

EL ESTADO Y LA ARTICULACIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL.
EL CASO DE LA LEGISLATURA SANTAFESINA,
1872-1962

MIGUEL ÁNGEL DE MARCO (H)

Señor presidente de la Academia Nacional de la Historia, académicos, autoridades presentes, colegas, familiares y amigos...

El doctor Victor Tau Anzoátegui me ha honrado con su presentación. La misma reviste de una elevada significación tanto en lo personal como en lo académico.

No es exagerado admitir que esta incorporación es en gran parte obra del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la República Argentina ya que mi producción, en su integridad, se realizó en el marco de ese organismo.

Obtuve mi primer beca de iniciación simultáneamente con la presentación de la tesis de licenciatura cuando contaba con 22 años de edad. Así pude iniciar un camino altamente conceptuado en mi familia donde el cultivo de las humanidades fue lo habitual, lo cotidiano. En un ambiente de recompensas intangibles pero esenciales.

Desde entonces y hasta mi designación como investigador adjunto, es decir más de quince años, fui dirigido por el doctor Néstor Tomás Auza, quien con gran generosidad me formó disciplinaria y metodológicamente.

El CONICET y la Academia Nacional de la Historia, son dos instituciones referenciales y por ello esta incorporación como académico correspondiente por la provincia de Santa Fe encierra la posibilidad de retribuirles, con mi aporte y empeño, lo que me han dado en una etapa tan definitiva para la formación como investigador.

En el año 1988 inicié el análisis del impacto de las crisis políticas en las gestiones de gobierno y en la modernización estatal y luego, en etapas sucesivas: el rol de la provincia de Santa Fe como llave de las políticas presidenciales en la transformación institucional y económica de la nación; la proyección de personalidades públicas santafesinas en el escenario nacional; y la situación de los recursos humanos en la administración pública provincial.

La evolución misma de las investigaciones realizadas en los años siguientes me sugirieron abordar la directa relación existente entre el dinamismo de gobierno con la pertenencia identitaria y la capacidad dirigenal por comunicar y definir intereses comunes.

El libro *Carlos Sylvestre Begnis. Gobierno y liderazgo en el desarrollo del litoral argentino* expone ese camino que me permitió vincular objetivos trazados en planes anteriores.

Desde una perspectiva historiográfica estas inquietudes pueden demostrar un derrotero que se inició con una principal preocupación por la historia institucional tradicional, con énfasis en lo provincial, corriente en la que me formé, para luego avanzar, de la mano del enfoque integral sistémico, en el terreno de lo que se ha dado en llamar la “Nueva historia política”, que a su vez conduce naturalmente a una reinterpretación y revalorización de lo regional. En este sentido creo necesario destacar que la siembra innovadora que durante décadas han aportado los señores académicos Ernesto Maeder y Armando Bazán al rescate de lo regional en la historiografía argentina, ha ejercido en mis últimos trabajos una motivación orientadora y estimulante.

Hoy en el país ya son una veintena los centros e institutos abocados a esta tarea, estimulados por la laboriosidad y rigurosidad de investigadores que contribuyen a robustecer el sistema científico argentino.

El tema sobre el que haré referencia en la presente exposición se relaciona con una investigación realizada para el CONICET durante 2004 y 2005 y que llevó por título: “La comunicación de las identidades regionales de la provincia de Santa Fe en la actividad legislativa”.

El vacío historiográfico sobre la evolución del Poder Legislativo de la provincia de Santa Fe es de suma notoriedad. De allí que decidimos efectuar una investigación sustentada en documentación primaria, la que viene a prestar un servicio para el conocimiento de una de las ramas del sistema republicano y a contribuir a la puesta en valor, no sólo de la temática, sino también de las fuentes documentales legislativas y la necesidad de su preservación.

Los condicionamientos fundacionales del Poder Legislativo en la provincia de Santa Fe tienen su origen en el primer período de la Junta de Representantes, entre 1819 y 1852, en el que se pueden detectar, aún incipientes, aquellos factores que caracterizaron las etapas posteriores: la mayoría representativa de la ciudad capital y los reparos de esa dirigencia ante el crecimiento de Rosario y su zona de influencia; el acceso vedado a la oposición;

su dependencia al gobernador caudillo; y su rol como espacio de promoción política dentro de la estructura del oficialismo.

En el año 1872 fue adoptado un sistema bicameral, que incidió en el cercenamiento de la presencia liberal y opositora del sur provincial en la legislatura. Se abrió además una etapa de múltiples iniciativas de obras públicas para la comunicación (ferrocarriles, puentes, caminos y puertos, etc.) y se avanzó en la reglamentación del funcionamiento parlamentario.

Esa tendencia centralista instaurada durante el iriondismo conservador, fue confirmada por la Constitución de 1890, pensada integralmente para aplicarse sobre una provincia con dieciocho departamentos (en Santa Fe los departamentos son jurisdicciones como en otros Estados los partidos o los distritos). Hasta 1883 Santa Fe había tenido cuatro departamentos: La Capital, San José, San Jerónimo y Rosario; y a partir de allí nueve, y a través de la Ley de División Departamental de 1890 alcanzó dieciocho. La Capital, San Justo, Vera, Las Colonias, Castellanos, San Cristóbal, Garay, San Javier, Reconquista, San Jerónimo, San Martín, Iriondo, Belgrano, San Lorenzo, Caseros, Rosario, General López y Constitución. Aún hoy se mantiene ese esquema jurisdiccional.

Desde entonces la provincia sufre institucionalmente desequilibrios representativos, que también lo son de crecimiento. La creación, en 1907, del departamento 9 de Julio significó un golpe más a los intereses del sur, especialmente de Rosario que en la Cámara Alta pasó a tener un voto más en contra, 1 frente a 18. Mientras tanto le negó al sureño departamento de General López (diez veces mayor que el recientemente creado en el extremo norte) la posibilidad de dividirse en dos.

Del relevamiento de la prensa del período se concluye que la puesta en marcha de la nueva división departamental fue simultánea y funcional a la reorganización del Partido Nacional que llevó adelante el galvismo (círculo político nucleado en la figura del gobernador José Gálvez) para hacer frente al nacimiento de la Unión Cívica y otras agrupaciones como partidos provinciales.

La crónica parlamentaria de la legislatura poco interesó a la prensa de la ciudad de Rosario, porque la veía como un apéndice del Ejecutivo y un ámbito de coordinación del control oficialista sobre el territorio provincial. Nada más lejano para un rosarino que la legislatura de Santa Fe.

La legislatura conservadora fue intervenida por primera vez con la revolución radical de julio de 1893, pero fue reinstalada con la asunción de Luciano Leiva como gobernador de Santa Fe, diez meses más tarde. Así como el círculo

del gobernador Gálvez, a partir de 1886, comenzó a desplazar de las bancas a los iriondistas (herederos del partido de Simón de Iriondo), los leivistas (leales al gobernador Leiva) hicieron lo propio a partir de 1894 con los galvistas.

Cuando se produjo la reinstalación de la legislatura en 1894, la asistencia a las sesiones de los senadores y diputados no residentes en la capital provincial siguió siendo entorpecida por disposiciones estatutarias que establecían que los horarios de las mismas debían ser de mañana, perjudicando a los residentes en el sur que tenían domicilio real en sus departamentos. Recordemos que Rosario y Santa Fe quedaron unidas por el ferrocarril recién en 1891. Esta dificultad originada por el horario matutino de las sesiones, incompatible con los horarios de trenes, recién se solucionó de forma definitiva en 1895, cuando se aprobó que dos sesiones fueran de tarde y sólo una de mañana, lo que aumentó la posibilidad de que los legisladores de los departamentos más alejados de la capital pudieran residir en su ciudad de origen, permaneciendo en Santa Fe el tiempo estrictamente necesario.

Con la normalización institucional que siguió a 1894 se volvió a legislar en obras públicas de comunicación. Sin embargo el proceso de debilitamiento del Poder Legislativo por su relación de subordinación al Poder Ejecutivo, y por la pérdida de iniciativa y protagonismo de sus integrantes, se acentuó durante los gobiernos de familia de Iturraspe y Freyre. Para entonces la legislatura había perdido todo carácter fiscalizador, y las leyes más importantes fueron sancionadas sin discusión, sobre tablas, y sin siquiera despacho de comisión. Recién en el año 1900, y eligiendo como punto de partida el número 1.000, se empezaron a numerar las leyes provinciales, como una señal de la voluntad de perfeccionar el registro de la legislación. Así se puede observar que en la primera década del siglo XX se aprobaron 700 leyes (500 de ellas corresponden a la gobernación de Echagüe) en tanto que en los dieciocho años de experiencia radical que le siguieron apenas superaron las 400, confirmando la perdurabilidad y el incremento de la tendencia a gobernar por decreto.

Las actas de la convención reformadora de la Constitución provincial del año 1900 revelan claramente el menosprecio que la actividad legislativa tuvo para el círculo iturraspeño (los seguidores del gobernador Iturraspe), que procuró reducir el período de sesiones ordinarias a tres meses y las dietas de los legisladores a una cifra que cerraba las puertas de la actividad parlamentaria a personas que no tuvieran un nivel de ingreso profesional particular elevado.

Es importante señalar que a esta situación se había llegado a causa de que la legislatura se había convertido en un encarnizado escenario de la lucha

interna de los distintos círculos gubernistas... todos integrantes “de la gran familia del Partido Autonomista Nacional”, como por entonces se decía, pero que empujaban a la provincia a una situación de ingobernabilidad permanente, sin contar la amenaza de la revolución radical como posibilidad constante. Solicitudes de interpelación a gobernadores y ministros, pedidos de intervención nacional, obstáculos en la aprobación de los presupuestos anuales, requerimiento de erogaciones extraordinarias, y la discusión de diplomas de los legisladores insumían gran parte de las actividades del ya estrecho período de sesiones.

La respuesta del Ejecutivo fue avanzar cada vez más en la práctica de gobernar por decreto.

La legislatura acompañó el proceso de ajuste de las finanzas provinciales exigido por el gobierno nacional a Santa Fe. El primer gran ajuste tuvo lugar entre los años 1891 y 1892, como respuesta a la crisis del 90, y el segundo entre los años 1898 y 1903, en la superación definitiva de la crisis. Es por eso que la mencionada Constitución de 1900 determinó que los presupuestos que no fueren observados, seguirían en vigencia hasta nueva sanción. De esa manera, durante ocho años la legislatura no estudió ni sancionó uno nuevo, es decir, entre 1900 y 1908. La elaboración del presupuesto es un claro indicador de las principales preocupaciones de aquellas gestiones: la más apremiante era garantizar el control político del proceso de modernización, a través del mantenimiento de las 18 jefaturas políticas, como subdelegaciones del gobernador en cada departamento, la policía y los batallones armados sostenidos inconstitucionalmente, a los que se destinó un 30% del presupuesto anual.

La legislatura durante el período conservador tuvo una estructura administrativa ínfima, no así lo que implicaba el monto de las dietas, que eran elevadas en comparación con el exiguo presupuesto provincial. Cada cámara tuvo dos secretarios y dos auxiliares, y un reducido cuerpo de taquígrafos. Se reunió durante casi ochenta años en el mismo lugar que el Ejecutivo provincial, en los antiguos y estrechos salones del viejo Cabildo, sede de la gobernación y ámbito de las convenciones constituyentes. Demolido éste, la legislatura provincial tuvo recién una sede propia en 1914, durante el radicalismo, lo que también trajo aparejado un incremento en el número de personal empleado para atender dicho edificio. El nuevo palacio era apropiado a la jerarquía e independencia de un Poder Legislativo de una provincia como Santa Fe.

Es importante destacar que esa tónica tendiente a reducir la actividad legislativa a lo estrictamente formal en función de que no entorpeciera la ges-

ción de gobierno y la administración, plasmada en la Constitución de 1900, tuvo vigencia hasta 1962, ejerciendo una influencia restrictiva en el desarrollo institucional del cuerpo, en especial en uno de los aspectos especialmente estudiados en la presente investigación: su capacidad receptora de las reales necesidades regionales.

Ante esta realidad para la elite dirigente rosarina lo legitimante pasó a ser el acceso a una banca nacional y no a una provincial, considerada esta última como uno de los tantos ámbitos de relación de la elite de la ciudad de Santa Fe, reservado a sus dirigentes, quienes así como frecuentaban las mismas entidades sociales, clubes y organizaciones religiosas, también asistían a la legislatura.

Por otro lado, desde los tiempos de la creación de las primeras aulas de derecho en el Colegio de la Inmaculada de Santa Fe, en 1869, sus catedráticos fueron al mismo tiempo influyentes legisladores y en la Cámara se encontraron profesores y ex alumnos. En la primera promoción de abogados graduados en Santa Fe en 1873, se encontraba José Gálvez.

Fue el mismo Gálvez quien luego creó la Universidad de Santa Fe con su Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, en el año 1890. Decanos y catedráticos compartieron cargos legislativos en ambas cámaras, alternando también funciones en la magistratura judicial y en el Ejecutivo. La ya mencionada reforma departamental de 1890 fue elaborada por legisladores e intelectuales del círculo galvista que integraban el claustro de la universidad, en el momento que la misma surgía como un ámbito relevante de formación, selección y cohesión de la elite dirigente de Santa Fe. Elite que vivía uno de sus momentos más fecundos y que le permitió mucho antes que a Rosario definir sus intereses regionales.

En cambio, para la sociedad rosarina, el prestigio y las posibilidades reales de propender a su progreso pasaron por integrar el Congreso de la Nación, y es por eso que los intereses de Rosario y de la región sur tuvieron como ámbito de mayor expresión al Congreso Argentino.

Un punto de inflexión ocurrió en 1911. La caída del régimen conservador de Santa Fe comenzó justamente con la llegada a la legislatura provincial de la oposición rosarina a través de la Liga del Sur y el peso de un líder como Lisandro de la Torre, quien impugnó la designación de los legisladores de los restantes departamentos; de allí al pedido de juicio político al gobernador, a la ingobernabilidad y al pedido de la intervención nacional hubo un paso. Se

estaban cumpliendo los pronósticos de quienes sostenían que la legislatura era el punto más vulnerable en la línea de flotación del régimen.

Régimen que pasaba en ese momento por una fase terminal de sus círculos gubernistas, pero no del esquema de poder instaurado en el iriondismo. Las gobernaciones radicales que rigieron los destinos de la provincia a partir de 1912, no modificaron la estructura de poder regional configurada por sus antecesores. El cuestionamiento más severo y el intento más profundo de modificar el desequilibrio representativo existente en la legislatura se produjo con motivo de la reforma constitucional de 1921, aprobada pero vetada por el gobernador. Esta constitución tuvo vigencia durante el gobierno demócrata progresista, de mayo de 1932 a septiembre de 1935. Fue durante aquella gestión que se anunció como plataforma de Estado la supresión de los departamentos como unidad política administrativa, lo que no se concretó.

Cuando le tocó el turno de gobernar al peronismo se reunió una nueva Convención Constituyente, en 1949, que tampoco operó cambios en la materia. Sin embargo, es de destacar la interpretación del convencional Enrique Roulet, miembro de la comisión redactora del proyecto oficial, en el sentido de que el plazo de tres meses dado por la Constitución de 1900 a las sesiones ordinarias “era por su brevedad angustioso, de suerte que la Legislatura en sus asuntos específicos, los de los departamentos, sólo puede trabajar en un período nunca mayor de veinte o treinta sesiones, y el resto del año debía dedicarlo pura y exclusivamente a los casos que el Poder Ejecutivo consideraba de urgente necesidad o de interés público”. Es de gran importancia este análisis. El partidismo también condicionó el tratamiento de los intereses departamentales debido a que los legisladores debían prestar su concurso a compromisos partidarios, a las directrices de su gobierno, y a las prioridades legislativas de otra índole.

La reforma de la Constitución provincial integró en 1957 la plataforma electoral de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) y el gobernador Carlos Sylvestre Bagnis la propició insistentemente aunque la Convención Constituyente pudo reunirse en los estertores de su mandato. Aquella quijotada reformista que en 1962 modernizó el texto constitucional a la altura de los nuevos tiempos, si bien no modificó el esquema de control detentado por la capital provincial desde el siglo XIX, sí produjo una modificación en el sistema de elección de la Cámara de Diputados, asegurando la representación de la minoría, 28 diputados sobre 50. Asimismo se preservó el sistema bicameral argumentando que el desarrollo de los departamentos así lo requería.

El afán reformista buscó su expresión en el órgano legislativo municipal más importante del interior del país, el Concejo Municipal de Rosario. Su profusa acción en pro del crecimiento de la ciudad y la integración regional, fue entorpecida por la intromisión del gobierno provincial en la política local. Recordemos que hasta 1963 los intendentes de Rosario fueron elegidos por el gobernador.

El cerco político instrumentado sobre la autonomía de Rosario fue en muy pocas ocasiones eludido. Tal como ocurrió en 1934, durante la gestión provincial demócrata progresista, con la reimplantación de la Constitución de 1921, la que incorporó en nuestro derecho público provincial la plena "autonomía" para el gobierno de las municipalidades, iniciando una fugaz etapa de "resurrección" de la vida comunal, con los denominados "municipios de convención".

Pero más allá de esa breve experiencia, los concejos municipales sufrieron su condición de ser la rama legislativa de municipios dependientes del gobierno provincial.

El nudo de nuestra investigación pasó por detectar el grado de pertenencia departamental de los legisladores, ya que ése fue el principal argumento aludido desde 1890 para mantener el sistema bicameral. Esto fue una tarea en extremo complicada en función de que la historia de la legislatura de la provincia de Santa Fe y de sus hombres es aún un campo virgen que presenta como principal obstáculo la ausencia de una política de Estado, desde el siglo XIX en adelante, tendiente a preservar y sistematizar la información documental de todo aquello relacionado con la actividad legislativa. La colección de digestos y diarios de sesiones se encuentra incompleta, aun en el Archivo de la Legislatura.

A tal punto llega la dispersión documental en la materia, que hasta el momento que resolvimos iniciar esta investigación, no existía siquiera un nomenclador oficial de quienes desempeñaron cargos legislativos, situación que se hacía más problemática teniendo en cuenta que no existían legajos individuales por legislador.

Como resultado de un relevamiento efectuado en el Archivo de la Legislatura de la Provincia de Santa Fe, y gracias a la colaboración de la directora a cargo, detecté la existencia de fichas de inscripción de los diputados y senadores, sobre las cuales configuré un primer nomenclador, que se convertirá en una herramienta para todos aquellos interesados en la historia de la legislatura santafesina y de la región.

Una de las conclusiones más notorias que se desprende del análisis del nomenclador es que la inestabilidad política de la República Argentina atentó directamente contra la elaboración, seguimiento y sustentación de proyectos legislativos, ya que el 55,8% de los legisladores del período 1852-1976 no concluyeron sus mandatos. El 36,4% de los mismos fueron depuestos por intervenciones federales o golpes de Estado. Otro dato elocuente es que en esos 124 años sólo el 15% del total de diputados y senadores tuvo la posibilidad de volver a ocupar una banca. En tiempos de la unicameralidad (con anterioridad a 1872), el nomenclador señala que la legislatura estaba compuesta en su mayoría por políticos nacidos en la ciudad de Santa Fe, integrantes de notables familias, los que además ejercieron la representación de otros departamentos, en especial San José y San Jerónimo. Mientras es muy bajo el porcentaje de renuncia entre los legisladores oriundos de Santa Fe, es elevado entre los legisladores radicados en el interior. Estos datos no hacen más que corroborar lo desalentador, inconducente y hasta en algunos casos inviable que se tornaba la participación de los legisladores radicados fuera de la capital.

El análisis del nomenclador también revela claramente que la legislatura de Santa Fe experimentó, entre 1872 y 1912, un período de estabilidad y consolidación institucional sin igual, dato que se ve reflejado en que el 50% de los legisladores de esa etapa desempeñaron sus bancas por más de un período. También puede observarse que fueron apenas once los senadores y diputados del período conservador que tuvieron actuación posterior en la legislatura del radicalismo.

Por otra parte, la alternancia de cargos entre las dos cámaras permite observar cómo la representatividad departamental estuvo sujeta a los intereses del oficialismo. Un ejemplo de ello es que aquellos que en primera instancia fueron diputados por La Capital (bastión gubernista) luego pasaron al Senado representando otro departamento. Asimismo, la casi exclusividad de los diputados promovidos a senadores de distintos departamentos lo fueron primero por el departamento La Capital.

Uno solo de aquellos 328 hombres que integraron el Poder Legislativo de Santa Fe entre 1870 y 1912, en un período de más de cuatro décadas pudo representar como diputado y senador a Rosario: Manuel Escalante, y mediaron seis años entre el término de sus funciones como diputado y el inicio de la senaduría.

Desde el punto de vista de la composición de las autoridades de ambas cámaras legislativas se desprende que de 29 legisladores que ejercieron la

presidencia de la Cámara de Diputados, en el período 1912-1976, 13 hombres lo fueron por Rosario (45%), 6 por La Capital (20%), 7 por el centro (24%), 2 por el sur (7%) y 1 por el norte (4%). En tanto que es altamente significativo observar cómo a partir de 1912 Rosario revierte el control hegemónico que venía detentando Santa Fe en la designación de los titulares de diputados, obteniendo un casi 45% de las presidencias en juego, y en esto tiene que ver el peso político adquirido por la ciudad a través de los partidos opositores. Esta influencia a favor de Rosario en la conducción de la Cámara Baja fue compensada por la inalterable e inmovible preponderancia de la ciudad de Santa Fe en la conducción del Senado.

También a partir de 1912 se produce una renovación integral en la composición de las cámaras legislativas de la provincia y el nomenclador comienza a otorgar mayores y más precisos datos sobre sus integrantes, como ya no sólo el departamento representado sino el domicilio real. De esa manera se puede observar que persistió, pero en mucha menor medida que en las décadas anteriores, la mencionada práctica de que vecinos radicados en la ciudad de Santa Fe asumieran cargos legislativos en nombre de otros departamentos. Aun así estos grupos, los de Santa Fe y Rosario, constituyen ya un porcentaje muy reducido en comparación con el avance operado en la representatividad general, abriéndose un proceso que ya no se detendrá. En tiempos del peronismo la casi totalidad de los legisladores habitaba en los departamentos que representaba. Además puede verificarse la llegada a las cámaras de habitantes de pequeñas localidades y ya no sólo de las cabeceras departamentales. Asimismo se registra, a partir de 1952, la presencia de las primeras diputadas mujeres.

Entre 1946 y 1955 desempeñaron su cargo más de una vez apenas 13 de los 133 legisladores, es decir el 9,7%, y sólo dos lo hicieron más de dos veces, lo que constituye un indicador más de la inestabilidad y la profunda lucha de corrientes internas dentro del peronismo. Fueron sólo tres los diputados de las primeras dos presidencias peronistas que conocieron la legislatura santafesina en otras etapas históricas. Quizás el dato más novedoso de este período, en cuanto a la composición del Senado se trata, es la presencia de la primera senadora mujer. Ella fue Romilda Montoya, por el departamento Iriondo, que desempeñó su banca entre 1952 y 1955.

Durante el desarrollismo, la actividad de las cámaras fue intensa. Las fichas de legisladores que desempeñaron su tarea entre 1958-1962 son las más completas de todo el nomenclador, y por lo tanto arrojan mayores elementos de juicio. Al igual que en los períodos anteriores, la legislatura desarrollista

fue la primera y única experiencia legislativa para la casi totalidad de sus integrantes, en su mayoría jóvenes recién recibidos y sin vinculaciones a las tradicionales familias políticas. Los únicos diputados que volvieron al recinto luego de la caída de Frondizi fueron tres, y sólo dos senadores.

Se dio una representación casi perfecta por departamento manteniéndose una coherencia entre el domicilio del legislador y el departamento representado. Además se profundizó el proceso que se venía operando en el siglo XX en relación con un notorio aumento de la presencia de legisladores nacidos o radicados en localidades que no eran cabeceras departamentales, siendo ínfimo el porcentaje de aquellos oriundos de las dos grandes urbes. Otro indicador que las fichas del período desarrollista ofrecen para el análisis es la ocupación laboral de los legisladores. De esos datos se desprende que 23 diputados contaban con títulos universitarios (44,2%) y en la Cámara de Senadores, siete (36,8%). El golpe de Estado de 1962 significó una nueva interrupción de la actividad de la legislatura, de allí que ninguno de sus integrantes pudo culminar su mandato y renovar su banca.

La situación más original en materia de representación jurisdiccional ocurrió al asumir la Unión Cívica Radical del Pueblo cuando por primera vez en la historia de la legislatura los senadores fueron electos y asumieron en representación de regiones y no por departamentos. Se conformaron tres grandes regiones: norte, centro y sur, que a su vez fueron distritos electorales.

En 1973 el Frejuli se impuso en la provincia de Santa Fe y Carlos Sylvestre Begnis volvió a ser gobernador. Se puso en práctica la Constitución de 1962 que en lo relacionado con el Poder Legislativo, significó el fin de la elección por lista completa. La legislatura del Frejuli fue eminentemente urbana ya que los representantes de los departamentos Rosario y La Capital significaban el 57% del total. La presencia femenina siguió siendo minoritaria (6%) y no se incorporaron mujeres en el Senado.

La presencia en diputados durante 1973-1976 de ocho personas con experiencia previa en cargos legislativos, es decir, un 4% del total, no alcanza para romper con la tradición existente hasta ese entonces de constituirse cámaras con personas sin experiencia legislativa. En tanto que tres senadores habían sido anteriormente diputados. Fue recién en ese entonces que se inauguró la primera delegación de la legislatura fuera de la ciudad de Santa Fe con la creación de una casa de la Cámara de Diputados en Rosario.

Otro de los objetivos planteados para la investigación fue analizar la relación de pertenencia regional de los legisladores santafesinos en el Congreso

de la Nación, y su incidencia en la legislación para la integración económica y social del litoral fluvial. El legislador santafesino que tuvo mayor incidencia en el Congreso de la Nación durante los últimos veinte años del régimen conservador, entre 1890 y 1910, fue el ex gobernador José Gálvez, no sólo en su condición de autoridad parlamentaria (fue el único santafesino en ocupar la presidencia provisional del Senado, en 1893, y en desempeñar cinco veces la vicepresidencia primera de ese cuerpo, reemplazando al presidente pro tempore en distintas oportunidades, y ocupando la línea sucesoria del presidente de la República en caso de acefalía), sino también en su carácter de “elector” de los legisladores que llegaban al Congreso en representación de Santa Fe, como estratégico aliado de Julio A. Roca.

El único antecedente de Gálvez como autoridad de la Cámara Alta fue el doctor Manuel Leiva, patriarca del federalismo y político de encumbrada influencia en el concierto nacional. Fue nombrado en 1854 senador nacional por Santa Fe, y en 1859 fue presidente provisional del Senado. En el resto del período estudiado, ningún santafesino volvió a desempeñarse como autoridad de la Cámara Alta. Es en este apartado de la investigación donde estudiamos las iniciativas regionales de senadores de la talla de Nicasio Oroño y Simón de Iriondo. Una situación original se planteó cuando a Lisandro de la Torre y Francisco Correa, ilustres rosarinos, los sucedieron en el Senado otros dos “hombres del sur”, de gran relieve político, Ricardo Caballero y Juan Cepeda, este último el único santafesino que llegó al Senado de la Nación luego de tener una vastísima experiencia legislativa provincial de más de diecinueve años, por ser tres veces diputado y tres veces senador por el mismo departamento: Constitución. También había sido gobernador de la provincia por cuatro meses y luego vicegobernador, y por lo tanto presidente del Senado santafesino, entre 1924 y 1928. Desempeñó su senaduría nacional entre julio de 1937 y junio de 1943.

En el período de nuestro relevamiento muy pocos santafesinos alcanzaron la presidencia de la Cámara de Diputados de la Nación, entre ellos: Estanislao S. Zeballos (en 1887 y en 1915) y Tristán A. Malbrán (en 1889). En cuanto a la presidencia del bloque oficialista en diputados, merece destacarse la actuación de Héctor Gómez Machado durante la presidencia de Frondizi, y la presidencia del Senado por Alejandro Gómez, hasta su renuncia, demostrando la decidida actuación que le correspondió al ucrismo santafesino, y más específicamente al ucrismo rosarino, en la instauración del frondicismo.

A esta altura de la exposición creo conveniente señalar aspectos insoslayables que explican el desfase que sufrieron las instituciones santafesinas

proyectadas en el siglo XIX ante las nuevas necesidades socioeconómicas de la provincia de Santa Fe del siglo XX, entre ellas la legislatura.

Los corredores comunicacionales de vinculación regional, entiéndase el sistema de caminos, modificaron la fisonomía provincial con posterioridad a la reforma departamental de 1890, que es la que aún en el siglo XXI configura la representatividad del Poder Legislativo santafesino, haciendo aun mucho más evidentes los móviles de su perdurabilidad. El sistema de diecinueve departamentos fue pensado a priori sobre una realidad que se modificó al poco tiempo de sancionarse la ley.

Por eso no es difícil de entender por qué los departamentos legitimaron su existencia en relación con la única realidad que no varió: la necesidad de garantizar al oficialismo el control político para hacer viable el modelo centralista vigente, considerado como el único capaz de sacar el mayor provecho posible a la coyuntura nacional e internacional en beneficio de la transformación santafesina. Por eso opino que no es una contradicción sostener que si bien la legislatura del período conservador fue funcional al avance operado en la modernización institucional del Estado santafesino, y que por lo tanto bien pueden reconocérsele los logros obtenidos en ese sentido, posicionalmente quedó encorsetada en su accionar por una ley de división departamental que la inmovilizó de raíz y que no le permitió advertir en su gravedad y menos aun revertir los desequilibrios regionales del siglo XX.

A diferencia de la región geográfica que es un sistema de relación abierto, cada departamento se comportó como un sistema cerrado, sin interacción entre sí. La dirigencia política, cuadros y militantes se acostumbraron a actuar con un criterio departamental (puntual, político, partidario y centralista) antes que regional (integral, económico-social y descentralizado), y fueron justamente las dos ciudades más importantes de la provincia, Rosario y Santa Fe, las que al integrar una misma región productiva, primero terminal portuaria, luego "urbano industrial", rivalizaron entre sí en detrimento del resto de la provincia y aun de los propios departamentos a los que pertenecían.

A finales del siglo XIX se dividió burocráticamente a la provincia en dos circuitos administrativos pero centralizados finalmente en la capital provincial: la primera circunscripción (con sede en Santa Fe) y la segunda circunscripción (con subsedes en Rosario). Así se desarrollaron las áreas públicas de salud, justicia, seguridad y educación, y se reglamentaron las actividades profesionales.

Es por eso que puede afirmarse que el Estado santafesino legado al siglo XX por los gobiernos conservadores, reconoció en su organización administrativa a las ciudades puerto de Santa Fe y Rosario como cabeceras de dos amplias regiones de influencia, aceptándose así la existencia de dos polos diferenciados en múltiples facetas pero unidos por un circuito burocrático centralizado.

Los espacios polarizados se nutren de su capacidad de canalizar fuerzas y prestar servicios. Fue justamente la detentación del control administrativo provincial, incluido el Poder Legislativo, lo que permitió a la ciudad de Santa Fe matizar y compensar en parte la concentración creciente de actividades socioeconómicas en Rosario, cuya superioridad comenzó a ser notoria ya no sólo como polo regional sino como eje interprovincial con proyección internacional, por su población, nivel de consumo, la magnitud del complejo portuario Puerto San Martín-Villa Constitución, y el movimiento comercial de una región agrícola privilegiada.

El papel que en los hechos se asignó a la legislatura y el sistema político imperante la limitaron seriamente en su capacidad comunicacional. Primero en su capacidad receptora, porque en vez de captar el mensaje integral de la provincia, derivó su atención en los requerimientos del Ejecutivo, de la política partidaria y en el tratamiento de lo puntual sobre lo general. De allí que su capacidad emisora no evolucionó en la medida necesaria como para incidir en el despertar y autoconocimiento ya no de la región, sino del propio departamento representado. Por eso la legislatura no pudo liderar transformaciones ni fomentar los liderazgos regionales. En cambio predominó "el silencio" que sienta posturas y comunica actitudes, una estrategia que también favoreció al modelo vigente.

Fue la necesidad de superar los índices de estancamiento en áreas de infraestructura, comunicación y prestación de servicios esenciales lo que impulsó, a partir de la década del 60 del siglo XX, avanzar en propuestas de planificaciones regionales.

La actividad parlamentaria de no pocos legisladores solía sustentarse en la especulación intelectual de realidades regionales que le eran personalmente desconocidas (tal como ocurría en vastos sectores de la administración pública), por eso el gobernador Sylvestre Begnis marcó en sus flamantes cuadros dirigenciales el inicio de una tendencia: "Ver", "escuchar" y "obrar" desde el lugar mismo y concibiendo a la provincia en un sentido transversal y no sólo vertical como hasta ese momento. Los funcionarios sylvestristas, siguiendo el

ejemplo de su líder, recorrieron la provincia como nunca antes había ocurrido, contribuyendo a esto el crecimiento de la red de caminos asfaltados, la evolución del transporte automotor y los medios de comunicación en general. Fue justamente recién a partir de la década del 50 que se inició una revolución en cuanto a la comunicación radial y televisiva.

A partir de la década del 30, y más aun a partir del 60, con el desarrollismo, la política de industrialización generó un clima de integración institucional que tuvo la fuerza necesaria como para involucrar en el paradigma del desarrollo nacional a la dirigencia e instituciones de toda la provincia.

Había llegado la hora de sortear los obstáculos para el crecimiento con una perspectiva regional dando respuesta a reclamos y postergaciones de décadas.

La historia santafesina había registrado planteos regionalistas desde el siglo XIX, con anterioridad al nacimiento de la Liga del Sur, y la legislatura provincial, siendo tradicionalmente oficialista, en su principal función de apuntalar la gestión de los gobernadores, se mantuvo del lado de los intereses del partido gubernista. Además existía una tendencia en el oficialismo a asociar reivindicaciones regionales con intentos de desestabilización institucional y hasta con anhelos secesionistas, porque eran esgrimidas por la oposición. Una postura alimentada de tanto en tanto por periódicos rosarinos que planteaban la secesión como un acto de justicia y una necesidad.

Articular el desarrollo regional con acciones coordinadas y conjuntas, habría supuesto primero reconocer como válidas necesidades regionales y admitir ello hubiera sido lo mismo que dar lugar a la posibilidad de aceptar una revisión del modelo imperante, poner en discusión falencias en la representatividad, admitir la incapacidad del Estado para actuar en tal sentido, y la necesidad de apelar a una nueva dinámica de gobierno, que implicaba la optimización de los recursos humanos de la administración pública.

Sylvestre Begnis tuvo la habilidad de no provocar reacciones en ese sentido porque no ahondó en las causas sino en la necesidad de obrar inmediatamente en el desarrollo integral santafesino. Con gran acierto logró que su nombre no fuera asociado a planteos regionalistas, y procuró legitimar la situación tan especial en la que se produjo su llegada al poder, con la proscripción del peronismo, a través de una abrumadora dinámica de trabajo.

Demostró que su pertenencia rosarina no era un obstáculo para disponer de un conocimiento cabal de los hombres y la geografía provincial. A la acer-

tada elección de sus cuadros técnicos sumó el ímpetu de la renovación política que significó la llegada al poder de la juventud ucrista (promovidos de cabos a coroneles en los cargos legislativos nacionales, provinciales y municipales), y la innovadora propuesta nacional de Frondizi.

El desarrollo es el resultado de la multiplicación e integración de los roles funcionales dentro de una comunidad. Carlos Sylvestre Begnis así lo interpretó. Es por eso que en 1958 sostuvo que Rosario disponía de un impulso natural al desarrollo y no así el centro norte provincial, y por eso su estrategia debía responder a no poner obstáculos al progreso del sur e instrumentar políticas de promoción y fomento en el centro y el norte, y ésta fue una prioridad estratégica de su gobierno. La legislatura, con mayoría ucrista, y con una elevadísima representatividad real por departamentos, la acompañó decididamente. Siendo rosarino de adopción (porque nació en Bell Ville, Córdoba) su figura es recordada con mayor cariño y reconocimiento en el interior provincial que en su propia ciudad.

A los 55 años de edad se encontraba en el momento más encumbrado de su trayectoria profesional como cirujano oncólogo. No tenía experiencia previa en la función pública y por eso trató a la provincia como un paciente. Tal como lo reconociera en uno de sus mensajes a la legislatura, teniendo en claro el diagnóstico: el atraso y la desarticulación, elaboró una “receta” sustentada en una tónica de trabajo, exigiendo a sus funcionarios dedicación exclusiva a la labor de gobierno. Él se situó, según sus textuales palabras, en el “rol de articulador” de “un complejo funcional”, para lo que debía saber observar y estar atento a los hechos económicos y sociales para intervenir influyendo en que éstos se orientaran al bienestar general.

Es por eso que la legislatura santafesina en tiempos de Sylvestre Begnis, con mayoría ucrista, secundó al gobernador en la articulación de las regiones provinciales sancionando leyes que posibilitaron la concreción de obras de infraestructuras de las cuales aún hoy se beneficia la provincia. Al no poder modificar los condicionamientos institucionales legados por el sistema de división departamental y que confluían en una ya desbordada burocracia de la capital provincial, recurrió a la obra pública para auxiliar a las regiones integrándolas en los nuevos circuitos que la realidad demandaba.

Los avances en este sentido escapan a los límites de una disertación, pero podría citarse como ejemplo: el acuerdo que posibilitó la construcción del túnel subfluvial Santa Fe-Paraná, que modificó sustancialmente las comunicaciones y la integración del litoral, la concreción de la ruta de la Costa, el convenio

interestatal de aprovechamiento del río Bermejo, los estudios iniciales de aprovechamiento de los bajos submeridionales, la planificación de parques industriales, la creación de la Dirección Provincial de Energía y la Dirección Provincial de Vialidad (diez años después de la caída del frondicismo se seguían inaugurando rutas iniciadas y proyectadas en aquella gestión, lo que no hizo más que acrecentar la figura de Sylvestre Begnis ante la posibilidad de una segunda gobernación).

La legislatura aumentó su actividad pero no sus gastos. En los cuatro años de gestión sólo se autorizó un gasto extraordinario que consistió en la adquisición de un auto para el presidente de la Cámara de Diputados, que era nada menos que del extremo norte provincial (fue la única vez en la historia de la legislatura santafesina que un representante del olvidado extremo norte presidió una cámara), y los relacionados con la refacción del edificio de la legislatura.

La energía de gestión evidenciada por el sylvestrismo se exteriorizó más allá de las fronteras provinciales y Santa Fe se convirtió en el contexto nacional en un pilar del federalismo integrador que propiciaba el radicalismo frondicista. Fue anfitrión de las reuniones de gobernadores, y a iniciativa del ministro de Hacienda de Santa Fe, Juan Quilici, se creó el Consejo Federal de Inversiones (CFI), que a su vez introdujo programas regionales para el desarrollo. La carta constitutiva del CFI fue redactada por el equipo del ministro.

Asimismo Sylvestre Begnis, en su segunda gestión, a partir de 1973, puso los cimientos de lo que hoy es la Región Centro.

No fue casual que el mismo año que se inauguraba el Túnel Subfluvial, en 1969, se realizaran las Primeras Jornadas de Historia del Litoral Fluvial Argentino, en las ciudades de Santa Fe y Paraná, y que dos años más tarde, en 1971, la Academia Nacional de la Historia inaugurara los Congresos Regionales de Historia Argentina, y que por entonces se decidiera la realización del gran corpus documental que significaron los tomos de la *Historia de las Instituciones de la Provincia de Santa Fe*, y en los cuales el doctor José Rafael López Rosas efectuó la primera crónica histórica de la legislatura de Santa Fe, en 1967. Aquella primera Comisión Redactora de las Instituciones estuvo integrada por Leoncio Gianello, Federico G. Cervera, Wladimir Mikielievich, Víctor F. Nicoli, y Víctor Aviles, entre otros, siendo su integrante más joven el recordado profesor Oscar Luis Ensínck.

Al igual que la sociedad que representaban, los legisladores fueron evolucionando en su capacidad comunicacional y asumiendo atribuciones propias del ser en comunicación social: constituir, transformar, identificar, comprender, valorar, conceptuar históricamente, informar, expresar, suscitar, evocar, y transformar. La reinstauración democrática de 1983 significó un avance en la relación de la legislatura con los medios de comunicación, incrementándose en niveles nunca antes registrados en la década del 90, en especial con la explosión informativa que significó Internet.

Puede concluirse que la legislatura como expresión de la evolución política de su momento tuvo limitaciones para contribuir a la articulación del desarrollo regional, a causa de distintos factores: una labor parlamentaria condicionada a los compromisos de la contingencia gubernista; la perdurabilidad del anacrónico modelo iriondista profundizado por el galvismo y que no fue alterado en líneas generales hasta la actualidad; y la inestabilidad política institucional de la Argentina que arrastró a los gobiernos de provincia, truncando políticas sustentables a largo plazo, debilitando el sentimiento republicano.

Por último, el proceso de creciente e irreversible injerencia de los gobiernos nacionales en la política provincial contribuyó a la perdurabilidad de un sistema que si bien pudo ser efectivo a la hora de garantizar el control político para la aplicabilidad en Santa Fe de situaciones políticas y modelos económicos impulsados a través del poder central, no logró revertir en el siglo XX la agudización de los lacerantes desequilibrios regionales.

La legislatura tuvo de esa manera firmes obstáculos para constituirse, en el pasado, en un ámbito propicio para la formulación de políticas de articulación regional.

Es por eso que la primera gestión de Sylvestre Begnis, y la actuación de la legislatura del período 1958-1962, son observadas como una experiencia singular y atípica en la historia santafesina, porque a pesar de los condicionamientos señalados, de la mano de una dinámica distinta en un proyecto definido de desarrollo nacional, pudo instrumentar estrategias de integración regional superadoras.

Creo necesario culminar este discurso de incorporación con un agradecimiento especial a mi padre, ex presidente y miembro de número de esta Academia Nacional de la Historia. Él ha sido desde los inicios de mi carrera testimonio y ejemplo de una manera de concebir la función del historiador

en relación a la sociedad, y de una conducta profesional que conjuga pasión y rigurosidad.

También quiero expresar un agradecimiento muy especial a quienes han viajado desde Rosario para presenciar esta incorporación: colegas, y amigos. No sin destacar la presencia de mi esposa, y mi familia, que como siempre me acompaña con afecto.

Muchas gracias.