

## **Conferencia de incorporación del Dr. Pedro José Frías**

Palabras del Dr. Guillermo Garbarini Islas presentando al Dr. Frías

Señores Presidentes de Academias,

Señores Académicos, Señoras, Señores:

Córdoba, bien llamada la docta, ha producido a través de los años un extraordinario plantel de abogados ilustres encabezados en su momento por Dalmacio Vélez Sársfield el sabio autor de nuestro Código Civil y continuado por una pléyade de juristas que han enriquecido la ciencia del Derecho Argentino.

Entre éstos se encuentran dos nombres ilustres a los que hemos incorporado recientemente como Miembros Correspondientes de nuestra Academia de Ciencias Morales y Políticas, los doctores Pedro J. Frías y Alfredo Poviña, al primero de los cuales recibimos hoy con gran satisfacción en nuestra sala.

El Dr. Frías nacido en Córdoba y recibido de abogado y de Doctor en la benemérita universidad de Trejo y Sanabria, se incorpora a la misma como Profesor de Derecho Público, Provincial y Municipal, y como profesor de la misma materia en la Universidad Católica de Córdoba.

Poco después es elegido para integrar la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de su provincia natal, de la que es hoy Vicepresidente.

Miembro de la Comisión Asesora Honoraria del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre vinculaciones con la Iglesia, integrante de la Misión Oficial Argentina a la Coronación de su Santidad Paulo VI, es después embajador en Bélgica y Luxemburgo y luego ante la Santa Sede y la Sobrana Orden Militar de Malta, cargos todos en que ha prestado eminentes servicios al país, desempeñando además valiosas investigaciones en el Vaticano.

Sus publicaciones llenan páginas enteras en una interminable lista de 150 trabajos entre los cuales no se sabe cuál elegir para elogiarlo por que son todos extraordinariamente

buenos como son excelentes las 33 conferencias que he tenido a la vista.

Recalco entre ellas "Sociedad de hoy, mundo de mañana", que encierra en pocas páginas, todo un tratado de sociología.

Es igualmente digna de elogio la actuación del Dr. Frías en numerosos congresos, conferencias y jurados en alguno de los cuales he tenido oportunidad de ver su laboriosidad y espíritu de justicia por haber trabajado junto a él, como pasó el año anterior en el concurso de la Fundación Bunge y Born para el otorgamiento de un premio importante a la labor jurídica nacional.

Cuando se habló en la Academia de designar miembros correspondientes en Córdoba, nos encontramos que era larga la lista de los que tenían merecimientos sobrados para integrar nuestra Corporación, pero a todas luces sobresalían entre ellos los Dres. Poviña y Frías.

Nuestro recipiendario de hoy brilla en el Derecho, en la Filosofía y en cuanta rama de la ciencia ha cultivado, tal el caso de su folleto sobre la Comunicación Humana en la gran ciudad, publicado por la Diputación Provincial de Barcelona en 1974.

El tema de su disertación de hoy: "Federalismo como sistema", no puede ser más interesante.

Señor Doctor Frías: en nombre de la Academia es para mí un honor entregarle este diploma que atestigua su incorporación a nuestra casa y desde ya le manifiesto la esperanza fundada que tenemos todos de poder contar siempre con su brillante colaboración.

Entretanto lo escuchamos con toda atención.

## Federalismo como sistema

SUMARIO: 1. El federalismo, ¿un sistema? - 2. Federalismo, técnica de vida social. - 3. Oportunidades para el Poder Ejecutivo. - 4. Redimensionar el Ejecutivo. - 5. ¿Nuevo federalismo o posfederalismo? - 6. Un federalismo de concertación. - 7. Instrumentos de la concertación federal. - 8. Federalismo como sistema.

Mi inmerecida designación como miembro correspondiente en esta Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas comprometen mi gratitud y mi responsabilidad.

Y las acrecientan las nobles expresiones con que Ud., señor Presidente, ha tratado de justificar ese honor. Cuando la gentileza se apoya en la autoridad moral es una forma de verdad, pero de la calidad de su espíritu, no del mío.

Mi incorporación se produce en las vísperas de los setenta años de la fundación de la cátedra de Derecho Público Provincial que profeso, en la Universidad Nacional de Córdoba, por inspiración de Arturo M. Bas. Nada más natural, entonces, que someter al alerta juicio de Uds. una reflexión que prolongué, como un post-scriptum, el libro que este año he dedicado a "la provincia argentina".

### 1. EL FEDERALISMO. ¿UN SISTEMA?

Temo que el título —Federalismo como sistema— tiene al hastío y al equívoco. ¿Proponer hoy sistemas en una historia contemporánea sin normas, sin modelo de comportamiento, sin proyectos nacionales, casi sin héroes pero con tumbas? ¿Y atribuir ese sistema al federalismo que tantos inventarían entre "las cosas en que nadie cree pero todos perdonan"?

"Federalismo como sistema" no es la respuesta de una solución válida para cualquier tiempo y cualquier sociedad. Aunque es sólida mi convicción a favor de la descentralización territorial del poder, prefiero las formas interrogativas y las afirmaciones prudentes. Y aunque creo a la vez que el federalismo es un mandato histórico vigente y grávido de futuro, renuncio al énfasis. El énfasis no rescata lo genuino sino lo episódico.

Quiero decir entonces, que el federalismo deberá hacer sus pruebas; que se defiende por sí sólo, por la verdad que encierra. Pero para que eso sea posible, es necesario que no se distorsionen las tendencias a la libertad y a la participación dentro de la comunidad nacional y que el federalismo se viva como sistema coherente: no sólo como una fragmentación del poder sino como una asociación de sus competencias.

Me propongo, pues, recordar qué es esencialmente el federalismo como técnica de vida social; cómo han crecido las oportunidades para un Poder Ejecutivo del cual puede decirse que a más Ejecutivo no corresponde mejor ejecución; por qué hay que redimensionarlo con la ayuda de un federalismo cooperativo y cuáles son las misiones y el sistema de esa descentralización-asociación del Poder, contrapuesto al distorsionado comportamiento que descentraliza en la Constitución y en la ley, para concentrar luego en los hechos y en la vida íntima del Poder.

## 2. FEDERALISMO. TECNICA DE VIDA SOCIAL.

Dije que me interesa el federalismo como técnica de vida social, no como distribución territorial de competencias, porque las desventajas contemporáneas del Poder ilustran transformaciones de sociedad. De hecho, podemos explicar las contingencias del Poder mediante lecturas de nuestra situación social y en la medida en que el federalismo atiende a uno y otro nivel de poder y sociedad, tiene una relación sistémica más genuina que otras estructuras con la entera transformación político-social que nos envuelve.

Podríamos elegir tres indicadores de procesos que afectan la sociedad y el poder:

—Aumenta el control de los gobiernos sobre la sociedad y no conseguimos hacer crecer el control de la sociedad sobre los gobiernos. Pero, a la vez, hay indicios de que no puede seguirse gobernando del viejo modo y que la sociedad no quiere seguir viviendo del viejo modo.

—Se suceden y entrecruzan las crisis de legitimidad cuando no hay consenso sobre la composición del sector público y privado, sus relaciones, sus operaciones y sus fines, aunque esta síntesis no agota los problemas de legitimación contemporáneos (Jürgen Habermas, "La legitimidad, hoy", "Revista de Occidente", N° 9, Jul. 1976, p. 3). La crisis es de representación cuando recae sobre los mediadores, cuando los representantes han cesado de ser representativos. La crisis es de identidad cuando uno se percibe marginado. Todas ellas, en algún momento, son déficit de participación.

—Tanto las sociedades capitalistas desarrolladas como las colectivistas maduras se orientan a la sociedad de consu-

mo a un nivel en que el consumidor sacrifica su conciencia reflexiva a su conciencia dinámica, en que muchos pueden ser manipulados por muy pocos, en que la ética no es fecundada por las sociedades primarias sino por las tecnoestructuras, en que el consenso es inducido, la marginación es confortable y las ilusiones de una vida superior pueden resignarse con una subsistencia sin sobresaltos.

Son tres indicadores, entre otros posibles, de una sociedad que puede ser dinámica pero no profunda, aunque ningún pesimismo deba obligarnos a creer que sólo será una sociedad concentracionaria. Hay futurólogos que se consuelan con que pueda elegir entre un modelo totalitario, un modelo cesarista y una prolongación de la socialdemocracia contemporánea. Podemos esperar algo más.

Estas incertidumbres deben avivar nuestro interés por las formas genuinas de libertad. Aun si el federalismo fuera ya un lugar común a los lugares comunes no hay que abandonarlos, hay que ahondarlos. Y el federalismo es una estructura genuina de libertad. ¿De qué manera?

Lo que el federalismo asegura a las provincias es autonomía y participación. Todos sabemos lo que son como expectativas humanas y como constantes sociales, de manera que debe darse por cierto que los Estados unitarios tratan de lograrlas de algún modo. ¿En qué se diferencian?

El "modo" federal es una esfera de reserva a favor del Estado particular: una división territorial del poder, que nace de la Constitución, que es valiosa por el efecto, multiplicador de sus facultades (administración provincial del desarrollo, p. ej.) o por la identificación de la colectividad local en ellas (el gobernador como árbitro político de la provincia) y que mantiene al gobierno federal en un rol subsidiario.

El perfil de separación entre Estados unitarios y federales es muy neto y más aun si consideramos la condición paritaria de nuestro Senado. Pero el comportamiento los aproxima en la síntesis final entre las tendencias centrípetas y centrífugas, entre la unidad de decisión que un Estado nacional requiere y la descentralización política y administrativa que tiene prioridad cuando el poder se ha consolidado.

¿Qué queremos decir con lo de rol subsidiario del gobierno central? Cuando hay una división territorial del poder como la del federalismo, los cuatro verbos del Estado tienen una conjugación particular: coordina sin especulación, controla sin anular, promueve sin marginar, ayuda sin presionar. El gobierno federal es supremo en lo suyo pero subsidiario en relación a esa esfera de reserva de las provincias. Sin embargo, veinte o más índices de dependencia interna de las provincias contrarían esta condición de subsidiariedad.

¿Esa dependencia interna no da la razón a quienes, como Rodolfo Rivarola, entendían que ya era superfluo el federalismo argentino? Toda dependencia es un producto complejo de responsabilidades compartidas. Lo único averiguado es que no es definitiva. La minoridad está llamada a ser adulta y toda dependencia es rescatable. Pero si la dependencia llegare a formar parte de nuestras resignaciones históricas, quedaría por probar que las provincias argentinas pueden vivir sin sus gobiernos locales. ¿Y la estadística de las intervenciones federales no lo prueba? Creemos que prueba lo contrario. Aun así no es comparable una larga intervención a la privación definitiva del gobierno propio.

Otra vez he citado a Jacques Delors ("La nouvelle société", "Preuves", 1970, 2º trim., p. 95): "Sólo una sociedad descentralizada puede encontrar los mecanismos de ajustes a sus tensiones en los niveles adecuados y evitar que el más pequeño conflicto se vuelva drama nacional".

Pero, los hechos desmienten estos argumentos: basta remitirme al estudio que he dedicado a la "desfederalización" de Argentina, Brasil, México y Venezuela ("Nuevo federalismo o posfederalismo", Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 1976) para añadir una evidencia más a la nuestra cotidiana.

¿Cómo describir o tipificar este proceso?

### 3. OPORTUNIDADES PARA EL EJECUTIVO

En dos etapas y hasta en una sola, se produce la dependencia de los Estados particulares al gobierno central y el de éste al Ejecutivo.

*El Poder Ejecutivo crece a partir de toda interrelación que puede preverse o reglarse, porque se convierte en administración y la administración en área ejecutiva.*

A su vez, *la dependencia de los Estados particulares crece, en relación con el gobierno central, en todos estos supuestos:*

- recursos naturales que deben sujetarse a explotación que concentra capital y tecnología: *Empresas de Estado;*
- ingresos fiscales menos susceptibles de legislación y recaudación jurisdiccional: *régimen de participación;*
- prioridades por igual imperativas para el sector público del Estado central, Estados particulares y municipios: *planeamiento;*
- desequilibrios financieros por repercusión preponderante de las políticas nacionales (cambiaria, salarial, etc.): *aportes del Tesoro Nacional;*

- áreas políticas, económicas y sociales que requieren innovación legislativa, coordinación de régimen o improvisación de soluciones;
- instrumentos de gobierno para las múltiples *emergencias* del Estado actual.

Dentro de esta tendencia, *se presume* que todo lo que importe *innovación* —hechos nuevos, nuevo régimen, coordinación y emergencia— es competencia del Ejecutivo central...

Y es más: ya dije que son cuatro las funciones de todo buen gobierno: promover, ayudar, coordinar, controlar. Las asume en su orden propio toda gestión pública. Pero han tomado carácter nacional sus principales connotaciones: la promoción es desarrollo, la ayuda se llama tesoro nacional, el control seguridad del Estado, la coordinación reconoce generalmente instancia nacional o interregional. No se agotan esas funciones con una descripción tan parcial. Pero la realidad suele ser más irreverente.

La conclusión fáctica, que no es necesario formular como tesis, es que *toda materia de gobierno que por su originalidad, dimensión o estrecha vinculación operativa con facultades de gobierno central requiere, en alguna etapa, su asistencia técnica y económica o su concertación interjurisdiccional, tiende a ser dominada o integrada entre los poderes del gobierno central.*

#### 4. REDIMENSIONAR EL EJECUTIVO

En suma, *el desarrollo político ha favorecido al Ejecutivo* central, porque para la planificación y hasta para la improvisación de respuestas, sólo parece idóneo el efecto multiplicador del poder y del dinero paulatinamente concentrados en el gobierno nacional. *Pero esa concentración puede empobrecer la calidad del gobierno.* Estamos, acaso en el tiempo de la "cuantificación del Ejecutivo", nada más.

El riesgo es que, no toda competencia se convierte en poder, no todo poder se convierte en autoridad, no toda gestión se convierte en bien común. Vivimos una fuga de energía porque la hemos acumulado muy lejos de sus usuarios. Por eso es quizás necesario un redimensionamiento del Poder Ejecutivo.

Frente a las oportunidades que el cambio ofrece a los Ejecutivos, las fórmulas-jurídico-políticas para redimensionarlo aparecen como simples consejos de moderación. La respuesta profunda debe darla la sociedad a través de la participación de una comunidad que vuelva a ser orgánica.

Esta respuesta pertenece a la historia próxima, pero se prepara desde ya. Si no hay corrección en el proceso del Po-

der, el futuro nos insinúa un poder concentrado, hegemónico y subpoderes más o menos feudales en relativa dependencia.

Parte del sector privado y todo el sector público, y por tanto los Estados particulares y los municipios, serán los nuevos enclaves de esta partición-participación del Poder. La concertación o algo menos noble, parece una imposición natural de las cosas, a fin de crear las reglas de juego entre los protagonistas, a fin también de optimizar la escala y coordinar competencias.

Parecen deducirse entonces tres constantes para el futuro: la del Poder con los atributos de la decisión que asume el gobierno central; los poderes marginales que coronan la gestión local de las provincias y los municipios; la concertación de influencias y competencias.

##### 5. ¿NUEVO FEDERALISMO O POSFEDERALISMO?

Este esquema confirma la tendencia actual: no más federalismo sino menos. ¿Pero, por qué obstinarse en hablar de federalismo? ¿Por qué no reconocer que ha muerto?

Nos parece todavía prematuro anunciar la disolución de federalismo. La situación actual aconseja distinguir las hipótesis de un nuevo federalismo y de un posfederalismo.

La Argentina y Brasil de 1976 están en la fase tentativa de un federalismo cooperativo o concentrado que sucede al régimen eventualmente competitivo de años atrás. No es la concertación la que muda una realidad unitaria en federal, pero es el reaseguro de eficiencia y viabilidad de un régimen federal. *Por tanto, seguiremos hablando de un federalismo nuevo mientras haya una cierta cantidad y calidad de descentralización territorial del poder, y no sólo de la administración; mientras haya, entonces, autoridades electivas en los Estados particulares o provincias; unos poderes o competencias conservadas o atribuidas a favor de los mismos que no sean sólo asignación de servicios; y por fin, medios específicamente políticos con que dichos Estados particulares participen o en la elección o en el control del gobierno central.*

Desde luego, para evitar hipocresías, repito que este federalismo cooperativo o concertado está operando sobre una descentralización política residual, presionada por el acrecentamiento del poder Ejecutivo central.

Venezuela, en 1976, se nos aparece en situación posfederal. La dependencia de los Estados particulares, simbolizada por la designación presidencial de los gobernadores, pero no sólo por esto, ha llegado a un punto que es inútil hablar de federalismo. Pero tampoco es propio reducirlo todo a unitarismo. Los Estados tienen competencia y clase política y la Constitución permanece abierta a una restauración del régi-

men federal propiamente dicho, simbolizada también en la posibilidad de volver al sistema de gobernadores electivos.

*Llamo entonces situación posfederal la del Estado en que las autonomías regionales operan más como administración de servicios que como gobierno de personas.*

Sin perjuicio de la profundización ulterior necesaria, se advierte que la distinción entre los federalismos mitigados que inician el último cuarto del siglo XX y los posfederalismos es relativa. El juicio si interesa darlo, depende no tanto de las estructuras como del comportamiento del sistema político y de la manera particularísima con que cada región saca partido del tiempo y del espacio social que conquista en competencia y con el concurso de los demás.

Digamos, por fin, que este esquema puede ser afectado por algunas variables. Retenemos tres: una social: el federalismo como énclave de subculturas; una política: el federalismo como cobertura de nuevas relaciones de poder; una administrativa: el federalismo como racionalización final de una significativa expansión de la descentralización administrativa. Pero el estudio de estas variables debe ser materia de específico examen.

De estas tres variables, una es sin embargo menos creíble. Hay lugar para subculturas en una civilización de ciudades, cuando la Argentina misma alcanza el 82 % de población urbana, cuando los antiguos lazos personales son trocados en comunicaciones sociales.

Con todo hay lugar para subculturas de diversa dimensión, razón entre otras, de pluralismo social. En los Estados Unidos se ha observado que "la creciente aculturación de la sociedad a escala metropolitana no da como único resultado la estandarización. La diferenciación se crea de nuevo, por medio de los antiguos mecanismos de aislamiento relativo y asociación diferencial, entre aquéllos que se encuentran en un área determinada del espacio, en comparación con quienes se hallan dispersos a distancia" (Scott Greer "De la Ciudad a la Nación: Estados Unidos" en Gino Germani, "Urbanización, desarrollo y modernización", Paidós, B. Aires, 1976, p. 236).

## 6. UN FEDERALISMO DE CONCERTACION

He ido insinuando un federalismo de concertación. Las competencias no quedan solitarias en un ejercicio insular. Cuando se gana con la uniformidad, y así en el derecho procesal; cuando se gana con la nueva escala en cuanto supera las fronteras políticas, y así en los numerosos tratados interprovinciales o convenios entre la Nación y sus agencias, con las provincias y los municipios; cuando hay que dar una respuesta de legislación integrada, y así en el sistema de compe-

tencias que he propuesto para la cuestión ecológica; en tantas otras hipótesis, sólo la concertación que asocia los roles dispersos, reconstruye el sistema normativo requerido por la realidad.

A través de estos convenios con nombres diversos, que he tipificado en otro estudio ("La provincia argentina", Córdoba, 1976, p. 53) se ha integrado físicamente el país: un túnel y un puente han cruzado el Paraná; se ha podido tratar a los ríos interprovinciales como unidad de cuenca: los comités hídricos son su mesa de negociación; se han estudiado y afrontado decenas de grandes problemas y pequeños proyectos: las comisiones especiales, los Consejos Federales de los Ministros del ramo o la coordinación de los órganos administrativos permanentes son su sede; se ha regionalizado el país y aunque el sistema no está vigente, su vitalidad ha seguido operativa en la mitad de las ocho regiones de desarrollo que fueron creadas; empieza a coordinarse la periferia con la ciudad nuclear: los preliminares de las áreas metropolitanas han insinuado sus estructuras.

¿Cómo se coordinan las competencias? Un gráfico podría representar en una esfera el ordenamiento constitucional de la Argentina. En el tercio inferior visualizamos los poderes conservados por las provincias, cuya vocación nacional creó, a través de la Constitución, el estrato intermedio de los poderes concurrentes y el estrato superior de los poderes delegados al gobierno federal. El comportamiento federal de la Argentina demostraría una concentración de roles en el estrato superior —por desarrollo de las virtualidades centralizadoras de las competencias que le fueron delegadas a la Nación, pero también por distorsión— y mostraría una paulatina exclusión de las provincias en los poderes concurrentes. Pero durante el siglo que va de 1853, cuando se cierran los pactos provinciales, hasta 1948, cuando reaparece tímidamente la modalidad de convenios, no mostraría nuestro gráfico una verdadera concertación de competencias.

En orden a esa concertación, 1948 reinicia el ciclo de los pactos no políticos. A partir de 1956, pero sobre todo desde 1966, los hábitos convencionales se instalan en la Argentina. Y entonces en el interior de la esfera no se verifican tan sólo detracciones de competencias provinciales; crece la asociación entre todos los estratos.

## 7. INSTRUMENTOS DE LA CONCERTACION FEDERAL

Son los instrumentos de esa concertación la ley-convenio, por una parte, y los tratados y demás acuerdos por la otra.

En la ley-convenio es el gobierno federal el que convoca a las provincias a un contrato de adhesión. Es una ley-convenio, por ejemplo, la que permitió a la Nación crear im-

puestos directos que la Constitución entregó a las provincias, recaudarlos y redistribuirlos con los Estados particulares. Esa facultad de la Constitución se condiciona a un tiempo determinado. Lleva más de cuarenta años de ejercicio, volvió rico al fisco nacional y distorsionó profundamente al país, porque al modificar definitivamente el equilibrio financiero, hizo a las provincias no sujetos de su propio desarrollo, sino objetos de la inversión pública transferida a la Nación. Pero esa ley-convenio, justo es decirlo, llegó en marzo de 1973 a un nuevo pacto más equitativo y a la creación de una Comisión Federal de Impuestos, que con menos "sucursalización" de las provincias, se estaría probando precursora. Y, justo es decir también, que los impuestos que la Nación creó por ley-convenio son de aquéllos menos susceptibles de cobro en una jurisdicción provincial, por lo cual la ley-convenio era una técnica correcta de respuesta legislativa.

En el tratado interprovincial previsto en el art. 107 C.N. o en otras figuras convencionales, subyacen más posibilidades de negociación que en la ley-convenio.

¿Es que esta concertación que trato de ilustrar es una restauración del federalismo? Estoy lejos de pensarlo. Es sólo una posibilidad de que preste su servicio a la altura de los tiempos, y como por el servicio las instituciones ganan ese derecho al reconocimiento en que consiste su legitimidad, la concertación puede ser una prueba de la legitimidad del federalismo.

Observo algo más: en esta concertación, el rol del gobierno federal y de la administración federal ha sido determinante. Y debemos alegrarnos de que así sea, mientras una actitud sistemática de liderazgo técnico no compartida no genere dependencia.

En efecto, el rol nacional se ha cumplido; la administración federal tiene más concentración de técnicas y capital, de experiencia y de jurisdicción: puede percibir el problema global sin la limitación de la frontera interior. Y tiene una gravitación determinante sobre cualquier provincia argentina, suficiente para convencer a la menos sensible a las concertaciones...

El rol del Estado nacional ha sido decisivo, por ejemplo para la instalación de los comités de ciencias hídricas. Fue además el creador de las regiones de desarrollo, en 1967. Y como fueron creadas por ley, sin recurrir a las preferencias provinciales sino en relación a un sistema polarizado, el ejemplo es bueno para distinguir: por una parte, la nueva escala regional no nace de la libre concertación de las provincias; pero, por otra parte, construida y abandonada por el gobierno nacional, a lo menos la mitad de las regiones se mantienen operantes por el propio efecto de demostración de sus prime-

ros logros. Nada es más prometedor que esto para alentar intervenciones prudentes de la administración federal y para motivar la iniciativa de las provincias mismas.

No es oportuno ahora seguir iluminando la significación real de los órganos interjurisdiccionales o las relaciones de coordinación entre las competencias. Podríamos citar las propuestas para el ambiente o para áreas metropolitanas en que ya el derecho comparado es rico.

Una sola querría destacar: la empresa federativa, que acaban de tipificar las "III Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo" (Universidad Nacional de Córdoba, Octubre de 1976, Documento 1, Luis Gazal, Humberto Sánchez Gavier, y Armando E. Torres Herrera; además Tomás Hutchinson), ofrecen la flexibilidad ideal para asociar jurisdicciones en la acción productiva del sector público.

Hace tiempo que he fundado, y no repetiré ahora —la necesidad de que las Empresas del Estado nacional den participación a las provincias cuyos recursos naturales explotan, según las reservas calculadas. Mi propuesta no renueva el debate sobre el dominio de esos recursos, aunque nos inclinemos ante el hecho consumado de su nacionalización; no renueva el debate posible sobre la acción económica del Estado. Sólo señalaba que sin alterar la unidad de decisión del Estado nacional, las provincias, que por la organización constitucional argentina fueron dueñas de esos recursos naturales, pueden quedar asociadas a la Empresa y no marginadas a través del sólo cobro de regalías. Regalías que, por otra parte, además de insuficientes, recién ahora serán reconocidas como recursos genuinamente provinciales. Deben participar de la política empresaria global, porque así no sólo cuidan intereses legítimos, como el de la industrialización de los recursos en origen, si económicamente posible, sino que crecen con el Estado nacional en tecnología y administración.

Pienso en el mar argentino porque en este mes he estado unos días en Chubut. Los satélites nos dicen que allí nuestro hemisferio es azul. Los extranjeros nos dicen que tenemos en esa costa una de las tres mejores reservas del mundo. La naturaleza hostil en tierra firme debiera lanzarnos al mar. Advirtamos que el hombre explota los recursos del mar, no los cultiva. La revolución neolítica no ha empezado o recién empieza en los océanos. Pero sin nosotros. Nuestra captura es ínfima y tardamos en formar autoconciencia del eventual despojo extranjero a que nuestra desidia invita.

Volvamos ahora a nuestro tema. Al extender a doscientas millas el mar argentino, el Estado nacional ha declarado que son suyos todos los recursos. Ha confiscado a las provincias costeras. ¿Será mucho pedir que las asocie en las Empresas que pueda promover para su explotación?

Durante mi permanencia allí, he visto como se educa la primera generación de provincianos de la Patagonia en el nivel requerido para su autogestión. ¿Se resignarán a la marginación respecto a sus recursos genuinos? ¿Crecerán las factorías nacionales y extranjeras de difícil acceso para el residente, porque los cuadros dirigentes locales serán ajenos a su conducción? Estos son los reales problemas sociales y políticos que acompañan a las oportunidades de reactivación del país. Hay modelos asociativos. Lo que no hay es una filosofía asociativa, lo que podríamos llamar un comportamiento de sistema.

## 8. FEDERALISMO COMO SISTEMA

Lo que me interesa es esa filosofía, la que no aísla las competencias pero tampoco las funde: las coordina.

Hasta hace poco, quedaban frustradas las facultades de las provincias en ciertas materias porque exigían una legislación integrada, como el derecho ambiental; o porque la situación misma era interjurisdiccional, como el río o el bloque interprovincial. Frente a la complejidad, se paraliza la iniciativa provincial, titubeante ya de suyo por el menor nivel de eficiencia o de recursos de su administración.

Esta situación de aislamiento podía alguna vez ser también de antagonismo. Nada como la frustración genera a veces el sentimiento irracional de trato injusto y las rebeldías reivindicativas de la periferia contra el centro político.

Todo esto tuvo a lo menos tres efectos:

- El aislamiento en el ejercicio de las competencias provinciales se tornó no sólo en ejercicio deficiente sino lisa y llanamente no ejercicio.
- La falta de conciencia de estas posibilidades de concertación inclinó a la administración federal a sustituir a las provincias. Las excluyó en el dominio y explotación de los minerales energéticos y de hidroelectricidad. Las excluyó en muchas materias de policía. Las excluyó parcialmente de los grandes ramos del bienestar económico-social. Las provincias se resignaron casi siempre a la marginación, se habituaron a anticiparse a la marginación y si mantuvieron conciencia de ella fue sólo porque el "Gran Padre" no hizo honor a sus promesas.
- La doctrina acompañó muy frecuentemente este comportamiento. Maestros ilustres de la ciencia jurídica prefirieron en determinadas materias opinables atribuir una competencia que el Congreso no tenía, a falta de experiencia de concertación (p. ej., para reglar el aprovechamiento de las aguas interprovinciales fuera

de lo concerniente a navegación y comercio interjurisdiccional y a política ambiental.) No se advertía otra capacidad de arbitraje que la nacional para conflictos que no conocían instrumentos de negociación. Al virarse un federalismo como sistema, la situación ha cambiado y podemos esperar ciertas reacciones favorables a la asignación y al respeto de roles descentralizados.

He dicho "federalismo como sistema". Un sistema es más que una coordinación de competencias, pero esa coordinación es como la imagen del sistema, en cuanto relaciona sus componentes para la producción de un resultado.

El tema es arduo y apenas si ha hecho su aparición en la ciencia política. No estoy seguramente a la altura de los tecnicismos de la teoría general de sistemas, a la que Manuel García-Pelayo ha dedicado una aguda presentación en la "Revista de Occidente" (Madrid dic. 1975, p. 52).

Pero permítaseme acentuar esta sola evidencia. El federalismo es un sistema social que protagonizan esencialmente el gobierno federal y las veintidós provincias argentinas. Si son atributos de las provincias sus poderes conservados, lo son de la Nación los delegados y les son comunes los concurrentes. Hay entre ellos relaciones muy estrechas de interdependencia. No hay subordinación de las provincias al gobierno federal, pero este tiene la misión augusta de asegurar la convergencia de todos al bien común que de alguna manera se expresa en la Constitución. El producto del sistema es una gradualidad de autonomía y participación, por donde llegamos al inicio de nuestro tema.

Me hubiera parecido impertinente disfrazar esta sencilla descripción del sistema federal con el lenguaje hermético de algunos científicos de la teoría general de sistemas. Pero hay sistema. Y es importante saberlo por algunas conclusiones significativas:

- La primera, es que es esencial al sistema tanto la asignación de competencias como la interrelación de las mismas, y por ello se frustra un federalismo disociado.
- La segunda, que un sistema federal se expresa mejor por la convergencia de todos al bien común de la Constitución, que por la subordinación de las provincias al gobierno federal. Los científicos de sistemas suelen identificar esta intencionalidad común hacia el resultado. Podríamos elegir una frase de Nicolás Sombart: "La dependencia en que se hallan las autoridades inferiores no es la de una cadena de órdenes jerárquicas, sino la dependencia de un dispositivo común, semejante quizás a la que existe entre una

estación de T.V. local y el satélite "Telestar" ("Planificación y planetarización", en "Humboldt, N° 21, Hamburgo, 1965, p. 6).

- La tercera, que según la Teoría general de sistemas hay relación isomórfica cuando dadas dos estructuras, se corresponden uno a uno sus componentes y sus respectivas relaciones. Y no es necesario para que exista relación isomórfica que haya comunidad o conexión ontológica entre las disciplinas. Entonces, podemos sugerir sin tratar de descartar ahora, que el federalismo puede tener relación isomórfica con todas las estructuras de corresponsabilidad y de interdependencia y que en la medida en que esto fuera cierto, pueden aplicarse bajo prueba al federalismo, métodos, modelos y conceptos empleados para esclarecer otra estructura. La teoría de la división y equilibrio de poderes de Montesquieu significa entre otros aspectos — escribe García Pelayo— una translación al campo de la teoría constitucional de la estructura del equilibrio físico formulada por Newton, es decir, fuerzas igualmente poderosas generan una situación de equilibrio que mantiene a cada una en su lugar. Ciertamente que isomorfismo tan prestigioso, no ha impedido a la división de poderes, y por las mismas razones, seguir la suerte del federalismo.

En esta línea de reflexión de la teoría general de sistemas, habría llegado el momento de construir un modelo. No lo haré. No lo haré simplemente porque necesitamos más ejemplaridad que modelos conceptuales. Y porque no debe terminar esta lectura entre promesas de repriminización, y menos de restauración, sea del federalismo histórico, sea del nuevo federalismo, aunque lo desee, sino entre la modesta realidad cotidiana. Esa de que escribió Rilke al joven poeta: "Por ahora Ud. no encontrará más que problemas. Pero cuando se acostumbre a vivir con ellos, advertirá poco a poco las soluciones".

Admito, sin embargo, que si la privamos de todo énfasis y de toda jactancia, quedaría mejor en boca de un argentino de provincia, esta cita de Ortega y Gasset: "En grande o pequeño toda historia nacional llega a un punto en que para recrecer... es preciso despertar la periferia del gran cuerpo político y gritar: "Eh vosotras, las provincias: es preciso que dejéis de ser provincianas. He aquí llegada la hora en que tenéis que aprontar vuestros impulsos intactos. El Estado renacerá de vosotras o no renacerá. ¡Eh, las provincias de pie!"