

*Homenaje a la memoria del ex Académico Ing. Justiniano  
Allende Posse, en el centenario de su nacimiento, por las  
Academias Nacionales de Ciencias Morales y Políticas,  
de Ciencias Económicas y de Ingeniería,  
el 6 de noviembre de 1986*

*Discurso del Académico Dr. Horacio A. García Belsunce*

“Con la muerte del ingeniero Justiniano Allende Posse ha enmudecido la voz de un denodado fiscal de la República”. Estas fueron las palabras con que despidió sus restos el entonces presidente de la Academia Nacional de Ciencias Económicas Dr. José Heriberto Martínez. Hoy, al cumplirse el centenario del nacimiento de quien fuera digno y brillante académico, tengo el alto honor, como titular de la Corporación, de rendirle el justiciero homenaje que merece por la brillante actuación que prestigió a la Academia y también como legatario de las enseñanzas que este gran ciudadano ha dejado a todos los argentinos, que vieron y siguen viendo en él, más allá de su terrenal desaparición, la figura del luchador implacable, del orientador eficaz y del gran realizador.

En este homenaje que por mi intermedio le rinde la Academia Nacional de Ciencias Económicas no voy a referirme a su biografía ni voy a hacer la semblanza de su vida y de sus obras, porque todo ello es por de más conocido y no requiere exaltación, pues brillan por su sola existencia. Voy a referirme a una faceta de su vida, a un orden especial de sus inquietudes que se tradujeron en ideas fuerza por las que luchó durante muchas décadas para verlas realizadas, como el sentimiento más caro a sus ideales ciudadanos. He de referirme a Justiniano Allende Posse, paladín de la defensa del federalismo argentino.

En la voluminosa producción publicística de Justiniano Allende Posee sobresale inconfundible su preocupación federalista. Hablando de política, de economía, de transportes, de energía, etc., siempre asoma el problema del clamor provinciano para reajustar el sistema institucional ar-

gentino, en procura de convertir en realidad la casi letra muerta del régimen federal adoptado por la Constitución Nacional como forma de gobierno.

De entre sus múltiples trabajos escogeré algunos conceptos que voy a exponer tal como han sido escritos, porque no deseo agregar opiniones personales a tan sólidas y fundamentadas ideas, ni menos hacer su análisis crítico.

Invocando su calidad de provinciano, decía que entraba en un problema que ha costado mucho dolor, sangre y desventura en nuestra historia y que está aún sin resolver. Con profunda humildad expresó en un discurso que pronunciara en el Instituto Popular de Conferencias que "no extrañe que un modesto ciudadano se atreva a exponer su larga y variada experiencia. Si el enfermo más ignorante debe ser escuchado por el médico cuando describe sus males y dolores, así también espero benevolencia cuando digo mis preocupaciones provincianas. Anhele ver a nuestra Patria renacer vigorosa, pero sé que no basta una gran cabeza, es menester un cuerpo sólido y extremidades ágiles potentes".

Le movía una sana inspiración patriótica, un hondo impulso ancestral, que le venía de sus antepasados que tuvieron en América una vida intensa, de los cuales varios cayeron defendiendo sus ideales y alguno luchó y murió por la autonomía de su provincia. Mi mente se inspiró, decía, desde la juventud en ideales autonómicos, pero la convicción de que existe un desequilibrio pernicioso, se ha consolidado en una vida de trabajo por todas las zonas de la Patria. Comprendió en Tucumán la magnitud del mal, pero al viajar más tarde por regiones más lejanas, pudo medir el abismo que separa a este grandioso Buenos Aires—corazón, cerebro y puño de la Patria— de los pueblos del interior, que trabajan afanosos por labrar su grandeza.

Considera que fue menester medio siglo de confusa lucha para lograr una constitución, pero las provincias que la aprueban, no son llamados estados, como en su modelo estadounidense, ni adquieren mucha autonomía. A nuestro federalismo le ha faltado una base sólida, formada por municipios, espiritual y económicamente fuertes, capaces de elegir sus autoridades consultando los problemas locales, diferentes de los de orden nacional. Ellos deben ser células de la gran república y moverse libremente en su ambiente cívico, económico y político, sin salirse de su órbita.

Señala Allende Posse que dos siglos atrás Buenos Aires era una aldea, con sus pampas desoladas, pobres y desiertas. Córdoba era próspera y de gran cultura. Salta era un emporio de vida y señorío. Tucumán era floreciente. Mendoza era rica y con tanta autonomía y patriotismo que, ayudada por sus vecinas, dio a San Martín guerreros, pólvora, caballos, armas y alimentos. Catamarca, la pobre Catamarca, tenía solidez. Todas esas provincias tenían personalidad y vida propia, y solo un sentimiento autonómico heredado de la Madre Patria.

Proclamada la independencia, los Andes se cierran, se abre el puerto, invaden los comerciantes hábiles, vienen familias inmigrantes laboriosas, pero hambrientas; los ferrocarriles se trazan en abanico formando emporios de actividad alrededor del puerto hospitalario. Mientras tanto, el interior, estático, aparece en retroceso. Las voces se alzan reclamando más bienestar para los que llegaron ayer, que no necesitan protección, sino exigen prosperidad y opulencia.

Sostiene que cien años atrás el desequilibrio se limitaba a lo económico. Las provincias conservaban plena autoridad. La independencia se juró en Tucumán. La libertad de América la conquistaron ejércitos formados en Cuyo. Primaba la tradición de Salta, la cultura de Córdoba, la heroicidad de Corrientes, el valor de Entre Ríos. Todos tuvieron su parte en la tarea. Pero hoy —diciembre de 1956— esta capital maneja la política, los negocios, la renta, los impuestos, los bancos, la moneda, el crédito, la salud, el trabajo, la educación inferior y superior, los permisos de importación, los transportes, la energía, el vino, el azúcar, el petróleo, etc., la lista es interminable. El inmenso presupuesto nacional se gasta principalmente en Buenos Aires. Aquí triunfan el arte, la ciencia y los placeres. Si subsisten aún en la política torturadas formas federales, en lo económico el unitarismo parece más bien colonialismo.

Parafraseando a Sáenz Peña dice que es necesario introducirnos en materia de federalismo en la ciencia de las causas y analizando éstas considera que en el siglo XVIII el grandioso Río de la Plata era vedado. En la búsqueda del oro, las ciudades se formaban en las serranías, a la vera de sus ríos. La civilización venía del noroeste. Buenos Aires era aldea. Cuando se abre el puerto, la ciudad se expande

y el comercio la invade, pero el interior, bien poblado, mantiene la fuerza física, la energía moral, la prosperidad, y miraba poco a España. El intercambio con el extranjero se hace activo y el litoral florece. Pero surgen los desacuerdos. Las provincias, sintiéndose disminuidas, reclaman la autonomía regional. El litoral sigue en expansión llenándose de extranjeros, domina al indio, los cultivos invaden nuevos campos, surgen formas de vida bien diversas. Los ferrocarriles obligan a trabajar las pampas antes desiertas y el panorama nacional se invierte. La riqueza se corre al este mientras el oeste consume sus ahorros, se adormece, muchas zonas empiezan a decaer.

Allende Posse no se queda en el examen de las causales históricas de la decadencia federal, sino que entra al análisis del problema constitucional y, en particular, hace la comparación con la evolución del federalismo en los Estados Unidos de América. Manifiesta que los regímenes federales presentan variantes muy extremas, pero siempre se trata de la unión de entidades autónomas sujetas a reglas particulares de conducta. En la democracia del Norte, la fuerza de los estados es muy grande; varios coaligados pueden imponer su voluntad a la Nación y hay un ejemplo extremo: la guerra de secesión.

En Argentina, la tiranía quebró la voluntad de las provincias y Urquiza restableció su autonomía, pero su obra no fue completa, entre otras cosas, porque no resolvió el problema de la capital y porque estaba muy arraigada la violencia.

Analiza con detenimiento determinados aspectos de la vida política, económica y social de los Estados Unidos para hallar, por argumento "a contrario sensu", la deficiencia de nuestro federalismo. Recuerda que en los Estados Unidos la autonomía política tiene rasgos muy marcados. Desde hace más de un siglo dos partidos dividen la opinión; su gravitación en la elección presidencial es decisiva, pero es escasa su influencia en la política menor. El sheriff o comisario, el comité de educación, el juez local, se eligen prescindiendo de la dirección partidaria y adoptando lemas del lugar. La libertad se ejercita con máximo vigor en los sectores pequeños y dentro de los partidos.

Profundizando el tema de la Constitución y el federalismo recuerda la opinión del ex presidente de la Universidad de Columbia, Mr. Butler, en su libro *Building the*

*American Nation*, donde dice que en los Estados Unidos la Constitución define los derechos de la autoridad, en tanto que en otras el gran prurito es el de definir los derechos de los ciudadanos. Esta es una gran verdad desde el punto de vista del constitucionalismo americano. Agrego por mi parte, que nuestra Constitución declara, reconoce y garantiza los derechos del individuo, imponiendo así límites de actuación al poder del estado y en su máxima expresión reconoce esa libertad en el art. 19, cuando dice que nadie está obligado a hacer lo que no manda la ley ni privado de lo que ella no prohíbe, haciendo de tal manera que la regla en el individuo es la libertad y la prohibición la excepción. Por el contrario, la Constitución de Estados Unidos define los derechos de la autoridad, siguiendo lo que podría ser la "teoría de la institución" que conlleva el "principio de la especialidad" que significa que las personas jurídicas —el Estado es la principal— están autorizadas a hacer sólo aquello que el estatuto de su creación les permite, de manera tal que la regla es inversa a la señalada para las personas privadas. Esta diferencia de origen en el tratamiento de los derechos y garantías en ambas constituciones, quizás sea la causa de una mayor claridad en lo que el estado puede hacer en la democracia de América del Norte en relación a la democracia argentina, donde cuesta bastante hacer entender que el estado no puede hacer sino sólo aquello que le está expresamente permitido, sin perjuicio de los llamados poderes implícitos de la Constitución que, a su vez, no son ilimitados, sino restringidos a los que sean convenientes para poner en ejercicio de los poderes expresamente concedidos y todos los otros reconocidos por la Constitución al gobierno de la Nación Argentina, según reza su art. 87, inc. 28.

Señala Allende Posse que al definirse así los derechos de la autoridad, se limitan sus facultades, se garantiza la independencia de los poderes que conforman el Estado, se aseguran las autonomías estatales, se preserva la integridad de las facultades no delegadas.

Refiriéndose a la Argentina, considera Allende Posse que si la fuerza del ejecutivo nacional sobrepasa la de los otros poderes del Estado, destruyendo el principio de independencia y equilibrio, esa fuerza se manifiesta con intensidad incontrastable sobre las provincias argentinas, cuya autonomía no es más que una sombra evanescente

de un recuerdo. Las intervenciones, que según la letra de la Constitución sólo deberían obedecer a causales expresas y taxativas, se hacen, las más de las veces, por razones políticas.

Por otra parte, hechos de índole financiera y presupuestaria reducen, a medida que pasa el tiempo, la esfera de las autonomías provinciales. El gobierno nacional recauda la mayor parte de los impuestos, preponderantemente indirectos, que después de una buena quita y siempre sin puntualidad, devuelve bajo la forma de coparticipación federal. Qué habría dicho Allende Posse si hubiera podido analizar la distorsión sucedida en enero de 1979 cuando el gobierno de la Nación requirió la ayuda presupuestaria de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza para subvenir a los requerimientos de su déficit presupuestario.

No se le escapa tampoco a Allende Posse que la inflación es un fenómeno que deteriora el federalismo, pues dice que ésta destruye cualquier cálculo financiero y las provincias, al contrario de lo que sucede con la Nación, no tienen acceso directo al ente emisor de moneda y como los aumentos de sueldos y los mayores costos son de carácter nacional, surge inevitablemente, otro vínculo que restringe la economía.

También señala un aspecto político de nuestro sistema electoral que va en desmedro del federalismo. Si el principio democrático nos enseña entre otras cosas la pluralidad ideológica y ésta consiste no sólo en la existencia de dos o más partidos políticos sino en gobiernos provinciales y administraciones comunales de diversos signos políticos, en la Argentina, como las elecciones para todas las autoridades se hacen el mismo día, en el mismo local y utilizando la misma boleta, lo principal arrastra lo accesorio. El ciudadano de ese municipio modesto sacrifica su buen vecino, que podría ser un buen administrador comunal, votando la lista íntegra del candidato presidencial, quizás de ideas abstrusas.

Para corregir estos vicios en busca de lo que Allende Posse llama el reajuste de nuestro federalismo, aconseja que las elecciones deben realizarse por etapas. Tonificar primero los municipios, convocando a elegir intendentes y concejales, prescindiendo en lo posible de partidismos políticos. Tiempo después convocar a elecciones en las pro-

vincias; devolviéndoles las fuentes de recursos que les son propias y la obligación de atender los servicios pertinentes. Se tonificarían así los entes federados para después convocar a elecciones nacionales, cuando el interior esté vigorizado y autónomo.

Reitera que la libertad política es un mito sin sustentación económica. Se quiere garantizar a las provincias su libertad política, pero si ellas carecen de solidez económica tendrán que posternarse ante quien detenta la riqueza. Enfatiza que el lema del día es "en la miseria no hay libertad".

Ejemplifica que si el país quiere petróleo o gas se lo quitamos a Salta; que si la seguridad nacional necesita uranio la despojamos a La Rioja; que si Buenos Aires necesita fuerza eléctrica gastamos en combustible todo el oro del Banco Central o planeamos quitarle a Mendoza su energía hidroeléctrica y mientras tanto, nadie piensa en retribuir adecuadamente la riqueza sustraída.

Allende Posse cierra su libro *Los dos federalismos* con un capítulo que titula "Veinte años después" que escribe en 1975, esto es, a los 89 años de edad. Recuerda que desde que pronunciara la conferencia antes mencionada en el Instituto Popular de Conferencias al día en que escribe ese capítulo han mediado veinte años y en ese lapso dilatado ha pronunciado incontables conferencias, producido numerosos ensayos y difundido estudios sobre diversos aspectos que conforman la realidad nacional, que, tomados en su conjunto, hacen un todo homogéneo y armónico. Su línea directriz ha sido una e invariable: llamar la atención a gobernantes y gobernados sobre nuestra deficiente estructura; tratar de destruir la falsa premisa del subdesarrollo, que ha conducido a alinear a la Argentina al lado de las nacionalidades incipientes del Tercer Mundo, tan ajeno a nuestras raíces étnicas y tradiciones sociales, culturales, religiosas, políticas y económicas; poner, en cambio, el acento sobre el mal desarrollo que tiene su origen más en las transformaciones que producen los hombres que en los hechos inmodificables de la naturaleza y esbozar las soluciones y las líneas de acción para lograr el verdadero progreso, basado en la elevación de las condiciones de vida de todo el pueblo.

Nada mejor para terminar este homenaje que recordar las palabras que Allende Posse, parafraseando a Pelle-

grini, deja como mensaje en el capítulo al que antes me he referido: "Han pasado los años y vuelvo al punto de partida... permitidme que me siente y, enjugado de mi frente el sudor y el polvo de la jornada, dejadme que os dé lo único que puedo dar para aumentar el bagaje intelectual de las jóvenes generaciones argentinas: una parte de mi experiencia".

Por cierto que su mensaje de 1975 tiene y tendrá permanente vigencia. Lo enriquecieron casi veinte años más de noble y denodada existencia. La fuerza de su acción ha quedado impregnada en la no menor fortaleza de su espíritu, que continúa latente en todas las generaciones que lo conocieron y que de él recibieron un mandato terminante e incuestionable: defender el federalismo como forma de asegurar la vigencia de la forma republicana de gobierno y afianzar el progreso de la Nación.