados durante los años 1946 y 1954 para nada

sirven. El cuadro institucional de la Argentina, con tres esferas bien definidas —la de soberanía, la de autonomía y la de mera descentralización territorial—, se adapta idealmente al traslado de las mejores técnicas aconsejadas por la planificación moderna. En tal sentido, pienso que algunos de los principios que los juristas argentinos deberían preceptuar podrían sintetizarse así:

- 1º) Delinear tres áreas de competencia, según la índole y la magnitud de los intereses comprometidos.
- 2º) Incluir en el área mayor todas las potestades que estén ligadas a la promoción y defensa del interés económico nacional, así como a la preservación de la soberanía económica.
- 3º) Mantener en las áreas intermedias los medios técnicos para el desarrollo específicamente provincial y asegurar la coordinación con los objetivos comunes del plan nacional.
- 4º) Cuando el interés económico-social se configure regionalmente, podrá recurrirse al método señalado en el artículo 104 de la Constitución, que prevé la celebración de tratados interprovinciales para fines de interés económico.*
- 5º) Referir las áreas menores especialmente a la planificación urbana y rural.
- 6º) Garantizar la participación en los organismos planificadores de los sectores populares de la producción, el trabajo y el consumo.
- 7º) Establecer expresamente que esos organismos no tendrán facultades normativas ni desplazarán a los cuerpos constitucionales representativos de la democracia política.

IX. — En una época en que el federalismo estadounidense tendía a debilitarse bajo el impacto de la crisis, del *New Deal* y de la segunda guerra mundial inminente, una vasta región norteamericana, que cubre una superficie casi igual a la de Inglaterra, vio considerablemente rehuastecida su personalidad político-social: la región del valle del río Tennessee, que adquirió una más grande esfera de vida propia, no porque de pronto hubiera comenzado a funcionar alguna norma jurídica inaplicada, sino gracias al fabuloso crecimiento material que le deparó la empresa llamada *Autoridad del Valle del Tennessee*, planeada, financiada y realizada por la administración central que comandaba Roosevelt, cuya llave maestra fue la generación y distribución

* Sirve de ejemplo demostrativo el reciente convenio sobre aprovechamiento del Río Colorado que celebraron las provincias de Buenos Aires.

de energía hidroeléctrica. Con esa Autoridad colaboraron los órganos gubernamentales y las organizaciones cooperativas de siete Estados.²⁰

Esta podría ser la ejemplificación concreta. La formulación jurídica tendría que asemejarse, por su substancia, a la que contiene la constitución venezolana de 1947 —la de Gallegos y Betancourt—, en cuyo artículo 73 puede leerse: “El Estado... dictará medidas de orden económico para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación y el consumo de la riqueza, a fin de lograr el desarrollo de la economía nacional”.

Quiero reafirmar este concepto. Para la autonomía de cualquier provincia, una importancia por lo menos igual a la del artículo 104 la tiene, por ejemplo, el establecimiento de una línea ferroviaria o de una usina eléctrica. La línea ferroviaria o la usina eléctrica son hechos tangibles y propulsores, en los que se apoyan las bases económicas del federalismo, tan importantes como las bases jurídicas o quizá más importantes. Con hechos como estos hay que poblar los espacios yermos o inexplorados y lograr que ellos se integren en nuevas relaciones de poder, capaces de sustituir a las actuales y de hacer imperativo el “plan ofertado” en la constitución federal.

Una provincia que yace en la prostración económica no puede ser autónoma; y si por milagro lo fuera, su autonomía no serviría para nada, ya que no sería capaz de brindar a sus habitantes el mínimo de bienestar, el mínimo de pan, sin el cual la libertad no es más que una ficción abominable.

Planificar la fortaleza de las provincias, pues, es planificar el rescate de sus autonomías perdidas.

Federalismo de raíz social

X. — Entre las innovaciones jurídicas dirigidas a asegurar el federalismo, quiero señalar, en segundo término, una técnica organizativa que se halla notablemente difundida en el derecho público contemporáneo y que descubre una deseable perspectiva social.

La planificación estatal para el desarrollo implica un grave riesgo, sin duda. Es el riesgo de la burocratización, tan agudamente denunciado por RIPERT.²¹ En efecto, no bien se acepta el tránsito del Estado negativo —concebido por el liberalismo— al Estado positivo —capaz de

²⁰ Véase: H. FRED, *The T. F. A. Lessons for International Applications*, ed. 1944, págs. 10.

²¹ G. RIPERT, *Le déclin du droit*, ed. 1945.

formular y en alguna medida de realizar la planificación— parecería que esto inevitablemente tiene que agravar el centralismo ejecutivo.¹⁷

No es así, sin embargo. La experiencia y los sistemas legales de numerosos países extranjeros lo demuestran. La función administrativa puede aumentar mientras disminuye el temido presidencialismo. ¿Cómo? El modo de conseguirlo consiste en apelar a una de las más serviciales instituciones del derecho público: la entidad autárquica, que surgió y se expandió entre nosotros en contra de expresas disposiciones constitucionales.

Los problemas del federalismo deben ser sacados del rígido marco en el que están colocados. A la par de los tres poderes clásicos, habría que instaurar entidades autárquicas investidas de una personalidad jurídica de derecho público distinta de la personalidad del Estado. Ellas tomarían para sí la explotación de determinados sectores económicos, como los servicios públicos y las fuentes de energía. Asumirían una gran cantidad de poderes sustrayéndolos tanto al Estado como a los "trusts", y confiándoles a la gestión comunitaria; claro está que sin estorbar la libre iniciativa privada, que es económicamente indispensable y constructiva cuando actúa en el plano de la libre competencia.

Y en cuanto a la advertencia de RUSSET, para evitar que esas entidades autárquicas degeneren en dependencias burocráticas, deberían estructurarse como cuerpos de integración popular que dieran representación a los grupos socialmente desvalidos, es decir, a los trabajadores, a los técnicos y a los usuarios, e incluso a los pequeños y medianos productores antimonopolistas. Una limpia tradición jurídica abona este método que RUSSET denomina "nacionalización industrializada"¹⁸ y que reconoce como antecedente la fórmula tripartita propiciada desde antiguo por la C. G. T. francesa¹⁹, recogida por la Comisión de Socialización de las minas de carbón en la Alemania de Weimar (1920)²⁰

¹⁷ La difamación en su Estado negativo característico del liberalismo, y el Estado positivo reclamado por los partidarios de la planificación, ha sido certeramente trazado por H. J. LAMM. Véase p. ej.: *Enc. of the Social Sc., The rise of liberalism*, t. I, págs. 109 y sigs.

¹⁸ J. RUSSET, *Le régime des nationalisations*, ed. 1948, N.º 17.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Véase: BUREAU INTERNACIONAL DE TRAVAIL, *Etude et Documents*, Serie B, N.º 4, *La socialisation des mines de charbon en Allemagne*, 25 de enero de 1921. El despacho de la mayoría de la Comisión lleva, entre otras, las firmas de BAASO, HILFENBERG y LAURIN; y el de la minoría, las de RATHENAU y WISSE. Ambos despachos aceptan la fórmula tripartita.

y prescripta por las ocho leyes nacionalizadoras que durante los años 1944, 1945 y 1946 se dictaron en Francia.¹⁶

Con sólo aprovechar esta tradición jurídica, y la que ofrecen las disposiciones de la constitución uruguaya en vigor (artículos 178 y siguientes), podría lograrse una dinámica y ágil combinación de la autonomía política y de la autarquía administrativa, a fin de posibilitar la acción conexiada del Estado nacional, de los Estados provinciales y de los núcleos populares, para descentralizar el poder económico y promover el desarrollo.

XI. — Algo muy semejante fué sostenido en la Convención Reformadora de 1949. Allí, enfrentándose al inmorral desentado de los representantes oficialistas, que habían sido convocados para convalidar la reelección del presidente de la Nación, el miembro informante de la minoría dijo:

"Los transportes, medios de comunicación, etc., son de propiedad del pueblo y sólo el podrá administrarlos por entes autónomos de derecho públicos, nacionales, provinciales, comunales y cooperativos, con participación de productores, técnicos y usuarios." Esta idea, agregó, "replantea el federalismo sobre la popularización de todas las actividades fundamentales del país".¹⁷

Uno de los más graves errores del liberalismo fué omitir la realidad y la inevitabilidad de los cuerpos sociales intermedios existentes entre el individuo y el Estado. Ninguno de esos cuerpos sociales —los partidos, los grupos, los gremios, las asociaciones patronales— tuvo mención ni cabida dentro del cuadro institucional del liberalismo. La consecuencia fué la disociación del poder político y del poder económico. El Estado negativo de los siglos XVIII y XIX se desentendió de este último, y aunque no lo haya querido, le traspasó a uno de aquellos cuerpos sociales que habían sido ignorados, pero no suprimidos, por la ley: al cuerpo social de las minorías poseedoras.¹⁸

De allí en adelante, el poder económico estuvo en manos de las clases

¹⁶ Los actos de nacionalización fueron los siguientes: Uñas Bernabé, ordenanza de 16 de enero de 1945; Sociedad General de Rhoque (SNECMA), ordenanza de 29 de mayo de 1945; transportes aéreos, ordenanza de 26 de junio de 1945; gas y electricidad, ley de 8 de abril de 1946; hulla y carbón, ley de 17 de mayo de 1946; bancos, ley de 2 de diciembre de 1945; seguros, ley de 23 de abril de 1946; sociedad nacional de empresas de prensa (SNEP), ley de 11 de mayo de 1946. Véase: A. DE LASAGARRA, *Tercer Elemento de Droit Administratif*, ed. 1933, págs. 323 y sigs.

¹⁷ Véase: discurso del ex convencional constituyente ANTONIO SORRAL, Convención Nacional Constituyente, *Diario de Sesiones*, pág. 398.

¹⁸ Véase: G. GUYON, *Sociología del derecho*, ed. 1945, págs. 306 y sigs.

privilegiadas, que lo usaron para subordinar al poder político y conducirlo a un grado cada vez mayor de centralización, fruto de la naturaleza monopólica e imperialista que singulariza al capitalismo actual.

Contra ese régimen deben reaccionar, sobre todo, los países que lo sufren como sujetos pasivos. La superación del liberalismo político y económico obliga a reconocer la existencia de los cuerpos sociales intermedios, a institucionalizarlos y a diseñar organismos nuevos, nacidos desde abajo, en los que tengan rol de protagonistas los grupos que fueron desposeídos del poder económico. Para esa función deben ser creadas las entidades autócratas de integración popular. Mediante ellas, que tampoco desplazarán a los órganos representativos de la democracia política, será posible conquistar un federalismo auténtico establecido sobre la derrota de las minorías dominadoras y unitarizantes.

"Jus certum" en la distribución de competencias

XII. — El tercero de los puntos esenciales a que debo referirme se vincula al reparto de competencias entre el gobierno central y los gobiernos provinciales.

En su conferencia inicial, el Dr. LINARES QUINTANA explicó los diversos sistemas que a este respecto existen. Desechó primero el de Canadá, que atribuye los poderes residuales al gobierno central. Censuró en seguida el que enumera taxativamente las facultades del Estado federal y de los Estados particulares, sistema éste incorporado por Kelsen a la constitución austríaca de 1920.¹⁸ Y finalmente, el Dr. LINARES QUINTANA expresó su adhesión a la norma distributiva consagrada por el artículo 104 de la constitución argentina, según el cual los poderes residuales pertenecen a las provincias.

Creo también que esta última es la solución que mejor se adapta a la esencia del federalismo. Pero me atrevo a insinuar la conveniencia de usar una técnica complementaria.

No debe olvidarse, en efecto, que, sin perjuicio de la norma del artículo 104, se ha entendido uniformemente, en virtud de lo dispuesto por el artículo 67, inciso 28), que los órganos del Estado federal poseen facultades implícitas. Basta 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 residuales de las provincias.

¹⁸ Véase: constitución federal austríaca de 1º de octubre de 1920, art. 10 y sig. (Rev. de Droit Public, t. 32, págs. 264 y sig.).

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 *ius incertum* extremadamente peligroso para el federalismo.

Así lo comprendieron los constituyentes de 1860, quienes, insatisfechos con la regla genérica del artículo 104, recurrieron a esta técnica complementaria: imponer una prohibición expresa al Estado Federal allí donde sea evidente que puede estar en peligro un interés vital del federalismo. Con este propósito fué redactado el artículo 82 en resguardo de la libertad de imprenta.

La misma técnica debería emplearse para obtener que las provincias cuenten con un *ius certum* constitucional en ciertas materias inseparables de sus autonomías, como podrían serlo, por ejemplo, éstas: 1º) la policía de seguridad; 2º) los impuestos directos.

Si se empleara la técnica propuesta, las provincias, gracias a la formulación constitucional de prohibiciones expresas al poder central, podrían recuperar, entre otros bienes que le fueron quitados, el derecho a vivir libres de la invasión represiva de la policía federal y el de gozar de recursos financieros que innegablemente les pertenecen.

El control de constitucionalidad

XIII. — Hay un cuarto punto en el que muéstrase también comprometida la efectividad del federalismo. Me refiero al control de constitucionalidad ejercido sobre las leyes provinciales por un órgano del gobierno federal: la Corte Suprema de la Nación.

Es cierto que las provincias pueden dictar normas jurídicas y adoptar una determinada política social, dentro de la esfera que les es propia. Pero también es cierto que si lo deciden tres miembros de la Corte Suprema, esto es, tres jueces profesionales —digamos—, integrantes de un órgano en el que las provincias no tienen participación, aquellas normas jurídicas, al ser tenidas por violatorias de la Ley Suprema, quedan prácticamente desprovistas de fuerza obligante.

El problema no es teórico, por cierto. Al contrario, existen muchos casos concretos e ilustrativos del riesgo en cuestión. Uno de ellos es el del impuesto provincial al latifundio, cuya declarada inconstitucionalidad no sólo priva a las provincias de un ingreso más o menos considerable, sino que, además, impide el cumplimiento de normas dotadas de un valioso contenido social. En este caso, la jurisprudencia recibe el influjo de la tesis sentada en la causa *Cobo de Macchi* (1942), que

acentuó los aspectos puramente fiscalistas del impuesto y subestimó la moderna concepción —recogida por el Plan de Restablecimiento Económico que acaba de aprobar el Gobierno Provisional— que hace del poder tributario un instrumento tendiente a la redistribución del ingreso y al logro de objetivos económico-sociales.²⁸

Entiendo que la potestad judicial de referencia puede llegar a jaquear las autonomías provinciales y, eventualmente, a legitimar el veto que la justicia nacional quisiera aplicar a la política social consagrada por las respectivas legislaturas.

El modo constitucional de contrarrestar ese peligro no precisa ser improvisado. Las constituciones más recientes —la francesa y la italiana, entre otras—, alejándose de la antiquísima doctrina sentada por la Suprema Corte de los Estados Unidos en el caso *Marbury v. Madison* (1803), tienden a conferir el control de constitucionalidad a órganos especiales que no se encuentran íntegramente formados pro iure profesionales. Y en los países de estructura federal, o en los que se admite la existencia de entidades plenamente autónomas, observase, asimismo, cómo en la composición de esos órganos especiales, encargados de juzgar la constitucionalidad de las leyes, se da participación a las que nosotros llamaríamos provincias.

Así, la constitución austriaca de 1920, elaborada por KAUFMANN, y la constitución española de 1931, ofrecen el modelo que podría ser utilizado para amparar el federalismo en lo que atañe a la imperatividad de las normas jurídicas y de la política social prescriptas por las legislaturas provinciales.

El federalismo regresivo

XIV. — Queda un último punto esencial con cuyo análisis quiero terminar esta conferencia.

Puede ser expresado de manera negativa: el federalismo y las autonomías provinciales no deben ser sacados del ámbito de su legitimidad propia. Llevarlos más allá, con el designio de restarle potestades al go-

²⁸ Véase: *Plan de Restablecimiento Económico*, objetivos XI y XIII. El doctor R. FARRERA, en su *Informe Preliminar*, ha escrito: "... hay dos tipos de intervención: el que pretende regular la conducta de los individuos en el proceso económico, como ha sido en este país el período que se considera, y aquella intervención del Estado favorable al desarrollo económico que consiste en manejar eficazmente los recursos superiores del sistema mediante la política fiscal, la política monetaria, de cambios y de créditos, la tarifa aduanera, la política de inversiones y la acción técnica del Estado". Véase en sentido coincidente: J. E. MORALES, *Economía. La Crisis y la Política*, ed. 1943, págs. 336 y sig.

bierno central, puede ser, más que un error jurídico, un acto delinidamente regresivo.

Cuando se manejan o se proponen normas constitucionales, ante la posible reforma de la Ley Suprema, vale la pena recordar el espíritu con que Azaña enfrentó una cuestión semejante en 1852. Decía él, en el Capítulo X de *Las Bases*: "Hay constituciones de transición y creación, y constituciones definitivas y de conservación. Las que hoy pide América del Sur son de la primera especie".²¹

Creo que esta frase conserva vigencia. Nuestro país continúa reclamando una "constitución de creación", que contemple el status económico-social en que se halla y tienda a transformarlo de raíz. Ningún planito constitucional es válido si no atiende a lo peculiar de la Argentina contemporánea y a sus necesidades vitales.

Y bien; por más ilusiones que nuestro patriotismo nos haga concebir, la Argentina es hoy apenas el más desarrollado de los países subdesarrollados de América Latina. Eso quiere decir que se encuentra encerrada dentro de la periferia capitalista, donde el crecimiento pleno está prohibido y lo que prevalece es la debilidad ante las potencias del centro industrial.²²

Eso es lo peculiar de la Argentina contemporánea. La "constitución de creación" que ella exige, pues, debe perseguir fundamentalmente un objetivo: sacarla de la periferia capitalista y concederle el goce del progreso tecnológico, porque mientras así no ocurra la vulnerabilidad, la inseguridad y las privaciones continuarán siendo factores denegatorios de la libertad del hombre y de la real soberanía del país.

Y para salir de la periferia capitalista, la Argentina necesita que el Estado democrático nacional posea las facultades sin las cuales el cometido sería irrealizable. Por esto, la exageración del federalismo, en la medida en que quite al Estado democrático nacional potestades requeridas por la transformación emancipadora, puede convertirse fácilmente en técnica de regresión.

Algunos ejemplos históricos merecen ser citados como demostración. En 1927, ciertas fuerzas políticas representativas de intereses antipopulares levantaron la bandera de las autonomías provinciales, en la Argen-

²¹ J. B. Azaña, *ob. cit.*, t. X, pág. 52.

²² Véase p. ej.: *Naciones Unidas, Desarrollo de Algunos Economías, Mérito de financiamiento del desarrollo económico de los países inicialmente desarrollados*, ed. 1969, especialmente págs. 144 y sigs.

tina, para atacar el proyecto de nacionalización del petróleo.²⁸ El espíritu con que lo hicieron puede inferirse de la circunstancia de que esas mismas fuerzas políticas, pocos años más tarde, votaron la ley de unificación de impuestos internos y la que atribuyó a la Nación el impuesto a los réditos; y de este modo burlaron el derecho de las provincias sobre dos de sus más importantes bases financieras de sustentación.²⁹

Fuera del país, la batalla librada entre el gobierno de Roosevelt y la Suprema Corte de los Estados Unidos brinda otra revelación categórica. El argumento judicial empleado con motivo de las leyes económico-sociales del *New Deal*, consistió en la invocación del derecho de los Estados contra la facultad del congreso para reglamentar el comercio interestatal. Esta última facultad fué objeto de una interpretación-ultrarestrictiva, con arreglo a la tesis del caso *Hawmer v. Dagenhart* (1918); y así, en rápida sucesión, la Corte norteamericana declaró inconstitucionales la ley de la N. I. R. A.³⁰, la ley sobre jubilación de ferroviarios³¹, la ley que indemnizaba a los agricultores que hubiesen reducido sus cultivos en virtud de la regulación emanada del Congreso y del Secretario de Agricultura³² y la ley referente a la conservación del carbón bituminoso.³³ Refiriéndose a estas sentencias, escribe ROUX FERRON: "Cuando se estuvo frente a la intervención del gobierno nacional con fines sociales, fueron invocados los derechos de los Estados-miembros para impedirlos... En realidad no era la autonomía de los Estados lo que la Corte consagraba, sino la independencia de los grandes industriales".³⁴ Y el profesor de la Universidad de Harvard, ELLIOTT, afirmaba en el año 1936: "Los verdaderos conservadores, cualquiera sea el nombre que se den en política, se han instalado en el reducto de las autonomías locales para escapar a la acción reguladora del gobierno".³⁵

²⁸ Véase: HEDRICK YAMORIN, *Paralelo y Gobierno*, ed. 1933, t. V, vol. II, págs. 58 y sigs.

²⁹ Véase: S. V. LEVADO QUIROGA, *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, ed. 1936, t. IV, págs. 347 y sigs.

³⁰ Caso *Schechter* (1935), 295 US 495.

³¹ Caso *Aiton Railroad Co.* (1935), 295 US 330.

³² Caso *United States v. Butler* (1936), 297 US 1.

³³ Caso *Carter v. Carter Coal Co.* (1936), 298 US 238. Véase: D. G. McGEORRY, *Recognition of the Supreme Court, in California Law Rev.*, mayo de 1937, páginas 401 y sigs.

³⁴ R. FERRON, nota en *Revue de Droit Public*, t. 66, pág. 86.

³⁵ W. Y. ELLIOTT, *The national powers under the constitution*, en *Proceedings of the Academy of Political Science*, vol. XVI, pág. 9.

Tal es el hecho. La arbitraria magnificación del federalismo suele ser la equívoca divisa levantada por la mano invisible de los intereses creados.

Es preciso romper la infraestructura no normada que niega el federalismo. Es preciso definir el ámbito de las autonomías provinciales y organizar los medios jurídicos y económicos que resguarden su intangibilidad. Pero fuera de ese ámbito debe cesar la invocación autonómica.

El alto objetivo que la Argentina de este tiempo tiene ante sí no le será otorgado por gracia divina. Tendrá que conquistarlo en lucha contra las grandes potencias, nativas y extranjeras, de la economía de privilegio, que nos confinaron en la periferia capitalista. Esa lucha sólo puede ser librada con éxito bajo la conducción del Estado democrático nacional, apoyado en una voluntad popular —infinitas veces traficada— que ansía traducirse en hechos.

Pretender desarmar aquel Estado nacional o esta voluntad popular con la argucia de un federalismo exorbitante, es tanto como abrazarse a un pasado que nunca conoció la moral profunda de la justicia.