

## VIII

### EL FEDERALISMO ARGENTINO (1950-1975)

Pedro J. FRÍAS \*

#### I. INTRODUCCIÓN

Entre 1950 y 1975 los argentinos hemos perdido la inocencia sobre nuestra identidad y nuestro rol en el mundo. En la bajamar, también el federalismo ha quedado entre las cosas en que “nadie cree, pero todos perdonan”. Y, sin embargo, el país interior dependiente mantiene su conciencia, el espacio sugiere libertad, la administración multiplica sus demandas de escalas intermedias y coordinación. La participación y la autonomía que crecen desde una descentralización territorial del poder parecen requerimientos muy actuales. Una concentración consumística, en suma, está exigiendo correcciones federales.

La situación es ambigua, pues triunfa el unitarismo y la uniformidad, más que la unidad, cuando el organismo social empieza a necesitar lo contrario. En efecto, en la Argentina del 50 al 75, hemos construido un poder con amplias competencias, que no ha crecido, sin embargo, en autoridad moral ni en capacidad de conducción y cuya gestión ha disminuido en calidad. Del poder a la autoridad y de la autoridad a la gestión hay una fuga de energía. El poder crece sobre la sociedad, no hacia o para la sociedad.

En otros términos, entre 1950 y 1975 la “desfederalización” es un hecho cumplido desde el poder, pero no en igual ritmo desde la sociedad. No es utópico presentir que para abrigar subculturas, para hacer posible nuevas relaciones de poder y para racionalizar una significativa descentralización de gestión, el federalismo del último cuarto de siglo en la Ar-

\* Vicepresidente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Profesor de Derecho Público Provincial y director del Centro Interdisciplinario de Federalismo de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

gentina, sin dejar de ser parte de la retórica oficial, vuelva a ser una técnica de vida social.

## 2. LO PRECEPTIVO, LO NEGOCIADO, LO CONCERTADO

2.1. La cronología y su lectura como somos más testigos que jueces de la realidad institucional, nuestras observaciones se vinculan íntimamente con su experiencia. Por eso hemos intentado una cronología de datos y pautas. Su lectura en el orden sucesivo, permite hablar de un federalismo preceptivo —el que nace de la Constitución y el comportamiento institucional— que entra a negociar desde 1958 con el poder central y a concertarse entre jurisdicciones casi simultáneamente. A medida que crece la actividad interjurisdiccional, se hace imperioso distinguir lo federal con incidencia en las entidades infraestatales; lo concertado, sea entre la nación, sus empresas y reparticiones con las provincias, o sea por las provincias entre sí; y finalmente, lo provincial.

No obstante ser expresiva la serie cronológica de hechos relevantes para el federalismo argentino, hay datos ciertos, pero de variable interpretación, que resultan ausentes. Veamos cuáles:

Ante todo, la “sucursalización” de las provincias, o sea la atenuación de sus autonomías operativas; tres factores parecen decisivos, aunque no se dan siempre con la misma intensidad: *a)* la disciplina de los partidos nacionales, los liderazgos carismáticos, la unificación de la jefatura del partido oficial en la Presidencia de la República; *b)* los tres interregnos constitucionales del cuarto de siglo que, sumados a las frecuentes intervenciones federales, allanan por largos años la autonomía de las provincias, debilitan su clase política y acentúan la subordinación al gobierno central; *c)* el deterioro del sector público argentino que, entre otras cosas, ha creado una dependencia financiera de los estados particulares hacia el tesoro nacional, que a través de la emisión monetaria y de los aportes potestativos a las provincias, es el único que puede cubrir las consecuencias negativas de la política económica nacional.

En segundo lugar hay que atribuir a la última década el renacimiento del malestar entre ciertos polos políticos del interior y la metrópoli, lejos de todo separatismo particularista, la irritación puede ser indicativa y ejemplarizadora, porque no nace de situaciones políticas de coyuntura sino de la estructura de dependencia y, quizás, de frustraciones de culpas compartidas.

Adviértase que esa irritación —de la que Córdoba podría ser represen-

tativa— no termina por enarbolar una alternativa social profunda, como podría ser la contrapropuesta de un modelo de sociedad o un diverso proyecto nacional y que tampoco se funda en la dudosa legitimidad de incorporación de territorios o diferencias agudas de religión, lengua y base étnica.

Con todo, esas sociedades del antiguo virreinato del Río de la Plata que se propusieron funcionar con un sistema federal no eran homogéneas y tampoco lo son ahora. Zalduendo imagina un continuo, en uno de cuyos extremos colocamos una sociedad perfectamente equilibrada e integrada y, en el otro, una sociedad desintegrada y pronta a la escisión; se verá que los puntos intermedios son los que más se acercan a la realidad argentina, constituida por sociedades desiguales, diversificadas, de distinto tamaño y funcionando con mayor o menor eficiencia.<sup>1</sup>

Si la “sucursalización” de las provincias respecto al poder central y cierta irritación del interior con la capital federal no resultan visualizados en la cronología que proponemos, tampoco se advierte en ella, pero existe, la desigualdad de oportunidades entre las regiones de la Argentina. Las disparidades surgen —dice Zalduendo— como consecuencia de diferencias naturales en la dotación de recursos, la concentración de los beneficios de su explotación a lo largo del tiempo en un área limitada y múltiples razones, que van desde el asentamiento poblacional originario hasta la mayor eficiencia relativa de su desempeño.

Podríamos proponer desde ahora una clasificación de los protagonistas de la sociedad federal argentina, adoptando el cuadro que elabora Núñez Miñana.<sup>2</sup>

—De desarrollo avanzado, que representan un 68.4% de la población del total de provincias: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza.

—De desarrollo intermedio, que cuentan con el 13% de población: San Juan, Entre Ríos, San Luis, Tucumán y Salta.

—De desarrollo rezagado, que albergan un 14.3%: La Rioja, Catamarca, Corrientes, Jujuy, Misiones, Chaco, Santiago del Estero y Formosa.

—De baja densidad demográfica, con 4.2%: Santa Cruz, Chubut, La Pampa, Río Negro y Neuquén.

<sup>1</sup> Zalduendo, Eduardo, *El federalismo económico y la igualdad de oportunidades en las regiones de Argentina*, Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones, 1973.

<sup>2</sup> Núñez Miñana, Horacio, *La coparticipación de impuesto como herramienta del federalismo en la Argentina*, Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones, 1973, p. 35.

Pueden señalarse también, desde ya, útiles líneas de exploración: la importancia geopolítica de la provincia de Buenos Aires, la línea industrial Buenos Aires-Santa Fe, la interpenetración regional del Noroeste y del Nordeste y la superación del aislamiento de la Mesopotamia argentina...

Un hecho como este último puede significar más para el bienestar de Entre Ríos y Corrientes que un incremento importante del producto bruto. Con lo que queremos significar que las clasificaciones precedentes son muy útiles, pero no equivalentes a calidad de vida regional.

## 2.2. *El federalismo preceptivo.*

En el federalismo argentino de la Constitución de 1853 nada es artificial: se nutre del espacio americano, preexistente en las provincias, construye un poder central deliberadamente fuerte. Es una síntesis histórica asumida en un proyecto.

Las provincias conservan los poderes no delegados expresa e implícitamente al gobierno nacional; la autonomía, como esfera de reserva, parece dar al derecho público provincial la primacía; pero no es así: el país se une para la circulación territorial sin trabas, para la unificación legislativa de fondo, para una acción de múltiples centros de poder que convergen hacia el bien común de la Constitución; no hay subordinación de las provincias al gobierno federal, pero éste tiene la misión augusta de asegurar esa convergencia.

Para coronar esa unión indestructible de unidades indestructibles, el Senado federal representa a las autonomías provinciales en paridad; si en la Cámara de Diputados pueden ser mayoría tres jurisdicciones políticas, en el Senado pueden serlo doce provincias, que en conjunto no aportan más del siete por ciento del producto bruto nacional.

Pero el poder central crece por las virtualidades mismas de sus competencias, aunque a veces la interpretación favorable a la centralización haya sido inducida por la misma influencia del poder:

—la jurisdicción federal sobre el comercio interprovincial recae no sólo sobre los bienes sino sobre las imágenes y los sonidos, y niega a las provincias toda regulación económica de la producción, industrialización o comercio que exceda los límites provinciales; y

—el desarrollo de los poderes implícitos en los poderes expresos lleva de la facultad de emitir moneda a la regulación total del crédito, y así en tantas otras materias.

Pero también ha crecido la centralización por una distorsión cumplida por el gobierno central sin adecuada resistencia de las provincias:

- la ausencia de una política provincial y municipal;
- el *modus vivendi* impositivo que por cuarenta años empobreció a las provincias y que permitió a un fisco nacional rico asumir servicios específicamente provinciales, deprimir la calidad del sector público local y tomar una participación creciente en los ingresos tributarios de las provincias a través del régimen de participación impositiva; y
- las intervenciones federales.

Correlativamente al crecimiento de las virtualidades centralizadoras de la competencia federal y de las distorsiones toleradas por las provincias, el país ha cambiado: una estructura tendencialmente unitaria es la que corresponde a un territorio que en su veinte por ciento acumula el ochenta por ciento de la riqueza nacional; la Argentina se sigue urbanizando, burocratizando, migrando.

¿Qué habían hecho las catorce provincias fundadoras de la nacionalidad argentina con su autonomía hasta 1950? Habían crecido en orden a las instituciones a imagen y semejanza del gobierno central, no obstante haberle precedido. Sus constituciones acababan de adaptarse a la que resultaba de la reforma nacional de 1949; sus declaraciones de derecho eran siempre más explícitas que las de la nación, casi siempre por desarrollo de las mismas, aunque a veces habían sido anticipadoras; y las instituciones de gobierno estaban organizadas por analogía con las de la nación.

Al ingresar a la segunda mitad del siglo XX, el federalismo argentino lo hacía ya bajo el peso de la centralización. No podía justificarse tampoco por la originalidad de las instituciones que las provincias se habían dado en uso de su autonomía, pero sí por la existencia de una clase política local, sí por la eficacia de la ejecución y del control de gestión *in situ*, sí por la participación en las decisiones, sí por la preservación de ciertos particularismos territoriales.

### 2.3. *El federalismo de negociación.*

Hemos datado en 1958 la etapa de negociación del federalismo argentino. Porque al restablecerse las autonomías provinciales en una relación cooperativa con el gobierno central —por esta vez la identificación política de todas las jurisdicciones no induce a la “sucursalización”— se

inicia la transformación de los porcentajes y aun de ciertas modalidades operativas del régimen de coparticipación impositiva federal. La materia es básica porque ya entonces la nación gasta más en las provincias que las provincias mismas y aun en lo que las provincias gastan, la mayor parte de los recursos son recaudados por la nación, aunque pertenezcan constitucionalmente a las provincias prioritaria o concurrentemente. Esta dependencia se acentuaba en las provincias de bajo producto geográfico por habitante, porque a menor producto corresponde una mayor participación del gasto público y una mayor participación de gastos de la nación en él.<sup>3</sup>

Las reuniones periódicas de ministros de Hacienda inauguran a la vez la negociación y la concertación, y logran aumentos porcentuales de la participación provincial hasta 1963. Núñez Miñana ha derivado las lecciones de esta etapa de 1959-1964 con importante aumento de la coparticipación a provincias en términos incondicionados: 1) no obstante el incremento, la presión tributaria en provincias no sólo no disminuyó sino que aumentó del 1.96% al 2.89% del producto bruto; 2) la expansión del gasto provincial fue inferior a la tasa de expansión de los recursos provinciales propios; 3) no son aparentes los derroches; 4) la contribución del nivel provincial a la situación del sector público global fue positiva; 5) la dependencia de las provincias respecto a las fuentes de recursos que no fueran propios no aumentó en el periodo. Tenemos que reconocer que el proceso parecía auspicioso y en honor de las provincias. Pero hechos externos e internos lo detendrían.

#### 2.4. *El federalismo de concertación.*

No sólo es convencional sino que no tiene importancia datar la etapa de concertación. Podríamos citar 1967 como un año en que empiezan a operar simultáneamente los instrumentos de concertación con una frecuencia o densidad que cambia la calidad del proceso: el nuevo ciclo de pactos provinciales, la nación como parte y como instigadora de la coordinación, los Consejos Federales que reúnen a los ministros o secretarios de Estado de cada ramo, y el sistema regional.

La cronología que hemos elaborado nos dispensa de aportar aquí datos particulares, salvo señalar que el sistema regional nace con un gobierno *de facto* que lo desactiva a poco andar, pero que en el Comahue, en el

<sup>3</sup> Hemos estudiado éste y muchos otros problemas que evocamos aquí en *La provincia argentina*, Córdoba, 1976.

noroeste y en el nordeste se muestra constante y operativo y empieza a crear una actitud dialógica entre el sector privado y el público.

Parece por momentos que la función promotora del gobierno central, acentuada en 1975 por una crisis profunda que desde su marginación las provincias sufren, pero no pueden aliviar, deja escaso margen a una negociación verdadera entre partes de poder desigual. ¿No es tiempo de desconfiar y denunciar un centralismo más condescendiente y preocupado de las apariencias: un neocentralismo? En 1973 contestábamos que es tiempo de prevenir. A fines de 1975 confesamos que si no se supera la "sucursalización", hasta un federalismo concertado puede ser desconcertante.

Durante este periodo hay algunos hechos estadísticos sugerentes. En veinte años, entre 1948 y 1968, mientras casi todas las provincias y aun la capital federal estabilizan su producto bruto interno (en porcentaje sobre el total) o lo disminuyen, la provincia de Buenos Aires lo eleva de 26.7% a 39.2% en un crecimiento sin pausa. Digamos, de paso, que es la única provincia que por su potencialidad y por el enclave de veinticinco municipios en el conurbano del Gran Buenos Aires, puede acosar o desafiar al gobierno central.

En cuanto al porcentaje de ingresos tributarios sobre el total, en 1969 corresponde a la nación el 76.3% a las veintidós provincias el 14.7% y a los municipios el 9%. En los años límites del cuadro que tenemos a la vista, 1945 y 1969, cada jurisdicción registra porcentajes muy parecidos, pero entre 1950 y 1960 se advierte un deterioro muy marcado de los ingresos de las provincias y los municipios, que en el decenio siguiente recuperan los niveles perdidos.

A este periodo corresponde la "clasificación" que de las provincias hace Arnaudo<sup>4</sup> combinando población y producto *per capita*: a) con población superior a un millón, el producto es alto en Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe; es intermedio en Entre Ríos y bajo en Tucumán; b) con población entre 300 000 y 1 000 000, sólo hay provincias de producto intermedio: Corrientes, Chaco, Salta y San Juan; c) con población inferior a 300 000, el producto es alto en Chubut, La Pampa, Río Negro y Santa Cruz; intermedio en Jujuy, Neuquén y San Luis, y bajo en Catamarca, Formosa, La Rioja, Misiones y Santiago.

<sup>4</sup> Arnaudo, Aldo, *Reformulación de las relaciones fiscales entre nación y provincias*, Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones, 1973.

### 3. VEINTE ÍNDICES DE DEPENDENCIA INTERNA

En la Argentina hay provincias y regiones dependientes del poder central porque siendo pobres o empobrecidas por ciertas políticas nacionales, no pueden asegurar un mínimo de bienestar sin la cooperación federal. Frecuentemente, esa cooperación del poder nacional no corrige o no se propone corregir el déficit de la infraestructura local y subordina sus poderes: políticamente, cuando son limitados en su competencia institucional; económicamente, cuando la asignación de recursos y el impacto de las políticas nacionales de cambios y salarios no permite su ejercicio autónomo; socialmente, cuando la desigualdad de oportunidades contraría las expectativas razonables y la presión del centro hegemónico impide la operación de los grupos locales.

Estos son los veinte índices de dependencia interna que hemos formulado luego de un estudio atento y actualizado de cada relación:

#### *Autonomía institucional*

1. Los ciclos constituyentes en las provincias obedecen en mucho a estímulos externos a la vida local.
2. De 1880 a 1974, sin contar los períodos *de facto*, 126 veces han sido intervenidas las provincias.
3. Las intervenciones han pasado de una competencia ligada a los fines declarados por la ley, a la subrogación lisa y llana de los poderes locales.
4. La simultaneidad de elecciones y el padrón único presionan sobre el sistema representativo de las provincias, algunos de cuyos preceptos han decaído; la institucionalización, después de un gobierno *de facto*, concluye con la substitución del sistema electoral local.
5. Lo mismo ocurre con el sistema de partidos, no obstante la significativa presencia de cuarenta y cuatro partidos provinciales en 1973.

#### *El poder de policía*

6. Se debilita el poder de policía provincial por el crecimiento de la intervención del gobierno central consentido por sus poderes expresos o implícitos. Por ejemplo, por sus poderes expresos sobre el comercio interprovincial; exclusión de policía provincial sobre los tramos intraprovinciales del transporte interprovincial o de la policía sanitaria animal o de las licencias para canales de televisión.

7. Despojo total o parcial de la policía del trabajo, de la jurisdicción provincial concurrente sobre el mar territorial o por una interpretación extensiva de la jurisdicción federal en los establecimientos de utilidad nacional en las provincias.

### *Territorios y recursos naturales*

8. El poder central ha producido un triple desapoderamiento: la nacionalización de los minerales energéticos y en cierto sentido de las caídas de agua y del mar territorial.

9. El régimen de energía eléctrica es objetable por imprecisión del ámbito de jurisdicción nacional, titularidad de poder de concesión, equidad de la regalía y falta de tarifa diferencial.

10. Del mar territorial, ampliado a 200 millas, el Estado nacional ha privado a las provincias de todos los recursos naturales.

11. Creciente dependencia tecnológica por el monopolio federal sobre las áreas que concentran tecnología.

### *Política económica*

12. El régimen de coparticipación federal seguirá creando dependencia no obstante sus correcciones de 1973, si las provincias no utilizan su rol en la programación impositiva nacional desde la Comisión Federal de Impuestos.

13. Crece inusitadamente la dependencia financiera de las provincias —generada especialmente por las políticas monetaria y salarial— respecto del Tesoro nacional. La relación de los aportes a cargo del tesoro, no por coparticipación, respecto del total de recursos provinciales, aumenta desde 7.90% para 1970 a 43.2% en 1973.

14. Las relaciones de poder pueden conjeturarse a partir de la inversión pública: las empresas del Estado, 43%; la nación, 28.2%; las provincias, 21.1% y los municipios, 7.7%. El Estado nacional invierte 71.2%; las provincias y municipios, 28.8% en datos de 1971.

15. La política de la balanza de pagos tiene efectos sectoriales según la protección efectiva que ofrece a cada producto. Cuando los productos están asociados a regiones determinadas, el efecto sectorial se duplica en efecto regional. Las provincias no tienen medios operativos específicos para neutralizar la repercusión de estas políticas nacionales.

*Establecimientos de utilidad nacional*

16. La nación ejerce jurisdicción en los establecimientos de utilidad nacional en las provincias, muchas veces de Empresas del Estado. Es una exigencia correlativa del régimen federal y del derecho de las provincias a su territorio. Pero produce dependencia cuando se exige más que la autonomía funcional de servicio público nacional y, con ello, se excluye toda jurisdicción provincial aun innecesariamente.

*Poderes concurrentes*

17. Crea dependencia y marginación desde la escuela a la sociedad, la desigualdad de oportunidades educativas en dos sentidos: el aprovechamiento del servicio por los alumnos (cronicidad, deserción, etcétera), y la calidad del que se presta. La enseñanza rural es inferior a la urbana y esto imprime carácter en contra del campo argentino y las regiones de menor densidad demográfica.

18. La desigualdad de oportunidades en materia de salud, si se toma como base el promedio nacional, muestra a la Capital Federal y a la región pampeana evolucionando hacia décadas más avanzadas; Cuyo alcanza ahora el promedio de 1956, el Centro logra desde 1960 el promedio nacional y las cuatro regiones más rezagadas (noroeste, noreste, Comahue y Patagonia) llegan recién al promedio nacional de 1946.

19. La promoción industrial autónoma de las provincias está profundamente condicionada por los poderes del gobierno central. Esa dependencia no tiene fundamento constitucional cuando la ley 15.336 niega a las provincias la posibilidad de jurisdicción federal sobre centrales atómicas.

20. En la política nacional de promoción industrial los principales instrumentos utilizados, como los arancelarios, al ser neutrales respecto a la localización, favorecieron al eje Buenos Aires-Santa Fe. Los instrumentos no neutrales, como los tributarios, favorecieron los centros industriales ya consolidados.

**4. EL FEDERALISMO POSIBLE**

Ya que creemos necesaria la descentralización político-territorial del federalismo y le atribuimos una tarea en la Argentina del último cuarto de siglo, quisiéramos definir los problemas esenciales y sus posibles soluciones.

Los interrogantes surgen del desequilibrio del país, de la asignación de competencias y recursos y de la concertación federal. El desequilibrio invita a preguntarse sobre la capital y las desigualdades económicas regionales. La asignación de competencias y recursos interroga sobre el dominio público, los servicios y poderes tributarios provinciales y la descentralización administrativa. En busca de nuevas escalas, la concertación no sólo tendría que afinar sus instrumentos actuales, sino activar las regiones y la participación de las provincias en la administración federal.

El problema de la capital es complejo: ¿hay que reducir sus límites para disminuir los problemas locales del gobierno central? ¿Hay que desplazar las funciones que no hacen a la capitalidad? ¿Hay que trasladar la capital? Hay que descentralizar de la Capital Federal los órganos que no le sean inherentes; hay que esclarecer la conciencia nacional, cuantificar el costo y estudiar la factibilidad de una nueva capital, en espera de que resurja el tiempo de decisiones que no parece ser el de 1975. Y además prever que en caso de traslado de la capital, su territorio actual en la ciudad de Buenos Aires será erigido en provincia.

La asignación de competencias y recursos es esencial para redifinir el rol de la autonomía y de la autoridad local, que es el de asumir las decisiones y servicios territorialmente divisibles y el de participar responsablemente en la esfera del poder y la administración federales. Quiere ello decir:

a) En cuanto a los recursos naturales le pertenecen los de su territorio y como se nacionalizarán los energéticos y los del mar territorial, debe, en compensación, garantizarse la industrialización en origen, si es económicamente posible, y la equidad de las compensaciones.

b) En cuanto a los servicios territorialmente divisibles, serán prestados por las provincias. A más de recursos de propia recaudación, gobierno federal, provincias y municipios, coparticiparán tributos en un sistema que asegure la homogénea calidad de los servicios, la automaticidad de la percepción y la justicia interregional.

c) En cuanto a la dependencia financiera, hay alternativas: o el tesoro nacional, mediante aportes obligatorios, cubrirá las repercusiones negativas de las políticas nacionales en los presupuestos de provincia, o las provincias comparten la emisión monetaria nacional. Un índice apropiado podría ser el producto bruto geográfico, donde ya hay en la Argentina algunas correcciones por brecha de desarrollo. Pero esta brecha de desarrollo debiera ser examinada integralmente en los instrumentos de gobierno.

d) En cuanto a la descentralización administrativa, debe autorizarse

al Congreso a atribuir a las provincias y municipios determinadas materias de la competencia federal a fin de promover la descentralización administrativa.

Sobre los ajustes exigidos por la concertación federal, además del sistema regional, evocábamos una transformación profunda a través de la participación de las provincias en todo órgano de la administración nacional cuya gestión de poderes concurrentes o de regímenes concertados adquiera significativa importancia, pudiendo limitarse esa participación en su caso a los Estados particulares interesados. Las posibilidades abundan. Creemos que el dinamismo de la empresa pública hubiere ganado de haber sido empresas federales, con el sector público integrado por el Estado federal y las provincias, conforme a las reservas calculadas del recurso en explotación.

Todo esto es muy escueto. Y con todo, la reconstrucción del Estado en la Argentina pasa también por aquí: su actualización, su eficiencia, su servicio, su justificación final.<sup>5</sup>

## 5. CRONOLOGÍA DEL FEDERALISMO ARGENTINO \*

1950-1975

### 1950-1954

*Presidente general Juan Domingo Perón (4/6/46 y 4/6/52)*

— En 1949 todas las provincias adaptaron su constitución a la reforma nacional de 1949, por medio de su propia Legislatura y no por convención convocada al efecto, según lo autorizó la Convención Nacional Constituyente. La nueva Constitución había limitado algunos poderes provinciales y declarado la propiedad de la nación sobre los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, carbón, gas y demás fuentes naturales de energía, antes de dominio provincial. Los senadores nacionales debían ser elegidos directamente por el pueblo, y no ya por las Legislaturas.

<sup>5</sup> Entre la bibliografía argentina que ha abordado estos temas, no demasiado numerosa, remitimos a Vanossi, Jorge R., *Situación actual del federalismo*, Buenos Aires, Depalma, 1964 y Ramella, Pablo A., *Replanteo del federalismo*, Buenos Aires, 1971.

\* Cronología elaborada con antecedentes de nuestro archivo y referencias de *Los partidos políticos argentinos*, de Carlos R. Melo (Universidad Nacional de Córdoba, 1970). La fecha que sigue al nombre del Presidente es la de asunción del cargo, por lo que pueden corresponder a la Presidencia anterior algunos de los datos catalogados en ese año.

- La concertación entre Nación y provincias es todavía irrelevante.
- La Constitución de 1949 creó las “regiones universitarias” sin definido desarrollo.
- La ley 14.037 (8/8/51) convierte en provincias a los territorios de Chaco y La Pampa, dictando la primera su constitución el 22/12/51, por la que se da el nombre de Provincia Presidente Perón y la segunda el 29/1/52, por la que se da el nombre de Provincia Eva Perón. Chaco reserva la mitad de su Cámara de Diputados para representación de las entidades profesionales. Sus primeros gobiernos autonómicos se instalan el 4/6/53.
- El 11/11/51 se realizaron elecciones para renovación de los Poderes en las catorce provincias fundadoras de la nacionalidad, y de delegados de los territorios a la Cámara de Diputados de la Nación con voz, pero sin voto.
- La ley 14.294 (22/12/53) provincializa el territorio de Misiones, que dicta su primera constitución el 17/11/54 e instala su primer gobierno el 4/6/55.
- Son intervenidos los Poderes Judiciales de Salta, Buenos Aires y Córdoba.

1955

*Presidente general Eduardo Lonardi (20/9/55)*

- La ley 14.408 provincializa los últimos territorios nacionales.
- Luego de la “Revolución Libertadora” se devuelve a las provincias de Chaco y La Pampa sus antiguos nombres.

1956

*Presidente general Pedro Eugenio Aramburu (13/11/56)*

- Se divide la provincia de Patagonia para formar la de Santa Cruz.
- Se dicta el Estatuto para gobierno y administración de las provincias creadas por ley 14.408.
- El gobierno provisional proclama vigentes las constituciones provinciales anteriores al régimen depuesto y deroga las de Chaco, La Pampa y Misiones.
- Con el solo precedente del acuerdo entre Salta y Tucumán en 1948, para el aprovechamiento de la cuenca del Tala, las provincias de Buenos

440

PEDRO J. FRÍAS

Aires, La Pampa, Mendoza, Neuquén y Río Negro crean (30/8/56) una agencia de planeamiento para la cuenca del Colorado. Se reinicia así un ciclo de tratados interprovinciales que había concluido su primer ciclo en 1953 y que sobresale en relación a cuencas hídricas.

1957

— Tratado (17/12/57) entre la nación, las provincias de Chubut, Neuquén y Río Negro y Dirección General de Fabricaciones Militares que miento coordinado de recursos naturales. No fue ratificado por las legislaturas instaladas en 1958 y se extinguíó.

— Se erige en el resto de la provincia de Patagonia el Territorio de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

— Las ocho nuevas provincias eligen su convención constituyente y la sancionan Formosa, Neuquén, Río Negro, Chaco, Chubut y Santa Cruz.

1958

*Presidente Arturo Frondizi (1/5/58)*

— Se realizan elecciones para constituir los gobiernos de la nación y de las provincias con constitución vigente al 1/12/57, lo que excluye a las de Misiones y La Pampa. El sufragio del peronismo aseguró a los radicales intransigentes el triunfo en los 23 distritos electorales, incluyendo todas las provincias y el total del Senado de la Nación.

— Misiones sanciona su constitución.

— Se inician las reuniones de ministros de Hacienda en torno a la coparticipación impositiva, que anticipan una significativa concertación posterior entre la nación y las provincias y de éstas entre sí sobre diversas funciones gubernamentales. El ciclo que así se abre sobre participación impositiva culmina en la ley-convenio (D. L.) 20.221 de 23/3/73.

1959

— Un tratado que incluye a todas las provincias, la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, crea el Consejo Federal de Inversiones

## EL FEDERALISMO ARGENTINO (1950-1975)

441

(CFI) para “promover el desarrollo armónico e integral del país” que prosigue sus funciones en todo el periodo.

### 1960

- El Senado Nacional constituye una “comisión especial para el estudio de las posibilidades de desarrollo integral de la zona de influencia de los ríos Limay, Neuquén y Negro” (región Comahue).
- La Pampa sanciona su constitución. Elige, además de su Constituyente, Legislativo y Ejecutivo.
- Es intervenida la provincia de Córdoba por falta de colaboración en la lucha contra el terrorismo.
- Misiones elige sus Poderes Legislativo y Ejecutivo.

### 1961

- Se registran progresos en la elaboración de los presupuestos provinciales, pero el estudio sistemático del comportamiento legislativo al respecto, demuestra vicios de trámite, porque a la presentación tardía del Poder Ejecutivo, se suceden habitualmente tratamiento sobre tablas, debate episódico sobre partidas aisladas y autorización de más gastos. En cuanto a la investigación legislativa, se advierte que es escaso el número de las dispuestas y más aún el de las que concluyen.
- La “racionalización administrativa” que procura devolver ciertos servicios prestados por la nación en las provincias, especialmente enseñanza primaria, asistencia sanitaria, vialidad y aguas corrientes, promueve, a partir de este año, dichas transferencias, a la que sigue en 1962, una sorpresiva devolución no negociada con las provincias de servicios deficitarios y, finalmente, la no ejecución total de las transferencias o revocación de las efectuadas.
- El plenario de Ministros de Hacienda designa una comisión especial para reforma de las leyes de coparticipación impositiva, que entre 1959 y 1963 aumentan en un 2% anual la cuota del conjunto de las provincias.

### 1962

*Presidente José María Guido (30/3/62)*

- Se realizan elecciones generales. El triunfo del peronismo determina al presidente Frondizi a intervenir las provincias de Buenos Aires, Chaco,

Río Negro, Santiago del Estero y Tucumán, no obstante lo cual es derrocado por las fuerzas armadas.

- Por decreto 3.354 son anuladas las elecciones en todas las provincias.
- El decreto 9.204 al disolver el Congreso y convocar a elecciones, dispone un original receso de las Legislaturas mientras no se constituyan los Poderes Ejecutivos provinciales, porque ellas “funcionarán al solo efecto de designar sus autoridades y proceder a la elección de dos Senadores Nacionales”.
- El Consejo Federal de Inversiones y el Instituto Di Tella elaboran la división regional con un modelo gravitatorio de acuerdo a flujos intra e interregionales.
- Se crea el Consorcio de Banco Provinciales (CO. BA. PRO.).
- Un año que se anunciaba activo en la revisión de las cartas provinciales, sólo concretó nuevas constituciones en San Luis y Santa Fe. Las declaraciones de la necesidad de reforma en Tucumán (1961) y en Catamarca (1962) fueron frustradas por la intervención federal.

1963

*Presidente Arturo U. Illia (12/10/63)*

- Se restablecen los gobiernos autonómicos de las provincias.
- Se aprueba un nuevo proyecto de regionalización del CFI.
- Se encomienda al CFI la prosecución de los estudios de la región Comahue.
- Aparecen las “Bases para el desarrollo regional argentino” y van insinuándose las relaciones interprovinciales.

1964

- Intervención a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Jujuy.
- La conferencia de gobernadores del Noroeste (NOA) (Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán) crea el Consejo Económico y Social del Noroeste Argentino.
- La conferencia de gobernadores del Nordeste Argentino crea el Consejo inter provincial de promoción del desarrollo del NE y Mesopotamia (Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe).

1965

- Elecciones en veinte distritos electorales, en algunos para legisladores provinciales: triunfo tendencial del peronismo.
- Es destituido por juicio político el gobernador de Chubut.
- Interpretando extensivamente la ley que declaró la necesidad de reforma, la Convención de Mendoza modifica el régimen político electoral.

1966-1969

*Presidente teniente general Juan Carlos Onganía (29/6/66)*

- Elecciones provinciales en Jujuy, Mendoza y Catamarca.
- La “Revolución Argentina” dispone que proveerá lo concerniente a los gobiernos provinciales y designará sus gobernadores, quienes ejercerán las facultades concedidas por las respectivas constituciones a los P.E. y P.L. y se desempeñarán sujetos al Estatuto de la Revolución y a las instrucciones del gobierno nacional. De hecho, inicialmente, las facultades de los gobernadores son limitadas. Los gobernadores podrán proponer la remoción total o parcial, por única vez, de los jueces del Tribunal Superior de cada provincia, respetando la inamovilidad de los demás. Para la remoción de magistrados, los gobernadores establecerán un régimen de enjuiciamiento conforme al de los magistrados nacionales.
- La “Revolución Argentina” instituye el “Sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo” que en 1967 establece ocho regiones de desarrollo: Patagonia, Comahue, Centro, Cuyo, Nordeste, Noroeste, Pampeana y Área Metropolitana, bajo la responsabilidad de una Junta de Gobernadores y Oficinas Regionales de Desarrollo.
- En 1967 el gobierno nacional, la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires convienen la creación de la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires como ente público interestadual.
- Intervención al Poder Judicial de Formosa.
- En 1968 intervención al Poder Judicial de La Pampa y Santa Fe.
- En 1969 se autoriza a los gobernadores de Santa Fe, Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones a constituir la Corporación Financiera Regional del Nordeste (COFIRENE).
- La Pampa, Neuquén y Río Negro aprueban su Plan Vial Regional.

1970

*Presidente general Roberto M. Levingston (18/6/70)*

1971-1972

*Presidente teniente general Alejandro A. Lanusse (26/3/71)*

- El Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975 confirma la regionalización fijando objetivos generales y “polos nacionales de desarrollo”, “áreas de promoción prioritaria” y “áreas de frontera”.
- La Secretaría de Estado de Recursos Hídricos de la Nación y las provincias de Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán convienen la creación del Comité de las Cuencas Hídricas del NOA.
- Se da representación a las regiones geoeconómicas en el Consejo Nacional Económico y Social que no llegó a integrarse.
- Mientras las Juntas de Gobernadores de las regiones de desarrollo permanecen inactivas y la descentralización gana en lucidez, pero renuncia a sus proyectos más ambiciosos, la coordinación entre provincias crece a través de nuevos convenios —los más numerosos son los de cuencas hídricas— y de nuevos Consejos Federales presididos por el ministro nacional del ramo. A las reuniones de ministros de Hacienda, al CIMOP que nuclea a los de Obras Públicas, al Consejo Federal de Energía y al Consejo Vial Federal, se suman el Consejo Federal de Educación y el de Bienestar Social.
- Se estudia la representación de las provincias en los Estatutos de algunas grandes empresas de Estado.
- Se renueva la hipótesis de traslado de la capital. La ley de promoción industrial 19.904 tiende a evitar la excesiva concentración de Buenos Aires pero no acalla las críticas. La ley 19.987 (D.L.) estatuye un nuevo régimen municipal para la capital federal.
- El Acta de Enmienda Constitucional (24/8/72) y las leyes que implementan la institucionalización introducen alteraciones “funcionales” y “temporarias” en el sistema representativo provincial que es poder conservado por las provincias: la simultaneidad de las elecciones y la uniformidad de duración de los mandatos nacionales y provinciales; la supresión de renovaciones parciales intermedias y la uniformidad en el sistema electoral.
- Al concluir la “Revolución Argentina” la Comisión Nacional de Límites Interprovinciales ha fijado los de Buenos Aires-Entre Ríos (islas Lechiguanas), Chubut-Río Negro (paralelo 42°), La Pampa-San Luis, Catamarca-Córdoba, La Rioja-San Juan, Buenos Aires-Río Negro y Catamarca-La Rioja.

1973

*Presidente Héctor Cámpora (25/5/73), Raúl A. Lastiri y teniente general Juan Domingo Perón (12/10/73)*

— La ley-convenio (D.L.) 20.221 culmina el proceso iniciado en 1958 para la mejor regulación de la coparticipación federal, y se crea el Fondo de Desarrollo Regional para financiar inversiones de interés provincial o regional.

#### *Lo federal*

— Se restablecen el gobierno nacional y los gobiernos autonómicos provinciales.

— El “Plan Trienal” anuncia la acción “concertada” con los gobiernos de provincia con quienes se firman “actas de concertación”.

— Las variaciones intercensales de 1960-1970 —conocidas este año— confirman el desequilibrio del país. Un conflicto entre el gobernador y la Cámara, determinan la intervención a los tres Poderes en Formosa. El presidente de la Cámara de Diputados de la Nación en ejercicio del P.E. Nacional emite el “Acta de reparación histórica” en beneficio de las provincias de Catamarca, La Rioja y San Luis.

#### *Lo concertado*

— El presidente, los ministros nacionales y gobernadores de provincias firman el Acta de compromiso del Estado para alcanzar ejecutividad y eficiencia y suprimir el déficit mediante austeridad, mayor presión tributaria y aumento del aporte federal a las provincias.

— La dependencia de las provincias respecto al Tesoro nacional medida por la relación de los aportes del Tesoro respecto de los recursos provinciales aumenta desde 7.90% para 1970 a 43.2% para 1973.

— Prosiguen sus reuniones los entes coordinadores de ministros y secretarios de Estado de la Nación y las provincias. El de Obras Públicas estudia la ley de electricidad. Se insinúa la posibilidad de coordinar o absorber las empresas provinciales de energía.

— Tratados interprovinciales creando el “Ente coordinador interprovincial para la fauna”, sobre gasoducto del centro, sobre bajos sudmeridionales entre Chaco, Santa Fe y Santiago.

446

PEDRO J. FRÍAS

- La ley 20.521 regionaliza los Bancos de la Nación y Nacional de Desarrollo para descentralizar y asignar carteras financieras regionales.
- El Senado de la Nación crea el Registro de Tratados Interprovinciales.
- Las leyes de inversiones de capitales extranjeros 20.557 y de promoción industrial 20.560 y su decreto reglamentario otorgan beneficios a los proyectos provinciales prioritarios.
- Se determinan áreas de frontera.
- En homenaje al IV Centenario de Santa Fe se celebra la primera reunión de Legislaturas provinciales.

#### *Lo provincial*

- Se transfieren los órganos provinciales con competencia laboral por imperio de la ley nacional 20.524 de Ministerios que atribuye al de Trabajo “el poder de policía” alterando el poder conservado por las provincias.
- Prevalecen diversas soluciones para confirmación de los magistrados judiciales designados por el anterior Poder Ejecutivo *de facto*.

1974

*Presidente María Estela Martínez de Perón (1/7/74)*

#### *Lo federal*

- Suprímese el requisito de acuerdo del Senado de la Nación para designación de funcionarios cuyo nombramiento no esté reglado de tal manera por la C.N.
- Se amplía la competencia de los jueces federales a los nuevos delitos incorporados al Código Penal, ligados a la seguridad pública.
- La ley de Abastecimientos reconoce a los gobernadores fijación de precios máximos.
- Concluye el estudio de la comisión especial del Senado de la Nación sobre el Noroeste argentino.
- La ley 20.520 de nacionalización de depósitos, que debilita luego a los bancos provinciales, prolonga el privilegio de la provincia de Buenos Aires sobre su régimen bancario, nacido del Pacto de San José de Flores.
- La ley 20.560 de régimen de promoción industrial prevé la descentralización geográfica y la promoción regional por decretos. Se dicta el del NE.

- La Carta Orgánica del Banco Nación prevé directorios regionales.
- Intervención por ley al P.E. de Córdoba que había sido depuesto por sedición; por ley 20.718 a los tres Poderes y régimen municipal de Mendoza; por decreto 1.579 a los tres Poderes y régimen municipal en Salta y al P.E. en Santa Cruz.

#### *Lo concertado*

- Dificultades entre las provincias de Mendoza, Río Negro, La Pampa, Buenos Aires y Neuquén sobre cuencas del Río Colorado y Río Grande.
- Reconocimiento de regalías por energía hidroeléctrica a Río Negro y Neuquén.
- Las provincias del Comahue, Patagonia y el Territorio de T. del Fuego, Antártida e I. del Atlántico Sur constituyen el CIEPAC para promoción de áreas comunes.
- Las provincias de Catamarca, La Rioja y San Luis constituyen el comité interprovincial de la región del “Acta de reparación histórica”.
- Reunión de gobernadores del NOA y primera reunión del NE entre gobernadores, el Ministerio de Educación de la Nación y la Universidad Nacional del NE.

1975

#### *Lo federal*

- “Acta de concertación” entre el P.E. nacional y las provincias sobre lineamientos de la política fiscal para 1976.
- Ley de defensa nacional que subordina las policías de seguridad provincial al Consejo de Defensa.

#### *Lo concertado*

- Quinta reunión de ministros de Justicia y otras de coordinación.
- Convenios y tratados: Córdoba, Santa Fe y Santiago contra el mosquito; Pacto Federal de Carnes; Chaco, Santa Fe y Santiago sobre región NO Santa Fe, SO Chaco y SE Santiago.
- Reuniones del comité de bajos numeridianos y de la cuenca Desaguadero-Salado.

— Congreso Zona NOA comercio exterior y de intercambio con el área de Capricornio (N. argentino, S. Paraguay, Brasil y Perú, N. Chile y Oriente Boliviano).

*Lo provincial*

- Elecciones en Misiones por el sistema proporcional.
- Algunos gobernadores se autoconvocan en la Capital Federal para examinar e influir colegialmente en la crisis nacional.