





INSTITUTO DE FEDERALISMO  
MIEMBRO DE LA ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE  
CENTROS DE ESTUDIOS FEDERALES (I.A.C.F.S.)

Director: Dr. ANTONIO M. HERNÁNDEZ

# ASPECTOS HISTÓRICOS Y POLÍTICOS DEL FEDERALISMO ARGENTINO

ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO  
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

CÓRDOBA - REPÚBLICA ARGENTINA  
2009

Colección Federalismo

Volumen II

Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.  
**Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino.** - 1a ed.

Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2010.

325 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-1123-63-6

1. Derecho Tributario Argentino. I. Título.

**CDD 343.04**

Fecha de catalogación: 02/12/2009

*TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS*  
Copyright © 2009, Academia Nacional de Derecho  
y Ciencias Sociales de Córdoba  
Artigas 74 - 5000 Córdoba (República Argentina)  
*Impreso en Argentina - Printed in Argentina*

**ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO  
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA**

*AUTORIDADES  
(Período 2007 - 2010)*

**LUIS MOISSET DE ESPANÉS**  
*Presidente*

**JUAN CARLOS PALMERO**  
*Vicepresidente*

**JULIO I. ALTAMIRA GIGENA**  
*Secretario*

**JORGE DELARÚA**  
*Tesorero*

**ARMANDO S. ANDRUET (h)**  
*Director de Publicaciones*

Dirección: Gral Artigas 74- 5000 – Córdoba  
Tel. (0351) 4214929 – FAX 0351-4214929  
E-mail: [secretaria@acaderc.org.ar](mailto:secretaria@acaderc.org.ar)  
Consulte novedades doctrinarias en la  
Página Web: [www.acaderc.org.ar](http://www.acaderc.org.ar)  
REPÚBLICA ARGENTINA

**Presidentes Honorarios**

PEDRO J. FRÍAS

OLSEN A. GHIRARDI

**INSTITUTO DE FEDERALISMO**

**Director:** Académico Dr. Antonio M. Hernández

**Director Honorario:** Académico Dr. Pedro J. Frías

**Secretario:** Dr. José Manuel Belisle (h)

## INTRODUCCIÓN

por ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ \*

Este es el segundo tomo de la nueva *Colección sobre Federalismo Argentino* del Instituto de Federalismo de la Academia y está destinado a los aspectos históricos y políticos.

Como en el tomo primero -que analizara los aspectos fiscales y económicos-, también hemos concretado una visión interdisciplinaria, en este caso de historiadores, juristas y politólogos, sobre un fenómeno tan complejo como el del proceso federal de nuestro país, en lo específicamente histórico y político.

Asimismo y como preparación para esta publicación, organizamos unas Jornadas sobre Federalismo Argentino, en la subsede Salta del Instituto, durante el mes de noviembre del año pasado y que contara con la presencia de distinguidos miembros de nuestro Instituto, provenientes de distintas disciplinas, además de otros representantes de distintas universidades y ciudades del país.

Y para acentuar la visión interdisciplinaria de este libro, invitamos a participar a otros especialistas, como es el caso de los académicos de número de la Academia Nacional de la Historia: Eduardo Martiré -actual

---

\* Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal en la Universidad Nacional de Córdoba; Miembro de las Academias Nacionales de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y de Ciencias Morales y Políticas de Buenos Aires; director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba; Presidente Honorario de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y Miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional. Fue convencional constituyente de la Nación, de la Provincia de Córdoba y de la ciudad de Córdoba.

presidente-, Isidoro Ruiz Moreno y Armando Raúl Bazán, y del politólogo Julio Saguir.

En cuanto a la estructura del libro, hemos tratado de distinguir a su vez los aspectos históricos de los políticos, comenzando por el análisis de los primeros.

Luego de esta Introducción y de mi artículo “Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino”, se ordenan los aportes sobre aspectos históricos del federalismo argentino, a cargo de Eugenio Luis Palazzo: “El origen del federalismo, su consolidación en Iberoamérica, y la lucha por la libertad”; Antonio Castagno: “Confederación y Estado federal en la historia constitucional”; Eduardo Martiré: “El federalismo en la República Argentina”; Isidoro J. Ruiz Moreno: “El anhelo constituyente”; Armando Raúl Bazán: “La tragedia del federalismo argentino”; Alberto Zarza Mensaque: “El federalismo en la Argentina”; Néstor Osvaldo Losa: “Federalismo: aspectos históricos en la República Argentina. Proyecciones en el presente”; Sergio Díaz Ricci: “La reconstrucción del orden constitucional por las provincias”; Miguel Angel Asensio: “Los modelos históricos y la arquitectura rentística argentina de 1853-60-66”, y Julio Seguir: “La federación argentina como resultado estratégico de los conflictos interprovinciales”.

En cuanto a los aspectos políticos del federalismo argentino, contamos con los trabajos de Daniel Sabsay: “Consideraciones en torno al federalismo argentino”; Mario Midón: “Ilegitimidades constitucionales en nombre del federalismo”; Guillermo Barrera Buteler: “Aspectos políticos del federalismo”; José Manuel Belisle (h): “Notas sobre organización y funcionamiento de los partidos políticos en el federalismo argentino”, y Enrique José Marchiaro: “Federalismo agrario, derecha e izquierda. Una respuesta en Norberto Bobbio”.

En mi carácter de director de esta obra, expreso mi más profundo agradecimiento a los autores de los trabajos y al secretario del Instituto, que han colaborado en esta obra que con visión interdisciplinaria, intenta contribuir al estudio y debate de aspectos trascendentes de nuestro federalismo.

**ASPECTOS HISTÓRICOS DEL  
FEDERALISMO ARGENTINO**



# ASPECTOS HISTÓRICOS Y POLÍTICOS DEL FEDERALISMO ARGENTINO

por ANTONIO M. HERNÁNDEZ \*

**SUMARIO:** I. Las causas originarias de la adopción del federalismo como forma de Estado. II. El federalismo en el pensamiento de Alberdi. III. El federalismo en la Constitución de 1853. IV. El federalismo en la reforma de 1860. V. El federalismo en la reforma constitucional de 1994. 1. Introducción. 2. Aspectos institucionales y políticos del federalismo. 3. Aspectos financieros del federalismo. 4. Aspectos económicos del federalismo. 5. Aspectos sociales y culturales del federalismo. VI. La realidad de nuestro federalismo: su tendencia a la centralización y el incumplimiento de la Constitución Nacional. VII. La necesidad imperiosa de detener el hiperpresidencialismo y cumplir el proyecto federal de la Constitución.

## **I. Las causas originarias de la adopción del federalismo como forma de Estado**

Se han señalado diversas causas originarias del federalismo en nuestro país por parte de destacados publicistas e historiadores del derecho.

---

\* Director del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencia Sociales de Córdoba. Profesor Titular Plenario de Derecho Público Provincial y Municipal y Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Córdoba. Académico Correspondiente de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Política de Buenos Aires. Presidente Honorario de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional y de la Asociación Internacional de Centros de Estudios Federales. Académico Correspondiente de la Academia Internacional de Derecho Comparado de La Haya, Holanda. Ex convencional constituyente de la Nación en 1994.

Sin el propósito de realizar una investigación exhaustiva -porque excedería el alcance de este trabajo-, mencionaremos las siguientes opiniones significativas en nuestra historia constitucional.

Juan Bautista Alberdi, en las *Bases* -como veremos más adelante al analizar su pensamiento- atribuyó esta cuestión a una causa mediata: el régimen municipal español a través de los cabildos que dieron origen a las provincias y a una causa inmediata: que fue la ausencia de una soberanía nacional que originara las soberanías locales.

Francisco Ramos Mejía <sup>1</sup> sostuvo que dicho sistema federal fue heredado de los españoles y conformado con características propias de nuestro desarrollo histórico.

Arturo M. Bas <sup>2</sup> también destacó la importancia de los antecedentes coloniales, que consistieron según su punto de vista en: a) el espíritu particularista del pueblo español; b) el origen diferente de la conquista y población de las diferentes ciudades y territorios que hoy forman la República Argentina; c) el aislamiento comercial impuesto a las provincias de Cuyo, Tucumán y Río de la Plata; d) los conflictos que llegaron a la lucha armada en algunos casos entre dichas provincias que funcionaron como distintas e independientes; e) la constitución de los cabildos, que fomentaron en las ciudades capitales de las provincias históricas un espíritu individualista y democrático, y f) la organización de las Intendencias por Reales Cédulas de 1782 y 1803.

Juan Agustín García, Antonio Sagarna, Juan González Calderón y Ricardo Levene refirieron especialmente la importancia de los cabildos en la formación de nuestra forma de Estado <sup>3</sup>.

Juan P. Ramos <sup>4</sup> indicó que las raíces históricas del federalismo hay que buscarlas “*en la estupenda ceguera e ineptitud de los hombres*

---

<sup>1</sup> FRANCISCO RAMOS MEJÍA, *El federalismo argentino*, Buenos Aires, Cultura Argentina, 1915, pág. 29 y ss..

<sup>2</sup> Arturo M. BAS, *El derecho federal argentino*, Buenos Aires, Abeledo, 1927, pág. 17 y ss..

<sup>3</sup> Confr, Juan Carlos PEREIRA PINTO, *Los antecedentes constitucionales argentinos*, Buenos Aires, El Coloquio de Económicas, 1968, pág. 95 y ss..

<sup>4</sup> Juan P. RAMOS, *El derecho público de las provincias argentinas*, Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Univ. Nac. de Buenos Aires, 1914, t. 1, pág. 52.

*que gobernaron el país desde Buenos Aires después de 1810, fueran ellos porteños o provincianos”.*

Alberto Demicheli, distinguido jurista uruguayo <sup>5</sup> resaltó especialmente la influencia de José Gervasio de Artigas en esta cuestión: “*El derecho patrio rioplatense, pues, adviene en octubre de 1812, cuando se declara la caducidad de los poderes reales y surgen, paralelamente las primeras iniciativas constitucionales para organizar la flamante república. En ellas radica el cuasi derecho inicial, desdoblado en una tendencia unitaria, de origen porteño, que cristalizará en el Uruguay: y otra federal, de origen artiguista, que trasciende y encarna en las provincias argentinas*”. Y en particular destacó la trascendencia de las instrucciones a los diputados orientales que concurrieron a la Asamblea de 1813, que expresaban: “*1º: Que la Banda Oriental no admitía otro sistema que el de confederación para el nuevo Estado. 2º: Que la Provincia Oriental entraba separadamente en una alianza de amistad con cada una de las otras. 3º: Que los diputados no eran de la Nación, sino representantes de los pueblos orientales*” <sup>6</sup>. Este autor opina que en dicha Asamblea se originaron los lineamientos posteriores de nuestro derecho, ya que se presentaron 3 proyectos constitucionales unitarios, que darían base a las constituciones de 1819 y 1826, y 2 de carácter federal, que influirían en las constituciones sancionadas por las provincias a partir de 1820 así como en los pactos interprovinciales. Expresó que dichas iniciativas unitarias y federales se inspiraron respectivamente en la ideología de las dos grandes corrientes revolucionarias del siglo XVIII: la francesa, de soberanía nacional indivisible, con el aporte doctrinario de Rousseau y la norteamericana, de soberanía estatal dispersa, con descentralización del poder y el aporte doctrinario de Montesquieu. Sostuvo que la tendencia centralizadora encarnó sucesivamente en los estatutos de los directorios, en las tentativas dinásticas, en las constituciones de Funes y Rivadavia (de 1819 y 1826), en la política aduanera y portuaria de Rosas, en las cartas de Uruguay de 1830 y de Buenos Aires de 1854. Por el contrario, la tendencia federalista se

---

<sup>5</sup> Alberto DEMICHELI, *Formación nacional argentina*, Buenos Aires, Depalma, 1971, pág. 36.

<sup>6</sup> Para un análisis detenido de éstas véase Alberto DEMICHELI, ob. cit., pág. 60 y ss..

manifestó en casi un centenar de pactos interprovinciales, en 20 cartas locales anteriores a la sanción de la Constitución Nacional de 1853 y en 4 grandes acuerdos generales, logrados por adhesión (Pacto Federal de 1831), por convención (Acuerdo de San Nicolás de 1852) y por transacción (Pactos de San José de Flores de 1859 y de Paraná de 1860) y que culminara con la sanción de la Ley Suprema de 1853, modificada en 1860 con la incorporación de la provincia de Buenos Aires <sup>7</sup>.

Demicheli en su importante libro citado desarrolló la tesis que la formación nacional argentina se cumplió en un proceso de 50 años en tres etapas sucesivas: a) la primera, de cuasi derecho federal (entre 1813 y 1820) donde las provincias litorales afirmaron sus autonomías, celebraron pactos e iniciaron un federalismo particular derivado de las contradictorias constituciones norteamericanas pero adaptadas a nuestra realidad; b) la segunda, de derecho público sinalagmático (entre 1820 y 1831), resultado de los pactos interprovinciales realizados por las provincias históricas, basadas en sus constituciones, que procuraron una organización general mediante esta especial forma de derecho público, de extracción vernácula, y c) la tercera, de preconstitucionalismo (entre 1831 y 1853), como fruto de la adhesión de las provincias al Pacto Federal del 4 de enero de 1831, que confluyó en la Constitución Nacional compuesta o mixta de 1853 y luego en la amplia reforma federal de 1860, con retorno a los primitivos cánones de 1813 <sup>8</sup>.

Por su parte, Ricardo Zorraquín Becú <sup>9</sup> descreyó de las tesis monocausales como originarias del federalismo y en tal sentido incluyó a las ideas del Deán Funes o la influencia de Artigas. Por el contrario, escribió que *“los antecedentes raciales, el medio geográfico, las preocupaciones religiosas y sociales, las luchas económicas y las doctrinas políticas recibidas inciden en la dilucidación del problema”* y

---

<sup>7</sup> Confr. Alberto DEMICHELI, ob. cit., págs. 5/6.

<sup>8</sup> Confr. Alberto DEMICHELI, ob. cit., pág. 1. Agrega el autor en relación al derecho argentino que: *“... Desbordando el hecho histórico en su significado intrínseco, irán surgiendo por sedimentación natural diferentes períodos de iniciación (1813), de propagación (1815), de generalización (1820), de consolidación (1831), de constitucionalización (1853) y de nacionalización del hecho federal (1860)”* (ob. cit., pág. 3).

<sup>9</sup> Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ, *El federalismo argentino*, Buenos Aires, Perrot, 1958, pág. 14.

que nuestra forma de estado nació de la “*entraña del pueblo argentino*” y “*constituye un fenómeno tan complejo como la vida misma, con sus matices y sus desequilibrios*”.

A su vez, Juan Carlos Pereira Pinto <sup>10</sup> arribó a las siguientes conclusiones sobre este tema: 1º) Que las causas de implantación de nuestro federalismo fueron distintas de las acontecidas en los Estados Unidos. 2º) Que dichas causas fueron el “aislamiento regional, la necesidad de defender la economía local del poder de la oligarquía comercial del puerto de Buenos Aires y la oposición de los hombres de las provincias, con el apoyo popular, al absolutismo y centralismo porteño” y 3º) “Sin desconocer la importancia de precursores como Gorriti, el Deán Funes, Artigas, López y otros, indicamos que los dos hechos fundamentales que determinaron el triunfo del sistema federal fueron la aparición y consolidación de las provincias y la caída del gobierno central con la renuncia de Rondeau, último director de Estado, el 11 de febrero de 1820. Consecuencia directa de lo expresado es la firma del Pacto del Pilar el 23 de febrero de 1820, que significó la primera formalización de las pujantes ideas federales”. Para finalizar esta revista de autores, citamos el pensamiento de Germán José Bidart Campos <sup>11</sup> quien atribuye el origen de nuestro proceso constitucional a la interinfluencia del medio, del hombre y de la ideología y así lo explica: a) El medio (influencia mesológica) son las ciudades, las provincias y Buenos Aires, ya que las primeras dieron origen a las segundas y éstas al sistema federal, mientras Buenos Aires actuó como polo centralizador y unificador. b) La influencia del medio se intercala con la del hombre, que dará a “*la vida, a las ideas, a las costumbres de cada provincia, un estilo sociológico y cultural propio, que será la razón de ser de las autonomías locales*”. “*El hombre será el pueblo, serán los caudillos, será Artigas*”. c) Del hombre situado en el medio surgirá la ideología, que fue de emancipación, de democracia, de gobierno republicano, de federalismo y que germinara en la Constitución de 1853. Bidart Campos sostiene además que la “*disposición e interinfluencia de los elementos humanos, ideológicos y mesológicos fue lograda por los*

---

<sup>10</sup> Confr. Juan Carlos PEREIRA PINTO, ob. cit., págs. 99/100.

<sup>11</sup> Confr. Germán José BIDART CAMPOS, *Manual de la Constitución reformada*, Buenos Aires, Ediar, 1996, t. 1, pág. 290.

*pactos interprovinciales*”, que sirvieron de “cauce” para la organización constitucional de las provincias. Por nuestra parte y sin dejar de valorar los aportes de quienes señalaron específicamente una causa como originaria del federalismo argentino, estimamos que existió una pluralidad de razones para ello, conforme lo destacaron los últimos autores mencionados. Para nosotros, el federalismo fue la forma de estado elegida para resolver los graves conflictos políticos, económicos y sociales producidos y el resultado de nuestra evolución histórica. Así como en 1820 se definió que seríamos republicanos y no monárquicos en la forma de gobierno, en 1853 se consagró al federalismo como forma de Estado en la Constitución Nacional, luego de décadas de cruentas luchas civiles. La fuerza instrumentadora del federalismo fueron los pactos interprovinciales, que llegaron casi al centenar y de los cuales debemos destacar el Pacto del Pilar (23/2/1820) entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos; el Tratado del Cuadrilátero (15 al 25/1 y 7/4 de 1822); entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes; el Pacto Federal (4/1 al 15/2/1831) entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, al que luego se fueron sumando las demás; y como precedente inmediato de la sanción constitucional de 1853, el Acuerdo de San Nicolás (31/5/1852), que ratificara las bases de la organización federativa ya sentadas en el Pacto Federal de 1831. Por ello, el Preámbulo de la Ley Suprema hace referencia al cumplimiento de dichos pactos preexistentes. Pero como el federalismo es un “proceso” de esa estirpe antes que un “estereotipo” político y estatal -como lo enseña Friedrich-, ya que existe una pugna permanente entre el centro y la periferia con sus respectivas fuerzas convergentes y divergentes, en nuestro país hemos atravesado graves y prolongadas vicisitudes que han producido una notoria distancia entre la constitución formal y la material <sup>12</sup>. A los problemas culturales de la anomia hemos sumado una falta de resolución de la relación más dramática de la historia -en palabras de Félix Luna <sup>13</sup>- que es la de Buenos Aires y el país y que está íntimamente ligada al destino de nuestro

---

<sup>12</sup> Como lo hemos desarrollado en nuestro libro *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1997, al que nos remitimos en razón de brevedad.

<sup>13</sup> Félix LUNA, *Buenos Aires y el país*, Buenos Aires, Sudamericana, 1982, págs. 7 y 8.

federalismo. Volvamos ahora al estudio de esta temática en la faz normativa para comprender nuestro texto supremo.

## II. El federalismo en el pensamiento de Alberdi

Resulta indudable el notable aporte del padre de nuestro derecho público, Juan Bautista Alberdi a la sanción de la Constitución de 1853, a través de su célebre obra *Bases*, escrita en Valparaíso en 1852, luego del triunfo del General Urquiza sobre Rosas en la batalla de Monte Caseros.

Como bien se ha señalado, se produjo aquí una de las confluencias más trascendentes e importantes de nuestra historia, entre el militar victorioso y el brillante intelectual comprometido, que nos permitieran iniciar la etapa de la organización nacional, completando la obra de la Revolución de Mayo de 1810. Por eso interesa conocer el pensamiento de Alberdi y, en particular, en la temática que estudiamos. El prócer tucumano -que para nosotros junto a Sarmiento fueran las expresiones más elevadas de la inteligencia argentina- se formó en el conocimiento de autores de la filosofía, de la política, del derecho constitucional y de la literatura. Se ha señalado al respecto a Vico, Volney, Condorcet, Jouffroy, Herder, Lammenais, Lerminier, Cousin, Pascal, Leroux, Holbach, Montesquieu, Rousseau, Tocqueville, Hamilton, Madison, Jay, Story, Pellegrino Rossi, -entre otros- además de su particular relación con Esteban Echeverría y Juan María Gutiérrez, con quienes integrara la notable generación de 1837<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Confr. Olsen A. GHIRARDI, *La filosofía en Alberdi*, Córdoba, 1993, "Introducción" a la edición de las *Bases*, realizada por la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2002; disertación sobre "Juan Bautista Alberdi y Joseph Story", en el t. I del *Libro de Homenaje a Juan Bautista Alberdi*, publicado por la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2002 y su trabajo en prensa *De la escuela del Salón Literario (1837) a la Constitución Nacional (1853)*; Dardo PÉREZ GUILHOU, *El pensamiento conservador de Alberdi y la Constitución de 1853*, Buenos Aires, Depalma, 1984 y su trabajo "Alberdi y las fuentes del derecho público argentino", t. I del *Libro de Homenaje a Juan Bautista Alberdi* de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba ya citado, pág. 83; Juan Fernando SEGOVIA, "Alberdi y la república posible", en t. I del *Libro de Homenaje...* citado, pag. 107 y ss.; Víctor TAU ANZOÁTEGUI, *Las ideas jurídicas en la Argentina*, Buenos Aires, Perrot, 1987; Gustavo SARRÍA, *Fuen-*

Creía que la “cultura era francesa, pero la libertad inglesa” y en definitiva su modelo de derecho público y organización constitucional fue la república federal norteamericana, pero como veremos, con especial adecuación a nuestra realidad según su visión. En efecto, en el Cap. XVII de las *Bases* escribió: “*Dios da a cada pueblo su constitución o manera de ser normal, como lo da a cada hombre. El hombre no elige discrecionalmente su constitución gruesa o delgada, nerviosa o sanguínea; así tampoco el pueblo por su voluntad se dé una constitución monárquica o republicana, federal o unitaria. El recibe estas disposiciones al nacer: las recibe del suelo que le toca por morada, del número y de la condición de los pobladores con que empieza, de las instituciones anteriores y de los hechos que constituyen su historia*”<sup>15</sup>.

En cuanto al tema que nos ocupa, su pensamiento está expuesto en las *Bases* principalmente en los Caps. XVII al XXIV.

En el primero de ellos, titulado: “Bases y puntos de partida para la constitución del gobierno de la República Argentina” enumera los antecedentes unitarios correspondientes a la época del gobierno colonial y los del período de la revolución y luego hace lo propio con los antecedentes federativos de la República Argentina tanto coloniales como patrios. Y dice que para superar las luchas estériles del pasado hay que llegar a un “sistema mixto” que “*abrace y concilie las libertades de cada provincia y las prerrogativas de toda la Nación*”, como solución inevitable y única, mediante la combinación de los dos grandes términos del problema argentino: la Nación y la Provincia”<sup>16</sup>. En el Cap. XVIII, titulado “Conti-

---

*tes ideológicas del Fragmento Preliminar al Estudio del Derecho del Dr. Juan Bautista Alberdi*”, Poder Legislativo, Córdoba, 1988; Jorge M. MAYER, *Alberdi y su tiempo*, Buenos Aires, Eudeba, 1963, etc..

<sup>15</sup> Dardo Pérez Guilhou ha destacado que en su método de derecho público valoró especialmente la historia y las costumbres (*Alberdi y las fuentes del derecho público argentino*, ob. cit., págs. 84, 85, 86 y ss.).

<sup>16</sup> Decía Alberdi: “*He aquí los antecedentes unitarios pertenecientes a nuestra anterior existencia colonial: 1º Unidad de origen español en la población argentina. 2º Unidad de creencias y de culto religioso. 3º Unidad de costumbres y de idioma. 4º Unidad política y de gobierno, pues todas las provincias formaban parte de un solo Estado. 5º Unidad de la legislación civil, comercial y penal. 6º Unidad judicial, en el procedimiento y en la jurisdicción y competencia, pues todas las provincias del virreinato*

---

reconocían un solo tribunal de apelaciones, instalado en la capital, con el nombre de Real Audiencia. 7° Unidad territorial, bajo la denominación de Virreinato del Río de la Plata. 8° Unidad financiera o de rentas y gastos públicos. 9° Unidad administrativa en todo lo demás, pues la acción central partía del virrey, jefe supremo del Estado instalado en la capital del virreinato. 10° La ciudad de Buenos Aires, constituida en la capital del virreinato, es otro antecedente unitario de nuestra antigua existencia colonial. Enumeraremos ahora los antecedentes unitarios del tiempo de la revolución: 1°) Unidad de creencias políticas y de principios republicanos. La Nación ha pensado como un solo hombre en materia de democracia y de república. 2°) Unidad de sacrificios en la guerra de la Independencia. Todas las provincias han unido su sangre, sus dolores y sus peligros en esa empresa. 3°) Unidad de conducta, de esfuerzos y de acción en dicha guerra. 4°) Los distintos pactos de unión general, celebrados e interrumpidos durante la revolución, constituyen otro antecedente unitario de la época moderna del país, que está consignado en sus leyes y en sus trabajos con el extranjero. El primero de ellos es el acto solemne de declaración de la independencia de la República Argentina del dominio y vasallaje de los españoles. En este acto el pueblo argentino aparece refundido en un solo pueblo, y ese acto está y estará perpetuamente vigente para su gloria. 5°) Los congresos, presidencias, directorios supremos y generales que, con intermitencias más o menos largas, se han dejado ver durante la revolución. 6°) La unidad diplomática, externa o internacional, consignada en tratados celebrados con Inglaterra, con Brasil, con Francia, etc., cuyos actos formarán parte de la constitución externa del país, sea cual fuere. 7°) La unidad de glorias y de reputación. 8°) La unidad de colores simbólicos de la República Argentina. 9°) La unidad de armas o de escudo. 10°) La unidad implícita, intuitiva, que se revela cada vez que se dice sin pensarlo: República Argentina, Territorio Argentino, Pueblo Argentino y no República sanjuanina, Nación porteña, Estado santafesino. 11°) La misma palabra argentina es un antecedente unitario". Y más adelante, expresa Alberdi: "Pero veamos ahora los antecedentes también normales y poderosos que hacen imposible por ahora la unidad indivisible del gobierno interior argentino, y que obligarán a todo sistema de gobierno central a dividir y conciliar su acción con las soberanías provinciales, limitadas a su vez como el gobierno general en lo relativo a la administración interior. Son antecedentes federativos de la República Argentina, tanto coloniales como patrios, los siguientes hechos, consignados en su historia y comprobados por su notoriedad: 1°) Las diversidades, las rivalidades provinciales, sembradas sistemáticamente por la dominación colonial y renovadas por la demagogia republicana. 2°) Los largos interregnos de aislamiento y de independencia provincial, ocurridos durante la revolución. 3°) Las especialidades provinciales, derivadas del suelo y del clima, de que se siguen otras en el carácter, en los hábitos, en el acento, en los productos de la industria y del comercio, y en su situación respecto del extranjero. 4°) Las distancias enormes y costosas que separan unas provincias de otras, en el territorio de doscientas mil leguas cuadradas, que habita nuestra población de un millón de habitantes. 5°) La falta de caminos, de canales, de medios de organizar un sistema de comunicaciones y transportes, y de acción política y administrativa pronta y fácil. 6°) Los hábitos ya adquiridos de legislaciones, de tribunales de justicia y de gobiernos provinciales. Hace

nuación del mismo asunto. Del gobierno y su forma. La unidad pura es imposible” dice que no hay cuestión sobre la forma de gobierno que es la republicana, como fuera proclamado por la revolución americana y que ésta reside originariamente en la Nación y que la democracia es la esencia misma del gobierno. Después expresa: *“La federación o unidad, es decir, la mayor o menor centralización del gobierno general, son un accidente, un accesorio subalterno de la forma de gobierno. Este accesorio, sin embargo, ha dominado toda la cuestión constitucional de la República Argentina hasta aquí”*. Como se comprenderá, a la luz de los actuales conceptos en derecho público, que distinguen con claridad las formas de gobierno de las formas de Estado, es ahora incorrecto hablar del federalismo como un accesorio de la forma de gobierno republicana. Después agrega el pensador tucumano: *“Las cosas han hecho prevalecer el federalismo como regla del gobierno general. Pero la voz federación significa liga, unión, vínculo. Como liga, como unión, la federación puede ser más o menos estrecha. Hay diferentes grados de federación según esto”*. Y seguidamente se pregunta: *¿Cuál será el grado conveniente a la República Argentina?*, respondiéndose: *“Lo dirán sus antecedentes históricos y las condiciones normales de su modo de ser físico social”*, y más adelante: *“Estando a la ley de los antecedentes y al imperio de la actualidad, la República Argentina será y no podrá menos de ser un Estado Federativo,*

---

*ya muchos años que las leyes argentinas no se hacen en Buenos Aires, ni se fallan allí los pleitos de los habitantes de las provincias, como sucedía en otras épocas. 7°) La soberanía parcial, que la Revolución de Mayo reconoció a cada una de las provincias, y que ningún poder central les ha disputado en la época moderna. 8°) Las extensas franquicias municipales y la grande latitud dada al gobierno provincial por el antiguo régimen español, en los pueblos de la República Argentina. 9°) La imposibilidad de hecho para reducir sin sangre y sin violencia a las provincias o a sus gobernantes al abandono espontáneo de un depósito que, conservado en un solo día, difícilmente se abandona en adelante: el poder de la propia dirección, la soberanía o libertad local. 10°) Los tratados, las ligas parciales, celebradas entre varias provincias entre sí durante el período de aislamiento. 11°) El provincialismo monetario, de que Buenos Aires ha dado el antecedente más notable con su papel moneda de provincia. 12°) Por fin, el acuerdo de los gobiernos provinciales de la Confederación, celebrado en San Nicolás, el 31 de mayo de 1852, ratificando el pacto litoral de 1831, que consagra el principio federativo de gobierno” (Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, Cap. XVII, de particular importancia y que tituló “Bases y puntos de partida para la constitución del gobierno de la República Argentina”).*

*una República nacional, compuesta de varias provincias, a la vez independientes y subordinadas al gobierno general creado por ellas*". Por eso indica luego que *"La idea de una unidad pura debe ser abandonada de buena fe, no por vía de concesión sino por convencimiento. Es un hermoso ideal de gobierno, pero en la actualidad de nuestro país, imposible en la práctica"*. Y casi al concluir el capítulo escribe: *"La unidad no es el punto de partida, es el punto final de los gobiernos; la historia lo dice y la razón lo demuestra"*. Nosotros, más allá del respeto y reconocimiento que le tributamos al padre de nuestro derecho público, advertimos aquí lo que más adelante observaremos con más detalle: su preferencia por una forma unitaria, lo que obviamente no podemos compartir en relación a nuestro país. En el Cap. XX, titulado "Continuación del mismo asunto. Origen y causas de la descentralización del gobierno de la República Argentina", Alberdi indica que la descentralización política y administrativa de nuestro país reconoce dos orígenes: uno mediato y anterior a la revolución y otro inmediato y dependiente de este cambio. En el primer aspecto señala al antiguo régimen municipal español, pues los cabildos representaron el *"primer grado de existencia del poder representativo provincial"*. Y en cuanto al origen inmediato, sostiene que aquí ocurrió lo mismo que en la Península, donde el pueblo sin su rey *"asumió el poder y lo delegó en juntas o gobiernos locales. La soberanía local tomó entonces el lugar de la soberanía general acéfala y no es otro, en resumen, el origen inmediato del federalismo o localismo republicano en las Provincias del Río de la Plata"*<sup>17</sup>. En el Cap. XXI, titulado "Continuación del mismo asunto. La federación pura no es posible en la República Argentina. Cuál federación es practicable en aquél país" el prócer dice que la federación pura es irrealizable de la misma manera que la unidad pura de 1826 también lo fue. Y expresa seguidamente: *"Una simple federación no es otra cosa que una alianza, una liga eventual de poderes iguales e independientes absolutamente. Pero toda alianza es revocable por una de las partes contratantes, pues no hay alianzas perpetuas e indisolubles"*. De ahí que para fundamentar su idea del sistema mixto de federación recurriera al ejemplo norteamericano y escribiese que dicha federación *"... no es una simple federación, sino federación compuesta, una federación unitaria"*

---

<sup>17</sup> Esta es la opinión que mencionábamos en el punto I de este trabajo, en el debate sobre las causas y orígenes de nuestra forma de Estado.

y centralista....*Se sabe que ella fue precedida de una confederación o federación pura y simple...*”: También agregaba al final del Capítulo esta frase: “*Europa misma nos ofrece dos ejemplos en su apoyo: la Constitución helvética de 12 de septiembre de 1848 y la Constitución germánica ensayada en Francfort al mismo tiempo, en que esas dos confederaciones de Europa han abandonado el federalismo puro por el federalismo unitario, que proponemos*”.

Esto nos permite aseverar que Alberdi confundía la idea de federación pura con la de confederación, lo que ahora no ocurre, pues entre las formas federativas, la confederación se caracteriza especialmente por la posibilidad del ejercicio de los derechos de “secesión” y “nulificación”, lo que no está reconocido como facultad de los Estados de una Federación. Ya sabemos que ésta es una “unión indestructible de Estados indestructibles”, como lo sentenció la Corte Suprema de Justicia norteamericana en el célebre caso “Texas v. White” y lo reiteró nuestro más alto Tribunal en 1937. Además, también resulta sorprendente su concepto de la forma de estado norteamericana como “federación compuesta” y federación “centralista y unitaria”, que hoy resulta notoriamente desacertado e incluso contradictorio.

En el Cap. XXII titulado “Idea de la manera práctica de organizar el gobierno mixto que se propone, tomada de los gobiernos federales de Norteamérica, Suiza y Alemania. Cuestión electoral” se propone seguir los ejemplos indicados y en particular al primero de ellos, destacando la importancia de las dos Cámaras y su distinto origen, como la mejor manera de lograr el sistema mixto, pero con preeminencia del gobierno central o general.

En el Cap. XXIII titulado “Continuación del mismo asunto. Objetos y facultades del gobierno general” después de señalar el principio de la distribución de facultades entre los distintos órdenes gubernamentales, se advierte nuevamente su preferencia por el unitarismo y por el mayor poder del gobierno general. En efecto, Alberdi expresa: “... *La federación, lo mismo que la unidad, supone el abandono de una cantidad de poder local, que se delega al poder federal o central. Pero no será gobierno general el gobierno que no ejerza su autoridad, que no se haga obedecer en la generalidad del suelo del país y por la generalidad de los habitantes que lo forman, porque un gobierno que no gobierna es una palabra que carece de sentido*”. Y más adelante dice: “*La unión argentina constituye nuestro pasado de doscientos años y forma la base de nuestra existencia venidera. Sin la*

*unión de los intereses argentinos, habrá provincias argentinas, ni pueblo argentino: habrá riojanos, cuyanos, porteños, etc., no argentinos*". "Una provincia en sí es la impotencia misma y nada hará jamás que no sea provincial, es decir, pequeño, oscuro, miserable provincial, en fin aunque la provincia se apellide Estado". Sólo es grande lo que es nacional o federal. La gloria que no es nacional, es doméstica, no pertenece a la historia.

No podemos compartir estas expresiones alberdianas, que sólo encuentran su explicación como dice Ricardo Haro<sup>18</sup> en a) la controversia

---

<sup>18</sup> Confr. Ricardo HARO, "El pensamiento de Juan Bautista Alberdi y el derecho público provincial", en el *Libro de Homenaje a Juan Bautista Alberdi*, t. II, ob. cit., págs. 18/19. El Prof. Haro en su documentado estudio, en relación con la idea de Alberdi sobre el sistema mixto, cita la opinión de Dardo Pérez Guillou quien afirma: "en donde mejor se percibe la preocupación de Alberdi para lograr la unidad federativa con predominio unitario es en sus proyectos de constitución para la Argentina y para Mendoza". Y en el proyecto de Constitución Nacional menciona los arts. 15, 45, 67 inc. 5, 68 incs. 1, 2, 3, 4 y 7; 70 inc. 2, 104 y 107. En cuanto al proyecto de Constitución para Mendoza la cláusula más notable en tal sentido, porque supeditaba la provincia al gobierno federal, según el autor mendocino, es el inc. 10 del art. 35 que trata de las atribuciones del gobernador y dice así: "Envía al Congreso Nacional y al Presidente de la República, copias auténticas de todos los actos que sanciona la sala provincial, para examinar sin son conformes o contrarios a la constitución común, a los impuestos nacionales, a los tratados internacionales, o a los derechos de las otras provincias" (confr. ob. cit., págs. 17/18). A su vez, en cuanto a su concepto del federalismo como transición hacia el unitarismo, Haro nos recuerda las cartas de Alberdi a su amigo Juan María Gutiérrez y, en especial, a Félix Frías, a quien escribe desde Valparaíso con fecha 30 de agosto de 1853 y donde haciendo mención al libro que acaba de publicar sobre derecho público local le dice: "... Es una revista seria del sistema absurdo de nuestras instituciones de provincias, y el plan de las que deben prevalecer para que haya un Estado común y general. Es centralista por la tendencia, bajo apariencias de localismo"; y además le escribe el 7 de abril de 1863, criticando la reforma de 1860: "Por mi parte cada día detesto más a la dichosa federación, y con más gusto trabajaría para ver abolido del todo en nuestro país ese infernal sistema, que tiene convertido en cementerios a Méjico, Centro América, a Venezuela y Nueva Granada, y por fin, al bello país de su mismo origen los Estados Unidos... Vergüenza me da el pensar que el federalismo argentino que yo consideré como un régimen de transición hacia la consolidación, nos haya más bien llevado por la reforma hacia la disolución o desmembración, de que considero amenazado a nuestro país más inminentemente que nunca" (ob. cit., págs. 14/15, donde se menciona la obra de Alberdi *Cartas inéditas a Juan María Gutiérrez y a Félix Frías*, Buenos Aires, Luz del Día, 1953, págs. 272 y 281). En relación a este punto, finalmente Haro recuerda dos reflexiones de Alberdi: una en sus *Escritos póstumos* (pág. 244, en su nota 11) donde expresara: "Gobierno nacional significa gobierno único y solo para toda la nación" y otra, de 1866, donde

entre los intereses portuarios y los del interior, donde él imaginaba estos últimos defendidos por el gobierno central; b) en su concepto sobre la búsqueda del progreso que le hacía privilegiar al gobierno general; c) su fuerte temor a la desunión que podría producir un federalismo mal entendido; d) su idea de fortalecer el poder en dos aspectos: al ejecutivo sobre los otros dos poderes y al gobierno general sobre los provinciales; y e) su visión acerca del federalismo como una transición hacia un gobierno unitario.

En el Cap. XXIV titulado “Continuación del mismo asunto. Extensión de las facultades y poderes del gobierno general”, insiste sobre el alcance de estas facultades y reitera su idea acerca de una “federación mixta”, o sea una “unidad federativa” o una “federación unitaria”, ya que en su visión no podían darse los tipos puros y debía seguirse el modelo norteamericano. Pero también indica que para nuestro caso debía centralizarse aún más el sistema a adoptar. Veamos sus palabras al respecto: *“Bajo el gobierno español, nuestras provincias compusieron un solo virreinato, una sola colonia. Los Estados Unidos, bajo la dominación inglesa, fueron tantas colonias o gobiernos independientes absolutamente unos de otros como Estados. Cada Estado de Norteamérica era mayor en población que toda la actual Confederación Argentina; cada Provincia de ésta es menor que el condado o partido en que se subdividen aquellos Estados. Este antecedente, por ejemplo, hará que en la adopción argentina del gobierno compuesto de la América del Norte, entre más porción de centralismo, más cantidad de elemento nacional, que en el sistema de Norteamérica”*.

Analizado el pensamiento alberdiano sobre federalismo en las *Bases*<sup>19</sup>, como fuente directa e inmediata de la Constitución de 1853, nos interesa

---

respondiendo a su inquietud de por qué la revolución de América no alcanzará la centralización tan pronto como la Revolución Francesa, responde: *“La Revolución Francesa era esencialmente centralista y unitaria en el hecho de trabajar contra el feudalismo y el provincialismo. Era un paso hacia delante de un movimiento de centralización que contaba con ocho siglos de elaboración. La revolución en América, era un movimiento esencialmente descentralizador, desde que tenía por objeto desmembrar poderes que aunque situados en Europa se integraban por países americanos”* (confr. ob. cit., pág. 15).

<sup>19</sup> Porque también se refirió a esta amplia y compleja materia en otras de sus conocidas obras, como v.gr., sus *Elementos de derecho público provincial* o su *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina*, etc., en las que no nos podemos detener en razón de brevedad.

agregar que la “base” de dicha obra provino de los ideales que preconizara como miembro conspicuo de la Generación de 1837, como lo ha destacado en un reciente estudio Olsen A. Ghirardi <sup>20</sup>. El germen de su pensamiento fue acuñado junto a sus amigos Esteban Echeverría y Juan María Gutiérrez en el Salón Literario de Marcos Sastre, que se continuó más tarde en la Asociación de la Joven Argentina o Asociación de Mayo, donde Echeverría que la presidió, leyera su Credo, sus palabras simbólicas, a mediados de 1838.

Pero fue el 1° de enero de 1839 cuando -ya en el exilio en Montevideo- Alberdi publicara dichas palabras simbólicas, conocidas como el Dogma Socialista, de las que destacamos especialmente la N° 13, que fuera por él redactada y que es la que contiene su pensamiento sobre nuestra forma de Estado, que después desarrollará más extensamente en las *Bases*. Dicha palabra simbólica en verdad es el siguiente extenso título: “Abnegación de las simpatías que puedan ligarnos a las dos grandes facciones que se han disputado el poderío durante la Revolución”, que después fuera sintetizado así: “Desvinculación de las grandes facciones del pasado”. Allí está concretado el propósito de superación de los conflictos de unitarios y federales, además del análisis sobre la forma de estado, donde ya produce la enumeración de los antecedentes tanto unitarios como federales que después prácticamente repetirá en las *Bases* <sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Nos referimos al estudio de Olsen A. GHIRARDI titulado *De la escuela del Salón Literario (1837) a la Constitución Nacional (1853)*, todavía inédito, donde el presidente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, ilustra acabadamente sobre la importancia de dicha Generación de 1837, a la que caracteriza como una verdadera escuela, que influyera notablemente en la sanción de nuestra Ley Suprema a través de Alberdi, con sus *Bases*, que sirvieran como directo antecedente que utilizaron los constituyentes, y de Juan María Gutiérrez, que integrara la Comisión de Redacción de la Convención de Santa Fe.

<sup>21</sup> Confr. Olsen A. GHIRARDI, ob. cit., inédita, punto IV, donde se expresa: “*Estamos convencidos que el núcleo de los principios abrazados por los principales miembros de la Escuela del Salón Literario y el desarrollo que tuvieron, incluido indudablemente el propio Dogma, fueron la base de las Bases*”. Además de señalar el problema del federalismo, adelantado en la palabra simbólica 13, indica el autor que todo “*el esquema del trabajo*” de las *Bases*, “*el estudio de las necesidades del país*”, “*el problema del desierto y la población*”, “*el de la comunicación, los ferrocarriles y las vías navegables*”, “*el de la educación*”, etc., todo ello había sido tratado en la Escuela (confr. ob. cit., inédita).

Para finalizar este acápite, efectuaremos algunas reflexiones que sumamos a las que adelantamos a medida que analizábamos el pensamiento alberdiano. Para nosotros se aprecia en esta materia el realismo que lo caracterizara y que lo llevó a diseñar un federalismo vernáculo, sobre la base de la Constitución norteamericana, pero con una evidente potenciación de las atribuciones del Gobierno federal -al que denominaba como general o central-, como lo veremos en otro punto de este estudio cuando comparemos ambas Leyes Supremas. Creemos que su inteligencia le hizo admitir el triunfo de la causa federal, pero que su corazón estaba más cerca de las ideas unitarizantes y centralistas, que consideraba más eficaces para alcanzar su idea de progreso. Esto se deduce de su idea de adopción del federalismo como transición hacia el unitarismo. Por ello y más allá de los errores conceptuales que hemos señalado en su pensamiento a la luz de la doctrina moderna, estimamos que siempre será imprescindible conocer sus opiniones, pues han gravitado enormemente en nuestro derecho público y porque reflejan su notable talento.

Con el respeto debido que antes hemos manifestado por el ilustre padre de nuestro derecho público, expresamos por último que siendo hoy la descentralización del poder una de las ideas fuerza de los estados constitucionales y democráticos de Occidente y uno de los caminos a recorrer junto al de la integración para enfrentar los desafíos de la globalización<sup>22</sup>, su visión sobre el federalismo no tuvo la clarividencia que sí alcanzó en otros aspectos abordados en las mismas Bases y especialmente, en su obra “El crimen de la guerra”, de sorprendente actualidad, cuando incluso preconizara la creación de un Tribunal Internacional además de la integración entre las naciones.

No podemos finalizar este análisis de su pensamiento sobre esta materia sin efectuar referencia a las principales normas respectivas que redactara en su Proyecto de Constitución, en la segunda edición de las “Bases”, que como se advertirá, sirviera luego de fuente inmediata del texto constitucional consagrado en 1853:

---

<sup>22</sup> Como lo desarrollamos en nuestro libro *Integración y globalización: rol de las regiones, provincias y municipios*, con Prólogo de Eduardo García de Enterría, Buenos Aires, Depalma, 2000.

En el art. 1º expresó sobre la forma de estado y la regla de distribución de competencias: “La República Argentina se constituye en un Estado federativo, dividido en Provincias, que conservan la soberanía no delegada expresamente, por esta Constitución, al Gobierno Central”.

En el art. 2º, sobre forma de gobierno y capital: “El gobierno de la República es democrático, representativo, federal. Las autoridades que lo ejercen tienen su asiento..., ciudad que se declara federal.”

En el art. 5º, sobre intervención federal: “Interviene sin requisición en su territorio al solo efecto de restablecer el orden perturbado por la sedición”.

En el art. 7º, sobre las constituciones provinciales y su revisión por el Congreso: “La Confederación garantiza la estabilidad de las constituciones provinciales, con tal que no sean contrarias a la Constitución general para lo cual serán revisadas por el Congreso antes de su sanción”.

Los arts. 6º y 8º al 15, sobre el valor de los actos públicos de una provincia, imposibilidad de establecer aduanas interiores, ciudadanía provincial, extradición, formación de nuevas provincias y supremacía constitucional, también se reflejaron en el texto de 1853.

El art. 40 del Proyecto, sobre el Poder Legislativo, estableció: “Un Congreso federal compuesto de dos cámaras: una de Senadores de las provincias, y otra de Diputados de la Nación, será investido del poder legislativo de la Confederación”.

El genial tucumano proyectó la elección de un senador efectivo por cada provincia (art. 53), con seis años de mandato (art. 56) y otorgó a dicho cuerpo la iniciativa sobre las reformas de la Constitución (art. 60).

En cuanto a las competencias del Congreso, en el art. 67 inc. 5 le atribuyó: “Legislar en materia civil, comercial y penal”.

A su vez, en cuanto a las competencias del presidente, en el art. 85 inc. 3, postuló: “Es el jefe inmediato y local de la ciudad federal de su residencia”.

Con respecto a las competencias de los tribunales federales del poder judicial, en el art. 98 indicó entre otras, la siguiente: “Conocen igualmente de las causas ocurridas... entre una provincia y sus propios vecinos,...”.

Ya en la Sección 2ª, que titulara “Autoridades o gobiernos de provincia”, proyectó estos artículos:

El art. 99, sobre distribución de competencias: “Las provincias conservan todo el poder que no delegan expresamente a la Confederación”; los arts. 100 y 101 sobre autonomía, que expresaron respectivamente: “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas” y “Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno general”. Y en este aspecto, pero vinculado a la sanción de las constituciones provinciales, prescribió en los arts. 102 y 103, respectivamente: “Cada Provincia hace su Constitución, pero no puede alterar en ella los principios fundamentales de la Constitución general del Estado” y “A este fin, el Congreso examina toda Constitución Provincial antes de ponerse en ejecución”.

Por último, sus arts. 104 a 107 sobre tratados interprovinciales, facultades prohibidas a las provincias, resolución de quejas y conflictos provinciales y la consagración de los gobernadores como agentes naturales del gobierno general, también sirvieron de antecedentes de los artículos sancionados en el texto de 1853.

Se observa entonces del análisis de estas normas alberdianas sobre federalismo que:

a) Su modelo esencial fue la Constitución norteamericana de 1787, pues de allí emergen los similares grandes principios de nuestra Federación en cuanto a la distribución de competencias entre el gobierno federal y las provincias y en cuanto al Senado.

b) Sin embargo se apartó de dicho modelo, para consagrar una federación más centralizada, como surge de estos aspectos: 1. La revisión de las constituciones provinciales por parte del Congreso. 2. La facultad de sancionar los códigos de fondo por parte del Congreso. 3. La competencia de los tribunales federales para resolver los conflictos entre una provincia y sus vecinos. 4. Los demás diferencias que mencionaremos más adelante entre nuestra federación y la norteamericana, según la opinión de Arturo M. Bas. 5. Por sus particulares conceptos antes referidos.

### **III. El federalismo en la Constitución de 1853**

Como es sabido, los convencionales de Santa Fe de 1853 sancionaron nuestra Ley Suprema teniendo como precedente el modelo norte-

americano de 1787, según manifestaciones de Gorostiaga y Gutiérrez, que había establecido una república presidencialista como forma de gobierno y el federalismo como forma de estado, además de otro antecedente directo e inmediato: el libro las *Bases* antes referido, que igualmente se fundaba en aquél modelo, aunque con las diferencias que acabamos de señalar.

Como inmediatamente veremos, resulta evidente que en el texto de 1853 fue determinante en el diseño del federalismo la influencia alberdiana, que estuvo especialmente representada por su amigo Juan María Gutiérrez, que fue uno de los más destacados miembros de la Comisión Redactora. Por razones de brevedad no podemos realizar un análisis más exhaustivo de la comparación entre cada una de las normas que observáramos del Proyecto de Constitución de Alberdi y el texto sancionado por la Convención Constituyente en 1853.

Pero de todas maneras, es notoria la similitud entre ambos instrumentos en materia de federalismo, como se aprecia especialmente en los arts. 1º al 15 y 99 al 107 del proyecto incorporado en la 2ª edición de las *Bases* y los correspondientes a los arts. 1º al 13 (forma de Estado federal), 32 (Congreso), 42 (Senado), 64 incs. 11 (atribución del Congreso para sancionar los Códigos de Fondo) y 28 (atribución del Congreso para revisar las Constituciones provinciales), 83 inc. 3 (atribución del presidente como jefe inmediato y local de la Capital Federal), 97 (competencia de los tribunales federales para resolver los conflictos entre una provincia y sus vecinos) y 101 al 107 del Título Segundo sobre Gobiernos de Provincia del texto constitucional sancionado en 1853. En consecuencia, expondremos seguidamente de manera sintética la consagración del federalismo como forma de Estado en dicha instancia originaria.

De conformidad con los principios de la federación norteamericana, nuestro Estado comportó la coexistencia de distintos órdenes estatales y gubernamentales, el federal y los provinciales, con una distribución de competencias que otorga al primero sólo las facultades delegadas en forma expresa o implícita, mientras que a las provincias les corresponden las facultades residuales, además de su propia autonomía en lo institucional (poder constituyente), político, financiero y administrativo. Nos parece conveniente reproducir algunas normas de fundamental importancia y referir otras para comprender esa primera versión normativa de nuestro federalismo, de innegable influencia alberdiana.

En primer lugar, en el notable Preámbulo se hizo referencia a la Confederación Argentina y a la reunión de su Congreso General Constituyente “... por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes...”.

Luego, en el art. 1° se estableció: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, según lo establece la presente Constitución”.

El art. 3° prescribió: “Las autoridades que ejercen el Gobierno federal residen en la ciudad de Buenos Aires, que se declara capital de Confederación por una ley especial”.

El art. 5° dispuso: “Cada provincia confederada dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria gratuita. Las constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

El art. 6° ordenó: “El Gobierno federal interviene con requisición de las legislaturas o gobernadores provinciales, o sin ella, en el territorio de cualquiera de las provincias, al solo efecto de restablecer el orden público perturbado por la sedición o atender a la seguridad nacional amenazada por un ataque o peligro exterior”.

El art. 41 expresó sobre las facultades de la Cámara de Diputados en el juicio político: “Sólo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente y vicepresidente de la Confederación y a sus ministros, a los miembros de ambas cámaras, a los de la Corte Suprema de Justicia y a los gobernadores de provincia, por delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos, violación de la Constitución, u otros que merezcan pena infamante o de muerte, después de haber conocido de ellos a petición de parte o de algunos de sus miembros y declarado haber lugar a la formación de causa por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes”.

El art. 42 indicó: “El Senado se compondrá de dos senadores de cada provincia, elegidos por sus legislaturas a pluralidad de sufragios, y de dos por la capital, elegidos en la forma prescripta para la elección del presidente de la Confederación. Cada senador tendrá un voto”.

En el art. 64 sobre Atribuciones del Congreso, se estableció en el inc. 11: “Dictar los códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, y especialmente, leyes generales para toda la Confederación sobre ciudadanía y naturalización,...”, y en el inc. 28: “Examinar las constituciones provinciales y reprobárlas, si no estuviesen conformes con los principios y disposiciones de esta Constitución...”.

En el art. 83 sobre Atribuciones del Ejecutivo, se consignó en el inc. 3: “Es el jefe inmediato y local de la capital de la Confederación”.

En el art. 97 sobre Atribuciones del Poder Judicial, se dijo: “Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Confederación el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución y por las leyes de la Confederación, con la reserva hecha en el inc. 11 del art. 64 y por los tratados con las naciones extranjeras, de los conflictos entre los diferentes poderes públicos de una misma provincia, de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros, de las causas del almirantazgo y jurisdicción marítima; de los recursos de fuerza; de los asuntos en que la Confederación sea parte; de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia y sus vecinos; y entre una provincia y contra un Estado o ciudadano extranjero” y en el art. 98 sobre la competencia de la Corte Suprema de Justicia: “En estos casos, la Corte Suprema ejercerá su jurisdicción por apelación, según las reglas y excepciones que prescriba el Congreso; pero en todos los asuntos concernientes a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, en los que alguna provincia fuese parte y en la decisión de los conflictos entre los poderes públicos de una misma provincia, la ejercerá originaria y exclusivamente”.

En el art. 101 se prescribió la norma básica en la distribución de competencias, de la siguiente manera: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

El art. 102 expresó: “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal”.

El art. 103 ordenó: “Cada provincia dicta su propia constitución, y antes de ponerla en ejercicio, la remite al Congreso, para su examen, conforme lo dispuesto en el artículo 5”.

Asimismo se establecieron las facultades concurrentes para la Federación y las provincias (art. 104) y las prohibidas para las provincias (art. 105), como así también los conflictos interprovinciales (art. 106) y que los gobernadores provinciales son agentes naturales del Gobierno federal para cumplir la Constitución y las leyes de la Nación (art. 107, o sea el último artículo del texto constitucional de 1853).

Se aseguró la libertad de comercio y se prohibieron las aduanas interiores (arts. 9° al 12) y se posibilitó la formación de nuevas provincias (art. 13).

Se organizaron un tesoro federal y los respectivos de cada una de las provincias (arts. 4° y 64)

Reiteramos entonces que en esta primera versión normativa del federalismo de 1853 se consagró un modelo más centralizado que el norteamericano, con notoria influencia del pensamiento de Alberdi.

No obstante ello, se advierten algunas diferencias entre el Proyecto de las *Bases* y el texto constitucional, como v.gr., en los agregados que contiene este último, a saber: a) en la competencia del Congreso para juzgar a los gobernadores de provincia por juicio político (art. 41) y b) en la competencia de la Corte Suprema de Justicia para juzgar originariamente los conflictos entre los poderes públicos de una misma provincia, que consolidan aún más la centralización de nuestro federalismo en relación a su modelo norteamericano.

#### **IV. El federalismo en la reforma de 1860**

Luego de la secesión de la provincia de Buenos Aires -que rechazara el Acuerdo de San Nicolás de 1852 y que no estuviera presente en la Convención Constituyente de Santa Fe-, continuaron los conflictos con la Federación Argentina, hasta que se produjo la batalla de Cepeda en 1859, donde el Gral. Urquiza -como jefe de la Confederación Argentina- triunfó y como consecuencia de ello, se produjo la firma del Pacto de San José de Flores, o Pacto de Unión (11/11/1859), y luego el Pacto complementario de Paraná (6/6/1860), que significara la integración de aquella provincia a la Federación, previa reforma de la Constitución Nacional de 1853.

Dicha reforma se produjo por un procedimiento especial, distinto al previsto en el texto de 1853, por lo que algunos constitucionalistas<sup>23</sup> sostienen que se trató también del ejercicio de un poder constituyente originario, en lugar de uno derivado y por eso designan a nuestra Ley Suprema como de 1853 y 1860.

Más allá de esta cuestión, interesa resaltar que dicha reforma produjo 22 importantes modificaciones<sup>24</sup> de las que sólo analizaremos las vinculadas a nuestro tema. En este sentido es notorio que la intención fue la de afirmar una mayor descentralización del poder y por tanto de las autonomías provinciales, atenuándose la influencia alberdiana, para volver a una mayor cercanía al modelo norteamericano, según lo postulaba Domingo Faustino Sarmiento<sup>25</sup>. En este aspecto, podemos mencionar las siguientes reformas:

---

<sup>23</sup> Como Carlos Sánchez Viamonte, Germán José Bidart Campos y Alberto Demicheli.

<sup>24</sup> Confr. Alberto DEMICHELI, ob. cit., pág. 364 y ss..

<sup>25</sup> El polifacético Sarmiento, educador y maestro de América, fue también un destacado constitucionalista, como lo demostrara en su libro *Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina*, en sus apasionados y formidables debates con Alberdi, en sus opiniones en las diversas magistraturas públicas que ocupara y en el dictado de la primera Cátedra de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Postuló un mayor seguimiento de la Constitución, la jurisprudencia y el federalismo norteamericanos, pues con su visión racionalista pensaba que así como en aquel país habían tenido especial éxito dichas instituciones, lo mismo debía ocurrir aquí. Además, ya había adelantado algunas de sus ideas y propuestas en ese libro de antología de nuestra literatura que es el *Facundo*. Así como Alberdi fue el intelectual que influyó a los constituyentes de 1853, podemos decir que Sarmiento ocupó dicha posición en relación a los constituyentes de 1860. Aunque ambos formaron parte de la notable Generación de 1837, después produjeron algunos de los más célebres, profundos y ejemplares debates de toda nuestra historia. Alberdi luchó denodadamente en contra de los “porteños” -donde ubicaba a Sarmiento-, en defensa del “interior”. Por eso criticó duramente a la reforma de 1860 y después, los hechos posteriores a la batalla de Pavón, que significaron el liderazgo de Buenos Aires, en sus libros *Grandes y pequeños hombres del Plata* y *La República Argentina consolidada en 1880 con la ciudad de Buenos Aires por capital*. Sin embargo, sostuvo Carlos S.A. Segreti (“El pensamiento político de los hombres del interior desde la Revolución de Mayo hasta promediar el siglo XIX -Gorriti, Zavallía, Solá, Brizuela y Sarmiento-” en el libro *Historia y evolución de las ideas políticas y filosóficas argentinas*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias de

a) En el art. 3º, que fijaba a Buenos Aires como Capital de la República, se estableció el mismo principio del art. 13, o sea el de la integridad territorial en la creación de nuevas provincias, lo que importó que el territorio de la Capital Federal debía ser determinado por una ley del Congreso, previa cesión de los territorios respectivos por parte de la Legislatura de la o las provincias en cuestión.

b) En el art. 5º, se suprimieron dos requisitos fijados para el ejercicio de la autonomía provincial: uno, la revisión de las constituciones por parte del Congreso de la Nación (también contemplada en los arts. 64 inc. 28 y 103) y otro, la gratuidad de la enseñanza primaria.

c) En el art. 6º sobre intervención federal. se precisó la redacción de las causales de intervención para reducir el arbitrio de las autoridades federales, indicándose la necesidad de una previa requisición por parte de

---

Córdoba, 2000, pág. 127 y ss.) que Sarmiento también tenía prevenciones contra los porteños. Recordamos además en tal sentido, que en el momento más crítico del enfrentamiento que separaba a Buenos Aires de la Confederación, pronunció una de sus grandes frases: “*Soy porteño en las provincias, provinciano en Buenos Aires y argentino en todas partes*”. Nosotros, que creemos fervientemente en el federalismo y en general en la descentralización del poder, valoramos profundamente tanto las denuncias de Alberdi contra la hegemonía porteña y en defensa del interior, como las ideas de Sarmiento para la Convención de 1860 a favor de un federalismo más descentralizado que el de 1853, al consagrar una mayor autonomía de las provincias. En este último aspecto no dudamos en imaginar que ello se debió a una defensa particular de los intereses de la provincia de Buenos Aires, más que a una definitiva coherencia del sanjuanino en materia de federalismo. En consecuencia, bajo el análisis objetivo de la normativa en estudio, nos resulta por demás evidente que se consagró un federalismo más descentralizado en 1860, como lo hemos destacado. Expresamos asimismo que en la compleja historia argentina no resulta fácil precisar la dicotomía de “unitarios” y “federales” o la de “porteños” y “provincianos”, pues dichas caracterizaciones requieren de finas y precisas distinciones y aclaraciones para no caer en graves equívocos. Por otra parte, estimamos que nuestro problema histórico se encuentra especialmente abarcado en el estudio de la dramática relación entre Buenos Aires y el interior del país. No podemos finalizar esta brevísima referencia a estas dos gigantescas personalidades de nuestra historia argentina y americana, Alberdi y Sarmiento, sin dejar de expresar nuestro sentido homenaje a ellas, como a los constituyentes y a los que contribuyeron a la sanción de la Constitución Nacional, especialmente, el general Justo José de Urquiza, en el marco actual, que nos encuentra sumergidos en una decadencia muy lejana de los ideales que los prohombres de la nacionalidad preconizaron. Ojalá que sus ejemplos de patriotismo y entrega sin condiciones a la causa de la argentinidad sirvan para iluminar las actuales y futuras generaciones de argentinos.

las autoridades provinciales al Gobierno federal, para el sostenimiento de las mismas en caso de sedición o de invasión de otras provincias.

d) Se agregó el art. 32 que prohíbe al Congreso restringir la libertad de imprenta o establecer sobre ella la jurisdicción federal.

e) Se estableció en el art. 34 la incompatibilidad en el ejercicio de los cargos de miembros de las cortes de justicia federales y los tribunales provinciales.

f) Se modificaron los arts. 36 y 41 (que después fueron el 40 y 47) en cuanto a los requisitos para ser legislador, agregándose a la edad y la ciudadanía, la de ser “natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella”.

g) Se excluyó del art. 41 (después art. 45) a los gobernadores, que estaban sujetos en el juicio político al Congreso de la Nación.

h) En el art. 64 (después art. 67) sobre atribuciones del Congreso, luego de la facultad de sancionar los códigos, se agregó lo siguiente: “sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones”; y en el inc. 28, se suprimió la facultad del Congreso de examinar las constituciones provinciales.

i) Se suprimió en los arts. 97 y 98 (después 100 y 101) la atribución del Poder Judicial Federal de resolver las causas entre una provincia y sus vecinos y de la Corte Suprema en particular, de decidir sobre los conflictos entre los poderes públicos de una misma provincia.

i) Finalmente mencionamos las reformas a los arts. 4º y 64 (después art. 67) vinculadas a los derechos de exportación y aduanas <sup>26</sup>, además

---

<sup>26</sup>Un tema muy importante como el de la propiedad de las rentas de aduanas, que había separado a la provincia de Buenos Aires del resto de la Federación, -ya que aquella usufructuaba éstas en base al cuantioso producido del puerto de la ciudad de Buenos Aires-, fue resuelto en forma definitiva recién en la reforma constitucional de 1866, que dispuso la federalización de las aduanas y de los derechos respectivos. Debe tenerse presente que en esta reforma de 1866 estuvo en discusión lo vinculado a los derechos de exportación, pues algunas provincias como Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, defendieron la propiedad provincial de éstos. Pero en una ajustada votación de 22 a 19 se resolvió que corresponderían al gobierno federal, particularmente necesitado

de las especiales prerrogativas reconocidas a la provincia de Buenos Aires, en los arts. 31 y 101 (después art. 104), que fueron fruto especialmente del Pacto de Paraná de 1860, donde la Federación debió ceder ante las exigencias de dicha Provincia que no quería la federalización de su aduana.

En este aspecto, no puede dejar de advertirse que Buenos Aires defendió como siempre sus intereses y para ello logró consagrar un diseño constitucional que fortaleció notoriamente las autonomías provinciales, en desmedro de las amplias competencias que se habían reconocido al gobierno federal <sup>27</sup>.

Alberto Demicheli sostuvo que en 1860 nuestra Constitución presentó “perfiles definidores notablemente federalizados con relación a 1853”,

---

de ellos en virtud de la guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay. En dicha sesión del 12 de septiembre de 1866 fue miembro informante del despacho el convencional Daniel Aráoz de Jujuy, mientras que planteó su rechazo el convencional Martín Ruiz Moreno de Entre Ríos. En definitiva, se aprobó la supresión en el art. 4° de las frases “hasta 1866, con arreglo a lo estatuido en el inc. 1° del art. 67” y de este último, “hasta 1866, en cuya fecha cesarán como impuesto nacional, no pudiendo serlo provincial”. Ambas frases habían sido incorporadas por la reforma constitucional de 1860, a propuesta de la provincia de Buenos Aires. La Convención Constituyente de 1866 fue la más breve de la historia, pues la sesión preparatoria fue el 10 de septiembre y la tercera y última fue el 12 de septiembre de dicho año (véase Isidoro J. RUIZ MORENO, *La reforma constitucional de 1866*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1983).

Volviendo a la reforma de 1860, a pesar de la trascendencia de ésta, ya que integrara definitivamente la República Argentina, terminando con la secesión de la poderosa provincia de Buenos Aires, los conflictos entre ella y el gobierno federal continuaron. Y luego de la batalla de Pavón, donde triunfara el Gral. Mitre, se produjo el primer gobierno de facto de nuestra historia y a partir de 1862 fue electo presidente dicho jefe de la provincia de Buenos Aires, con lo que el liderazgo de la organización nacional fue ejercido desde dicha provincia. Reiteramos aquí que ello es expresión de este problema estructural no resuelto de Buenos Aires y el país, que atraviesa toda nuestra historia, y que afecta gravemente el funcionamiento de nuestro federalismo.

<sup>27</sup> Como se había efectuado en el texto constitucional de 1853 con la influencia de Alberdi; y por ello éste reaccionó críticamente al comentar la reforma de 1860, según lo observamos en su carta del 7 de abril de 1863 dirigida a Félix Frías (ver nota 18). Por razones de brevedad no podemos detenernos en el análisis de uno de los debates más importantes de nuestra historia constitucional, como fue el sostenido por dos prohombres de la nacionalidad: Alberdi y Sarmiento, que hicieron sentir su influencia en las convenciones de 1853 y 1860, respectivamente.

que encontraron sus fuentes en el texto norteamericano de 1787 y en los reclamos de Artigas de 1813<sup>28</sup>.

Por nuestra parte, también estimamos que dichas reformas profundizaron la descentralización del poder en nuestra Ley Suprema, modificando en parte la fuerte influencia de Alberdi, que se había alejado de manera ostensible del modelo federal norteamericano de 1787. No obstante dicha reforma, como veremos seguidamente, las diferencias con aquel texto subsistirían, pues no cabe dudar que nuestra Constitución fue una creación genuinamente argentina. De todas maneras, desde un análisis comparado de los regímenes federales, resulta incuestionable que la letra y espíritu de la Carta Fundamental de 1853 y 1860 consagraron esta forma de Estado, ubicada en las antípodas del unitarismo. Concluimos este punto indicando que aunque nuestro federalismo normativo de esas dos etapas no alcanzara el grado de descentralización del norteamericano<sup>29</sup>,

---

<sup>28</sup> Confr. Alberto DEMICHEL, ob. cit., pág. 375.

<sup>29</sup> El distinguido antecesor en nuestra Cátedra de Derecho Público Provincial y Municipal de la Universidad Nacional de Córdoba, Arturo M. Bas (confr. *El derecho federal argentino*, Buenos Aires, Abeledo, 1927, t. 1, págs. 33/46) señaló las siguientes diferencias en esta materia entre los dos textos supremos de los Estados Unidos de América de 1787 y de nuestro país de 1853-1860: 1º) Por las formas y solemnidades exigidas para la consagración definitiva de la Ley Fundamental, ya que en nuestro caso se consideró suficiente el voto de los representantes del pueblo de las provincias en 1853, mientras que en Estados Unidos, según el art. VII de la Constitución, fue necesaria la ratificación por parte de las legislaturas de 9 Estados, o sea 2/3 de los 13 existentes, lo que recién se logró en 1791, a cuatro años de su sanción en Filadelfia.

2º) Por la manera en que se reforman ambas constituciones, pues la nuestra establece el sistema de convención previa declaración de la necesidad de la reforma por ambas cámaras del Congreso en el art. 30, mientras que la norteamericana prescribe que una enmienda puede efectuarse por el Congreso, con el voto de 2/3 partes de cada una de las cámaras, o por una Convención, convocada por el Congreso a pedido de las 2/3 partes de las legislaturas de los Estados, que requieren además la ratificación por parte de las legislaturas de 3/4 de los Estados o por convenciones celebradas en 3/4 de los Estados, según el modo de ratificación que elija el Congreso, según lo dispone el art. 5º.

3º) En materia de religión, mientras la nuestra en el art. 2º proclamó el sostenimiento del culto católico apostólico romano, la norteamericana en su 1ª Enmienda ordenó que el Congreso no dictaría leyes sobre un culto religioso.

4º) En relación a la igualdad de los Estados, la Constitución norteamericana en el art. 5º *in fine* prescribió "... que no se privará a ningún Estado, sin su consentimiento, de

---

su derecho a igualdad de sufragio en el Senado”, mientras que nosotros carecemos de dicha importante norma.

5º) En materia de impuestos, pues la Constitución norteamericana en su art. 1º, Sección 2ª, inc. 3 expresa que los impuestos directos deben distribuirse entre los varios Estados, según su población, mientras que la nuestra en el art. 67 inc. 2 (ahora 75 inc. 2, luego de la reforma constitucional de 1994) estableció la proporcionalidad no en relación a la población particular de cada provincia, sino buscando su igualdad en todo el territorio de la Nación. Por otra parte, el inc. 5 de la Sección 8ª de dicho art. 1º prohíbe al Congreso norteamericano establecer derechos o impuestos sobre artículos que se exporten de un Estado, mientras la nuestra en sus arts. 4º y 67 inc. 1 (ahora 75 inc. 1) enumeró entre las rentas del Tesoro federal a los derechos de exportación. Finalmente, nuestra Ley Suprema prohibió a las provincias tener aduanas y percibir derechos de importación o exportación en sus arts. 9º, 10 y 11, mientras que la norteamericana indicó lo contrario por el art. 1º, Sección 10ª, párrafo 2º, que dice: “Ningún Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, gravar con impuestos o derechos las importaciones o exportaciones, excepto las que fueren absolutamente necesarias para ejecutar sus leyes de inspección; y el producto neto de todos los derechos e impuestos con que un Estado grave las importaciones o exportaciones será para el uso del Tesoro de los Estados Unidos; y todas estas leyes estarán sujetas a la revisión y dominio del Congreso”.

6º) En materia electoral, en cuanto a la organización de los poderes federales, la atribución es del Congreso en nuestro caso, en cambio en los Estados Unidos, por la mayor descentralización imperante, es competencia de cada uno de los Estados. Así lo indican el art. 1º, Sección 2ª, párrafo 1º para la elección de los miembros de la Cámara de Representantes y el mismo artículo, Sección 4ª, párrafo 1º además de la Enmienda XVII para la elección de los senadores. Asimismo, el art. 2º, Sección 1ª, párrafo 2º indica lo propio para la elección de presidente y vicepresidente de la Nación al decir que “... cada Estado nombrará, de la manera que su Legislatura lo ordene, un número de electores igual a todo el número de senadores y representantes que el Estado tenga derecho en el Congreso”.

7º) En cuanto a la representación en el Congreso de la Capital de cada país, mientras que en nuestro caso se la permitió en ambas cámaras por los arts. 37 y 46 (ahora 45 y 54), en el caso norteamericano se lo impidió inicialmente y sólo hace pocos años por medio de una de las últimas enmiendas se reconoció dicho derecho para la Cámara de Representantes. Asimismo, luego de la reforma constitucional de 1994 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene reconocida dicha representación en ambas cámaras, con presidencia de que siga siendo o no la Capital Federal. En cuanto a ésta, de cambiar su sede en el futuro, tendrá representación de su población en la Cámara de Diputados, según lo dispuesto por el art. 45.

8º) Sobre la legislación de fondo, en nuestro caso existe unidad ya que su dictado es atribución del Congreso Nacional en virtud de lo que dispuso el art. 67 inc. 11 (ahora 75 inc. 12), mientras que en Estados Unidos ello no existe, pues dicha competencia corresponde a los Estados.

---

9º) Respecto a las atribuciones de la justicia federal, en causas contra uno de los Estados o provincias existe otra importante diferencia, pues mientras nuestra Constitución en su art. 100 (actual 116) establece dicha competencia al expresar: “Corresponde a la Corte Suprema y a los Tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas entre una provincia y los vecinos de otra... o entre una provincia y sus vecinos contra un Estado o ciudadano extranjero”, en el caso norteamericano la solución es la opuesta. En efecto, recuerda Bas que ya al someterse la Constitución a la ratificación de los Estados, se objetó que se exponía a cualquiera de los mismos a ser demandado por ciudadanos de otro Estado, lo que afectaba su poder y dignidad; y en 1793 en el caso “Chisholm v. Georgia” cuando la Corte Suprema aceptó un juicio contra este Estado, éste se negó a comparecer, desconociendo la jurisdicción del alto tribunal, en la cual éste insistió. Como otros Estados acompañaron al citado en su planteo, se produjo posteriormente la sanción de la Enmienda XI que dice: “El Poder Judicial de los Estados Unidos no se entenderá que pueda extenderse a ninguna causa, en ley o equidad, iniciada o proseguida contra uno de los Estados por ciudadanos de otro Estado, o por ciudadanos o súbditos de un Estado extranjero”.

10) En materia de ciudadanía, nuestra Constitución consagra la unidad al atribuir al Congreso de la Nación en su art. 67 inc. 11 (hoy 75 inc. 12) el dictado de “... leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y nacionalidad, con sujeción al principio de la nacionalidad natural y por opción en beneficio de la argentina...”, mientras que la Constitución norteamericana acepta además el criterio de las ciudadanía estatales, con la sola limitación de la Enmienda XIV Sección 1ª, que dice: “Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sujetas a su jurisdicción, son ciudadanos de los Estados Unidos y del Estado en que residen...”.

11) En la elección de Presidente y vicepresidente de la Nación, para el caso de no alcanzarse la mayoría absoluta de votos de los electores, la Constitución Nacional en sus arts. 82 al 85 (ahora derogados pues se estableció una elección directa) determinaba que el Congreso elegiría dichos altos funcionarios “a pluralidad absoluta de sufragios y por votación nominal”. En cambio, en Estados Unidos la Enmienda XII prescribe que en ese caso, quien debe elegir es la Cámara de Representantes, donde “los votos deberán ser tomados por Estados, teniendo su voto, la representación de cada uno de los mismos”, lo que significa establecer también aquí la igualdad de los Estados, evitando el predominio de los de mayor representación.

12) En cuanto a la designación de funcionarios por parte del presidente con acuerdo del Senado, también se observa otra trascendente diferencia pues mientras en nuestro caso la regla es la excepcionalidad, para los casos indicados, según el art. 86 incs. 5, 10 y 16 (ahora 99 incs. 4, 7 y 19), en aquel país dicho acuerdo es la regla ordinaria, ya que el art. 2º, Sección 2ª, párrafo 2º expresa que el presidente “nombrará por y con el consejo y consentimiento del Senado... todos los empleados de los Estados Unidos, cuyos nombramientos no estén determinados de otro modo en esta Constitución, y que sean establecidos por ley: pero el Congreso podrá, por ley, conferir el nombramiento de

---

los empleados inferiores, cuando lo tenga por conveniente, al presidente, a los Tribunales legales o a los jefes de Departamento”.

Esta diferencia muestra no sólo la mayor descentralización del poder en el modelo norteamericano, que potencia el rol del Senado, donde están representados igualitariamente los Estados, sino además, la concepción alberdiana en torno a los atribuciones presidenciales. Es bien conocido que si bien nuestro prócer siguió aquí los lineamientos de la Constitución de Filadelfia, también consagró mayores poderes de conformidad al modelo de la Constitución chilena de 1833, que perfilaron un presidencialismo muy fuerte, que deviniera posteriormente en un sistema hiperpresidencialista. Recuérdese que Alberdi en las *Bases* sostuvo que había que dar todo el poder necesario al Presidente, pues del mismo dependía la suerte de la América del Sur. La modificación de esta importante cuestión, vital para nuestro sistema republicano de división y equilibrio de poderes, fue una de las ideas fuerza de la reforma constitucional de 1994, tema en el que no nos podemos detener porque excede el propósito de este estudio. No obstante ello, y en directa relación a este punto, en dicha Convención y en nuestro carácter de convencional, postulamos la ampliación de los cargos que requerían dicho acuerdo senatorial en la designación del presidente. En efecto, propusimos para el art. 86 un nuevo inciso, el 10 bis, que decía: “Nombra y remueve, con acuerdo del Senado, a los miembros del Directorio del Banco Central y a todos aquellos funcionarios de organismos de control, para cuya designación las leyes exijan el acuerdo del Senado” (confr. *Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h.)*, Buenos Aires, Imprenta del H. Congreso de la Nación, 1995, págs. 25/43, donde se transcribe el proyecto obrante en el Expediente 72 - Hernández, Antonio M. “Proyecto de Reforma de la Constitución Nacional conforme los criterios fijados por la ley 24.309” de dicha Convención Nacional Constituyente”, en cuyo art. 19 nos referíamos a las modificaciones del art. 86, en pág. 31).

13) En materia de intervención federal en las entidades locales, también se advierten diferencias, entre el art. 6 de nuestra Ley Suprema y su antecedente norteamericano del art. 4º Sección 4ª, porque:

a) En nuestro caso se hace referencia a la intervención en el territorio de las provincias, en los supuestos indicados, mientras que en el caso norteamericano se indica que el gobierno federal debe proteger a los Estados o a sus autoridades;

b) En nuestro caso dicha intervención puede llegar a la suplantación de las autoridades locales por parte del comisionado federal, mientras que en aquél la acción tuitiva importa el apoyo a la acción de los gobiernos estatales;

c) El art. 6º invocado autoriza la intervención para reponer a las autoridades derrocadas, mientras que ello no se prescribe en aquella Constitución;

d) Nuestra Constitución asegura al pueblo de cada una de las provincias el goce y ejercicio de sus propias instituciones (art. 5º), mientras que la norteamericana sólo garantiza una forma republicana de gobierno. Nosotros pensamos que más allá de las pequeñas

en modo alguno se puede hoy hablar de federalismo “mixto” u otra expresión similar, sino de las particulares características del “proceso federal argentino”.

## V. El federalismo en la reforma constitucional de 1994

### 1. Introducción

La reforma constitucional de 1994 tuvo como una de sus ideas fuerza la acentuación de la descentralización del poder en nuestro país, como se observa en tres capítulos fundamentales: el federalismo, la autonomía municipal y la ciudad de Buenos Aires <sup>30</sup>.

---

diferencias observadas entre ambos textos constitucionales en esta materia, la distancia ha sido inconmensurable pues en nuestro comportamiento institucional, la intervención federal ha sido el lamento clásico del federalismo argentino, ya que con violación de la letra y espíritu de la Ley Suprema, éste fue uno de los instrumentos más eficaces para centralizar el país y avasallar las autonomías provinciales.

14) En relación a los subsidios del gobierno federal, nuestra Carta Fundamental en su 67 inc. 8 (hoy 75 inc. 9) estableció dicha atribución del Congreso para las provincias “cuyas rentas no alcancen a cubrir sus gastos ordinarios”, mientras que en aquélla no existe una disposición similar, lo que refleja la mayor independencia de los Estados de la Unión.

15) Finalmente, tampoco existe en el texto norteamericano una norma como la del art. 110 (ahora 128) de la Constitución Nacional, según la cual los gobernadores de Provincia son “agentes naturales del Gobierno Federal” para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación”, que como sabemos, es de difícil interpretación en un Estado federal como el nuestro.

Confirmamos así la opinión que adelantáramos sobre el mayor grado de descentralización del poder consagrado por el texto norteamericano, que con su recta aplicación en más de 200 años, ha permitido un portentoso y ejemplar desarrollo de su federalismo como forma de Estado.

<sup>30</sup> Hemos estudiado este tema en nuestro libro *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1997, donde efectuamos un análisis amplio de la descentralización del poder en nuestro país y obra a la que nos remitimos en razón de brevedad.

Esta materia del federalismo es de aquéllas en que más se observa la distancia entre la “norma” y la “realidad” constitucional, pues a lo largo de la historia argentina, se fue produciendo un extraordinario proceso de centralización en el área metropolitana de Buenos Aires, que impidió la vigencia efectiva de los principios federales de la Ley Suprema de 1853 y 1860. Por este motivo, la Convención Nacional Constituyente de 1994 destinó su segundo debate en extensión a esta temática, al abarcar ampliamente sus distintos aspectos, como seguidamente sintetizamos <sup>31</sup>. Aunque aclaramos que nos detendremos especialmente en los aspectos institucionales y políticos, en razón del tema que estamos abordando.

## *2. Aspectos institucionales y políticos del federalismo*

### *2.A. Los cuatro órdenes de gobierno de la federación argentina*

Sostenemos que luego de la reforma constitucional de 1994 existen cuatro órdenes de gobierno en la federación argentina: 1) el gobierno federal, al que la Ley Suprema destina el título primero, “Gobierno federal”, arts. 44 al 120, de la segunda parte; 2) los gobiernos de provincia, regulados en el título segundo, “Gobiernos de provincia”, arts. 121 al 128, de la segunda parte; 3) el gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires, art. 129, en el título segundo de la segunda parte, que tiene naturaleza de ciudad-Estado, distinta de las provincias y municipios, y 4) los gobiernos municipales autónomos, según lo dispuesto por los arts. 5° y 123.

En consecuencia, la reforma ha profundizado la descentralización para el Estado argentino, como fraccionamiento del poder en relación al territorio.

La consagración constitucional de las autonomías de la ciudad de Buenos Aires y de los municipios significan incuestionablemente la afirmación del federalismo, por la íntima relación entre estas instituciones

Asimismo, en la misma línea de fortalecimiento del federalismo, se debe inscribir la posibilidad del nivel regional, para el desarrollo económi-

---

<sup>31</sup>Para un análisis detenido de la reforma constitucional de 1994 en relación al federalismo, véase nuestra obra *Federalismo y constitucionalismo provincial*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2009.

co y social, pero no como gobierno político de un conjunto de provincias, según lo prescrito por el art. 124 de la Ley Suprema.

Ahora la sociedad federal argentina está integrada por el gobierno federal, 23 provincias, y la ciudad-Estado de Buenos Aires, que tienen entre sí relaciones federales directas; pues si bien en la reforma se ha consagrado la autonomía municipal, por el art. 123, las que deben asegurar dicho régimen siguen siendo las provincias.

### *2.B. La distribución de competencias*

En el fundamental tema de la distribución de competencias en el Estado federal, la reforma constitucional de 1994 no modificó la regla máxima en la materia, que es el antiguo art. 104 -actual 121-, que resumió el derecho histórico de los argentinos, en la expresión de Joaquín V. González.

La circunstancia de que no se debatiesen estas cuestiones, no implica que la Convención haya negado importancia y trascendencia a estos problemas, posiblemente los más difíciles para una federación. Para nosotros, ello implica que los constituyentes dieron por inmovibles los grandes principios fijados por la ley suprema de 1853/1860. Tienen plena vigencia los conceptos de Alberdi y Gorostiaga, aceptados por la doctrina y jurisprudencia de la Corte Suprema en el sentido de que las provincias tienen poderes conservados e ilimitados, y el gobierno federal ejerce los delegados en forma expresa o implícita, y, por tanto, son poderes limitados.

Es cierto que esta regla sufrió modificaciones, a medida que se fue produciendo el proceso de centralización del país; e incluso la propia jurisprudencia de la Corte Suprema fue admitiendo los avances del gobierno central, como lo han destacado autores como Vanossi, Frías, Bidart Campos, Romero, etc., pero confiamos en los cambios que deberán operarse en el futuro, conforme el mandato constitucional emergente de la reforma de profundizar el federalismo.

Igualmente tienen actualidad distintas clasificaciones de competencias entre gobierno federal y provincias, que podemos sintetizar así: conservadas por las provincias (art. 121); delegadas al gobierno federal (fundamentalmente, las expresas de los distintos órganos del gobierno federal, v.gr., arts. 75, 85, 86, 99, 100, 114, 115 y 116, y las implícitas del Congreso, art. 75, inc. 32); concurrentes entre los órdenes gubernamen-

tales (arts. 41, 75, incs. 2, 17, 18, 19, primer párrafo, y art. 125); compartidas (que requieren la voluntad de los órdenes gubernamentales como la ley-convenio de coparticipación y el órgano fiscal federal, y las transferencias de competencias, servicios y funciones, art. 75, inc. 2) y excepcionales (para el gobierno federal en los impuestos directos, art. 75, inc. 2, y para los gobiernos de provincia en el dictado de los códigos de fondo hasta tanto los dicte el Congreso, y en armar buques de guerra o levantar ejércitos en caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación, art. 126).

Además existen competencias prohibidas a las provincias (porque fueron delegadas al gobierno federal); prohibidas al gobierno federal (porque fueron conservadas por las provincias) y prohibidas a todo orden gubernamental (como la concesión de las facultades extraordinarias, de la suma del poder público o sumisiones o supremacías a gobierno o persona alguna, art. 29, o la violación de las declaraciones, derechos y garantías de la parte dogmática de la ley suprema).

La reforma constitucional agregó las siguientes competencias al gobierno federal, según la prolija enumeración efectuada por Castorina de Tarquini:

“1) establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado y por ley especial (art. 75, inc. 3);

“2) proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones (art. 75, inc. 19);

“3) sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales, bajo el cumplimiento de determinados requisitos (art. 75, inc. 19);

“4) aprobar o desechar los nuevos tratados internacionales incorporados por la reforma, esto es, tratados sobre derechos humanos con futura jerarquía constitucional, tratados de integración, normas dictadas por organismos supranacionales y tomar conocimiento de los tratados internacionales celebrados por las provincias (art. 75, incs. 22 y 24, y art. 124);

“5) legislar medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre los derechos humanos (art. 75, inc. 23);

“6) dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo y de la madre durante el embarazo y el período de lactancia (art. 75, inc. 23);

“7) disponer o decretar la intervención federal (art. 75, inc. 31, y art. 99, inc. 20);

“8) ejercer la función gubernativa cuya jefatura se reconoce en la persona del presidente de la Nación (art. 99, inc. 1);

“9) ejercer la administración general del país, por parte del jefe de gabinete, siendo su responsable político el presidente de la Nación y su órgano de control, la Auditoría General de la Nación (arts. 85, inc. 1, y 100, inc. 1);

“10) dictar bajo determinadas condiciones decretos de necesidad y urgencia, quedando excluidos de dicha normativa lo referido a la materia penal, tributaria, electoral y de partidos políticos (art. 99, inc. 3);

“11) hacer recaudar la renta de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto nacional, facultad del jefe de Gabinete, quien la ejercerá bajo la supervisión del presidente de la Nación (arts. 99, inc. 10, y 100, inc. 7);

“12) la organización y administración de la justicia. En cuanto a la selección de magistrados se realiza ahora por un órgano especial, el Consejo de la Magistratura, que no cuenta con representación provincial. La designación siempre la realiza el presidente con acuerdo del Senado (arts. 99, inc. 4, y 114)”.

La reforma constitucional también aumentó las competencias exclusivas de las provincias, como lo indicó la destacada investigadora mendocina:

“1) dictar las constituciones provinciales conforme con el art. 5º, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (art. 123). Esta disposición perfila el tercer nivel de descentralización política, y recoge así la tendencia cada vez más sólida, del derecho público provincial, en el sentido de reconocer la autonomía municipal.

“2) crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos para el cumplimiento de sus fines (art. 124);

“3) celebrar convenios internacionales bajo ciertas condiciones (art. 124);

“4) ejercer todas aquellas potestades que estén implicadas en el concepto de dominio originario provincial, de los recursos existentes en sus territorios (art. 124);

“5) ejercer los poderes de policía e imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República (art. 75, inc. 30)”.

En cuanto a las facultades concurrentes, la reforma incorporó: los impuestos indirectos internos (art. 75, inc. 2); las atribuciones vinculadas con los pueblos indígenas argentinos (art. 75, inc. 17) y lo estatuido en la nueva cláusula del progreso o del desarrollo humano (arts. 75, inc. 19, primer párrafo, y 125). Aunque no exista una exacta correlación en el texto de estas dos últimas normas, interpretamos, en forma coincidente con Castorina de Tarquini, que todas las materias mencionadas en el art. 75, inc. 19, primer párrafo, requieren la gestión concurrente de las provincias, y además pensamos que la enunciación genérica del art. 125 comprende la más específica de aquella norma. Asimismo, en el art. 41 se reconoce la facultad de la Nación para dictar “las normas que contengan los presupuestos mínimos” sobre ambiente, y en el art. 75, inc. 19, las “leyes de organización y de base” de la educación, pero para nosotros no se ha modificado la doctrina constitucional anterior sobre el complejo tema de la concurrencia de facultades.

También el art. 125 prescribe que “las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales”, lo que debe interpretarse como una ratificación de los conceptos ya determinados por el art. 14 bis, en una defensa especial de las facultades provinciales y de la ciudad de Buenos Aires, frente a los embates del gobierno central, que por medio de los pactos fiscales y otras presiones, pretendía el traspaso de las cajas de jubilaciones.

Finalmente, respecto al art. 42 que prevé “la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”, en la “prevención y solución de conflictos” y los “marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional”, también compartimos la opinión de Castorina de Tarquini, de que una facultad en principio nacional se puede volver de ejercicio concurrente por voluntad de las provincias que están interesadas en participar. Agregamos que se debe resaltar como otro rastro de profundización del federalismo, que las provincias pueden participar, como en este caso, en organismos nacionales.

En relación con las nuevas competencias compartidas consagradas por la reforma, la estudiosa mendocina indicó: “1) el establecimiento del

régimen de coparticipación de las contribuciones, el que se realizará por medio de una ley-convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias. [...] 2) En la misma disposición constitucional [se refiere al art. 75, inc. 2] se establece otra facultad de ejercicio compartido, cuando establece que no habrá transferencias de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires, en su caso. Es decir que dicha transferencia se operará toda vez que exista acuerdo de voluntades entre los diferentes órdenes de poder político. [...] 3) Finalmente, el control y la fiscalización de la coparticipación y de la posible transferencia de servicios, estará a cargo de un organismo fiscal federal, con representación de todas las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, con lo que dicha función también se ejercerá en forma compartida (art. 75, inc. 2)”<sup>32</sup>.

### 2.C. *El Senado y su rol federal*

El Senado es el órgano federal por antonomasia en razón de la representación paritaria de las provincias, según fue instituido por la Constitución Nacional de 1853, siguiendo el antecedente de la ley suprema norteamericana. Pero a lo largo de la historia no pudo cumplir adecuadamente su rol federal.

Expresamos en tal sentido en la Convención Nacional Constituyente de 1994: “Señalo la falta de cumplimiento de rol federal por parte del Senado. Y esto se advierte cuando analizamos lo que ha ocurrido con las intervenciones federales, con las leyes de promoción industrial o con las leyes de coparticipación impositiva”<sup>33</sup>.

La reforma constitucional de Santa Fe y Paraná ha introducido profundas modificaciones, para que el Senado pueda desarrollar eficazmen-

---

<sup>32</sup> Confr. PÉREZ GUILHOU y otros, *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1995, Cap. XXVI, “El régimen federal y la reforma constitucional”, págs. 351/2 de María Celia Castorina de Tarquini.

<sup>33</sup> Antonio María HERNÁNDEZ (H), *Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h.)*, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación Argentina, 1995, pág. 66.

te el rol institucional correspondiente en nuestra federación. A ello apuntaron: a) la incorporación del tercer senador por cada provincia; b) la elección directa y la reducción del mandato de los senadores, y c) la acentuación de su rol federal.

### *2.C.a. La incorporación del tercer senador por cada provincia*

El convencional García Lema ubicó al tema -junto a la elección directa de los senadores- dentro de la idea fuerza de la consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático y el convencional Paixao agregó que con el tercer senador se equilibraba la representación en el Senado, sin variarse la igualdad de representación de las provincias.

Se manifestaron en contra del tercer senador por provincia algunos convencionales y estudiosos de la materia, argumentando una lesión al federalismo, para favorecer la partidocracia y asimilar el Senado a la Cámara de Diputados.

No compartimos dicha crítica, por cuanto no se alteró la esencia del sistema, que es la representación igualitaria de las provincias, que teóricamente puede permitir que las provincias “chicas” definan a su favor en el Senado, una votación que fue inversa en la Cámara de Diputados, en razón del peso poblacional de las provincias “grandes”. Pero además, pensamos que el tercer senador correspondiente a otro partido político, provocará un mejoramiento funcional del Senado en el cumplimiento de su rol federal, ya que se producirá una legítima competencia entre los representantes de la provincia, a los fines de la más eficaz defensa de los intereses regionales y provinciales.

Asimismo, no se puede desconocer la importancia de los partidos políticos en las democracias constitucionales contemporáneas.

Tampoco creemos que con el aumento del número de senadores y con el cambio en su forma de elección, se asemejará a la Cámara de Diputados, pues para nosotros existen grandes diferencias de funciones, número de miembros, caracteres y estilos con ella.

De paso, destacamos que la que tendrá representación en la Cámara de Senadores será la ciudad de Buenos Aires, conforme su nuevo *status* constitucional, mientras que ello no ocurrirá con la Capital Federal, según el art. 54.

*2.C.b. La elección directa y la reducción del mandato de los senadores*

El art. 54 de la Constitución, que corresponde al anterior 48, estableció la elección directa de los senadores, en lugar de la indirecta por las legislaturas provinciales y por el Colegio Electoral en la Capital Federal.

Bien ha dicho Burdeau que la historia de la democracia está resumida en la de los sistemas electorales, y, en consecuencia, a fines del siglo XX no podía mantenerse una elección indirecta, propia del siglo XIX y del “orden conservador” señalado por Natalio Botana.

La tendencia irreversible pasaba por consagrar sistemas de elección directa para los senadores y también del presidente y vicepresidente de la Nación, para asegurar la soberanía popular y la mayor legitimidad democrática, como lo sostuvo el convencional Alfonsín en el seno de la Convención Nacional Constituyente.

Lo propio había ocurrido en los Estados Unidos, -cuyo modelo constitucional hemos seguido-, cuando mediante Enmienda Constitucional 17<sup>a</sup>. de 1913, se dispuso la elección directa de los senadores.

Estamos convencidos, además, de que la elección directa posibilitará una mejor y más auténtica representación de las provincias, frente al sistema anterior que presentó no pocos casos de senadores que ni siquiera vivían en ellas. Esperamos que el origen partidario distinto de los senadores produzca una legítima competencia para mejor defender los intereses provinciales. Ya se ha visto esto último con motivo del conflicto entre el Gobierno y el campo por el aumento de las retenciones, que finalizara con el rechazo del Senado, en la sesión del 17 de julio de 2008, del proyecto de ley que avalaba la Resolución 125 y el art. 755 y conchs. del Código Aduanero.

El art. 56 modificó al anterior 48, al reducir el mandato de los senadores de nueve a seis años. Ello no sólo mejora la representación de las provincias, sino que también se adecua más a la legitimidad democrática. Asimismo esta reforma contribuyó a la unificación del inicio de los mandatos, ya que ahora los senadores tienen seis años, el presidente y los diputados cuatro, y, de conformidad a las renovaciones fijadas, las elecciones son cada dos años, en lugar del régimen anterior, que obligaba a elecciones prácticamente todos los años, como ocurrió desde 1983, pues los mandatos eran de nueve años para los senadores, seis para el presidente, y cuatro para los diputados de la Nación.

A pesar de los incuestionables fundamentos de la elección directa, no sólo de los senadores sino también del presidente y vicepresidente de

la Nación, mediante modificaciones en los anteriores arts. 81 al 85, se escucharon voces, tanto en la Convención como en la doctrina, que indicaban que con la supresión del Colegio Electoral se otorgaba mayor peso a las provincias más pobladas y se lesionaba al federalismo.

Nosotros pensamos que la legitimidad democrática hacía imposible la continuidad del anterior régimen indirecto, y que en consecuencia no podía ya relacionarse al federalismo con aquél, que provenía de la visión política del siglo XIX.

El convencional Horacio Rosatti efectuó una inserción en el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de 1994 titulada “La elección presidencial indirecta no se vincula con el federalismo”, donde analiza detenidamente estas cuestiones, distinguiendo los principios fundantes del federalismo y de la elección indirecta, e indicando que fue la deformación demográfica posterior la que originó los problemas. Asimismo, acompañó las intervenciones a favor de la elección directa de presidente y vicepresidente de los convencionales Sampay, Bagnasco, Sobral y Luder en la Convención Nacional Constituyente de 1949 y los dictámenes en tal sentido emitidos en la Convención Nacional Constituyente de 1957. Y aunque rechazamos todo ejercicio antidemocrático de poder constituyente, no podemos dejar de mencionar entre los antecedentes, lo dispuesto en tal sentido en la enmienda constitucional de 1972, efectuada durante el gobierno de facto del general Lanusse, que fuera de aplicación en las elecciones presidenciales de 1973.

Por otra parte, en relación con el indiscutible peso electoral que tiene la provincia de Buenos Aires, pensamos que debe ser disminuido con un nuevo ordenamiento territorial del país y con un desarrollo más equilibrado de éste, en cumplimiento del proyecto federal de la Constitución. Pero no mediante una regresión a un sistema ya superado como el del Colegio Electoral, que además podría presentar problemas de inocultable gravedad para el sistema político argentino.

Es que de acuerdo a las características de nuestra cultura política democrática, alguien puede imaginar ¿qué pasaría en el país si en el Colegio Electoral fuese ungido un presidente que tuviera menos votos que otro candidato?

¿Acaso se pueden desconocer las derivaciones políticas e institucionales de la primera elección del presidente George W. Bush, que obtuvo menos votos que el candidato Gore, en la democracia norteamericana, más allá de que es muy distinta a la nuestra?

Pero siguiendo con este análisis comparativo, ¿cómo se puede dudar que en ese país la elección se define en los Estados más poblados, como California, Texas, New York y Florida, aunque se tenga Colegio Electoral? Es que lo mismo ocurría también en Argentina, de la misma manera que ahora. . .

Sumamos otro argumento más en la cuestión: los presidentes electos directamente luego de la reforma de 1994 no provinieron de la provincia de Buenos Aires, sino del interior, e incluso de provincias muy pequeñas. Es más, luego de la reciente elección del 28 de junio de 2009, los candidatos presidenciales que se perfilan, no pertenecen a dicha provincia de Buenos Aires.

Por todo ello, no nos cabe ninguna duda de que se debe mantener el diseño constitucional vigente.

### *2.C.c. La acentuación de su rol federal*

La reforma acentuó el rol federal del Senado al instituirlo como cámara de origen en dos temas fundamentales: la ley-convenio de co-participación impositiva y las iniciativas sobre crecimiento armónico de la Nación y poblamiento de su territorio y promoción de políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, según lo dispuesto en el art. 75, incs. 2 y 19, respectivamente.

Todos sabemos la importancia que tiene la cámara de origen en un sistema bicameral, puesto que su voluntad puede finalmente imponerse a la cámara revisora. En consecuencia, el constituyente, advertido de los problemas de funcionamiento del Senado en el pasado, decidió fortalecerlo en su rol, como órgano de representación de las autonomías provinciales y de la ciudad de Buenos Aires al que se le han reconocido especiales atribuciones sobre las cuestiones del federalismo, tal como lo indican las normas analizadas. En este sentido, no puede soslayarse la extraordinaria trascendencia de estas cuestiones, que indican la intergiversable finalidad constitucional de revertir los graves y profundos desequilibrios de nuestro país.

### *2.D. La intervención federal*

La intervención federal es el lamento clásico del federalismo argentino, dice Pedro J. Frías, quien además señala que la institución no pudo

ser reglamentada por el Congreso, lo que revela debilidad en el comportamiento federal <sup>34</sup>.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el célebre caso “Orfila” también había determinado la atribución congresional para la intervención, pero en el orden fáctico, estas medidas extraordinarias continuaron ejercitándose por el Poder Ejecutivo en la mayoría de los casos.

Por eso no puede soslayarse la trascendencia de esta reforma efectuada en 1994, de indicar expresamente, en el inc. 31 del art. 75, que la facultad de intervenir las provincias o la ciudad de Buenos Aires compete al Congreso de la Nación, que además puede aprobar o revocar la intervención decretada por el Poder Ejecutivo, durante su receso. A su vez, el art. 99, inc. 20, prescribió que si el Poder Ejecutivo decreta una intervención durante el receso del órgano legislativo, lo debe convocar simultáneamente para dicho tratamiento.

---

<sup>34</sup> En el proyecto legislativo sobre la institución que presentamos el 3 de junio de 1992, en nuestro carácter de diputado de la Nación, obrante en el trámite parlamentario N° 25, expresamos en los fundamentos: “La historia de la intervención federal en nuestro país es la historia de desencuentros entre la Nación y las provincias, pues durante los 123 años transcurridos entre 1853 y 1976, se ordenaron 174 intervenciones provinciales. Estos números son el mejor registro del uso y abuso que hizo el gobierno federal del instituto de la intervención, en especial si se tiene en cuenta que los datos que se presentan no incluyen las numerosas situaciones de allanamiento a la autonomía provincial decididas por los gobiernos militares que se sucedieron -sólo interrumpidos por breves interregnos democráticos- desde 1930. Considerado un remedio extremo por la Constitución nacional, los sucesivos gobernantes apelaron al instrumento de la intervención federal en forma reiterada, y la mayoría de las veces para subordinar el poder provincial al dictado de Buenos Aires. Prueba de ello es el procedimiento elegido para ordenar la intervención: de las 174 intervenciones, tan sólo 32 % (56) fueron decididas por el Congreso de la Nación; el resto, es decir 68 % (118), fueron dispuestas por decreto del Poder Ejecutivo sin intervención del Poder Legislativo”.

Después de hacer referencia a los debates producidos y a los distintos proyectos presentados, que otorgaban la facultad al Poder Ejecutivo o al Congreso, indicamos las razones por las que sosteníamos que las intervenciones debían efectuarse por el órgano legislativo, por tiempo limitado, por causales específicas y con limitaciones expresas para las atribuciones del interventor. Asimismo rescatamos del pasado la institución del interventor-mediador, para favorecer la solución consensuada de los conflictos institucionales y que no significaba la afectación de los mandatos de las autoridades provinciales.

A esta determinación debemos sumar que se ha ampliado considerablemente el período de sesiones ordinarias del Congreso, según el actual art. 63, por lo que en el futuro no podrán presentarse los desbordes institucionales del pasado, que tanto afectaron al federalismo.

### *2.E. Los partidos políticos y el federalismo*

La reforma de 1994 constitucionalizó los partidos políticos, en el art. 38, caracterizándolos como “instituciones fundamentales del sistema democrático”.

La Ley Suprema estableció como su control ideológico que “su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos” (segundo párrafo del art. 38).

Resaltamos el concepto de “respeto a esta Constitución”, que para nosotros importa la obligación para los partidos de aceptar en sus bases programáticas los grandes principios y valores de nuestra Carta Magna, y, entre ellos, el federal.

La democracia constitucional contemporánea se asienta indudablemente sobre los partidos políticos, de cuyo funcionamiento y destino incluso depende aquélla, como lo enseñaron Kelsen y Vedel. Por eso, y en relación al federalismo, afirmamos que su futuro se vincula en gran medida a la actitud de compromiso y de lucha que asuman al respecto los partidos políticos, para dar cumplimiento a las altas finalidades de la reforma.

Incluso pensamos que la exigencia de la “organización” y “funcionamiento” democráticos se vería mejor cumplida por los partidos si efectivamente tuvieran en ambos aspectos un ponderable grado de vigencia de principios federales.

En efecto, el federalismo comporta espacios de descentralización, de participación, de libertad, que se pueden asociar a la democracia tanto en la organización como en el funcionamiento de los partidos políticos. Sería sumamente valioso para el país que las grandes fuerzas políticas nacionales, modificando actitudes del pasado, se oxigenen, modernicen y abracen el proyecto federal de la Constitución.

### 3. Aspectos financieros del federalismo

Aquí la reforma consideró la distribución constitucional en materia impositiva, la ley convenio de coparticipación impositiva, el organismo fiscal federal y las bases federales para la sanción del presupuesto nacional, en los incs. 1, 2, 3 y 8 del art. 75<sup>35</sup>.

### 4. Aspectos económicos del federalismo

La reforma abordó temas fundamentales como el Banco Federal, en el inc. 6 del art. 75 y la creación de regiones para el desarrollo económico y social, el dominio de los recursos naturales y la celebración de convenios internacionales, en el art. 124<sup>36</sup>.

### 5. Aspectos sociales y culturales del federalismo

La reforma constitucional legisló sobre organismos de seguridad social y otras facultades concurrentes, en el art. 125 y sobre principios federales en educación, ciencia y cultura, especialmente en el art. 75 inc. 19<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup>Para el análisis de este tema, nos remitimos a nuestro artículo “Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino”, en el libro del mismo nombre, editado por el Instituto de Federalismo con mi dirección, publicado en 2008. También pueden verse nuestras obras *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1997, y más actualizada, *Federalismo y constitucionalismo...* cit..

<sup>36</sup>*Idem* nota anterior.

<sup>37</sup>Para el análisis de este tema nos remitimos a nuestras obras *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de...* cit., y a la reciente *Federalismo y...* cit. Además ello será objeto de estudio en el cuarto tomo de esta serie *Federalismo Argentino*.

## VI. La realidad de nuestro federalismo: su tendencia a la centralización y el incumplimiento de la Constitución Nacional

Acabamos de observar que el federalismo argentino en su *faz normativa* se ha desarrollado en 3 etapas: 1853, 1860 y 1994.

Para completar dicho análisis, debemos resaltar que a partir de la década de 1950 se produjo el tránsito del federalismo “dual” o competitivo al federalismo “cooperativo”, (como lo denominaron los autores norteamericanos) y que Frías ha llamado de “concertación”<sup>38</sup>.

Es que comenzaron nuevamente a ejercitarse las atribuciones del art. 107 (hoy 125) del texto constitucional de 1853-1860, que dispuso: “Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso federal...”.

En efecto, los pactos interprovinciales que habían dejado de celebrarse en 1853, comienzan a aparecer tímidamente a partir de 1948, para luego afirmarse a fines de la década de los ´50 y así continuar hasta la actualidad, con distintos objetivos y denominaciones, que posibilitaron la construcción de puentes y un túnel interprovincial, el tratamiento de los ríos interprovinciales como unidad de cuenca, la creación de comités hídricos, la creación del Consejo Federal de Inversiones y de otros Consejos Federales para diversas materias, así como para la solución de problemas y tratamiento de proyectos.

En consecuencia, nuestra forma de Estado fue descentralizada desde el inicio, a través del federalismo y el régimen municipal, consagrados a partir de la sanción constitucional de 1853.

Como vimos, dicho federalismo se “descentralizó” en la reforma de 1860 al modificarse la influencia alberdiana y, finalmente, en 1994, se avanzó notablemente en la descentralización del poder, que abarcó no solamente la profundización del federalismo, sino también el reconocimiento de la autonomía municipal y la institucionalización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> FRÍAS y otros, *Derecho público provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1985, pág. 389.

<sup>39</sup> Véase ANTONIO MARÍA HERNÁNDEZ (H), *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de...* cit., donde estudiamos detenidamente estas cuestiones. El debate sobre la

Pero a lo largo de la historia argentina hemos padecido un profundo proceso de centralización, que ha producido una notoria discordancia entre la constitución formal y la realidad vigente.

Ello significa la consideración del federalismo en su *faz sociológica o realista*, que apunta a la observación de la real vigencia de la faz normativa del mismo.

Al incumplimiento del proyecto federal de la Constitución han concurrido una multiplicidad de razones, que Frías ha sintetizado en: a) el avance del gobierno federal sin adecuada resistencia de las provincias; b) el desarrollo de las virtualidades centralizadoras de la propia Constitución, y c) la infraestructura de concentración socioeconómica en el área metropolitana de Buenos Aires en desmedro del interior y del equilibrio del país <sup>40</sup>.

Finalizamos el desarrollo de este último punto sobre el incumplimiento del proyecto federal de la Ley Suprema, reiterando los siguientes conceptos contenidos en un artículo que tituláramos “El fracaso del proyecto centralista” <sup>41</sup>, ya que ambas cuestiones están íntimamente entrelazadas: “Los recientes informes de fines del 2002 sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas y del Instituto de Investigaciones de la Bolsa de Comercio de Córdoba han coincidido en su diagnóstico sobre los graves problemas de desigualdad, injusticia, inequidad y desintegración, ocasio-

---

descentralización del poder -en el cual tuvimos el honor de participar en nuestro carácter de vicepresidente de la Comisión de Redacción- insumió gran parte de la actividad de la Convención, y tal como lo indicamos en la obra citada, abarcó tres grandes capítulos: el federalismo, la autonomía municipal -que fue consagrada indiscutiblemente en el art. 123 de la Ley Suprema- y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la cual se le reconoció la categoría de ciudad-Estado, con una jerarquía institucional muy similar a la de las provincias, según se desprende del art. 129 de la Ley Suprema vigente. Esta obra fue actualizada y forma parte de la reciente de nuestra autoría *Federalismo y constitucionalismo...* cit..

<sup>40</sup> Confr. Pedro J. FRÍAS, “La provincia argentina entre Alberdi y la realidad” en *Homenaje a Juan Bautista Alberdi*, t. 1, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2002, págs. 58/59 y sus obras anteriores *Introducción al derecho público provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1980; *Derecho público provincial*, en coautoría, Buenos Aires, Depalma, 1987 y *El proceso federal argentino*, 1988 y 1998, entre otras obras donde analiza el proceso de desfederalización sufrido por nuestro país.

<sup>41</sup> Publicado en el diario “La Nación”, de la ciudad de Buenos Aires, el 8 de enero de 2003.

nados entre otras causas, por la extrema centralización del país. Baste observar para ello los índices de desarrollo humano contenidos en el primero de los Informes, que en el caso de Formosa como punto más bajo alcanzan a 0,156 y que en el caso de la ciudad de Buenos Aires como punto más alto, llegan a 0,867, o sea casi 6 veces más, como demostración de las diferencias en relación al territorio.

Se han confirmado los peligros y males que desde el siglo XIX señalaron entre otros Alberdi en sus *Bases* al oponerse a la capitalización de Buenos Aires, Sarmiento en *Argirópolis* y Alem en su famosa profecía del '80 en el debate sobre la federalización de la ciudad de Buenos Aires. Ya en el siglo XX, Martínez Estrada nos habló de la "cabeza de Goliath" y más recientemente Félix Luna en su libro *Buenos Aires y el país*, sostuvo que éste es un problema estructural no resuelto que atraviesa toda nuestra historia.

Este fenómeno notable de concentración que alcanzara todos los órdenes de la vida social argentina en relación a su capital y que se repite en casi todas las provincias, ha sido similar al producido en otros países latinoamericanos, que desafortunadamente no han podido evitar este rasgo común a las sociedades subdesarrolladas, que presentan un inadecuado ordenamiento territorial, con marcadas asimetrías.

El proceso de centralización del país en torno a su área metropolitana de Buenos Aires es de extrema gravedad, pues en menos del 1% del territorio se asienta casi el 35 % de la población, se complementa con la circunstancia de que casi el 80 % de la producción argentina se origina en un radio que apenas excede los 500 km. a partir de dicha área.

Para nosotros resulta claro que el federalismo como forma de Estado consagrada en la Constitución Nacional de 1853 y 1860, fue una decisión correcta para solucionar los graves problemas políticos, económicos y sociales de un país tan extenso, que necesitaba de una efectiva descentralización del poder.

Pero también pudo observarse que la dificultosa vigencia de la Constitución se hizo particularmente evidente en este aspecto, ya que en la realidad se fue imponiendo un proyecto unitarizante, de centralización del poder en el gobierno llamado federal, asentado en el puerto de Buenos Aires, que fue avanzando sobre el diseño constitucional y las autonomías provinciales, así como tampoco se respetaban las autonomías municipales.

Este proceso negativo no pudo ser impedido ni siquiera por la reforma constitucional de 1994, que tuvo como una de sus ideas fuerza la profundización de la descentralización del poder...".

En este juicio general que estamos efectuando sobre la tendencia a la centralización en nuestro país, no podemos dejar de señalar que hubo excepciones a ello.

En este aspecto, y partiendo de la base de que es necesario un estudio sistemático sobre ello, podemos no obstante señalar que en el restablecimiento democrático de 1983, se produjo un ejercicio de las autonomías provinciales y municipales de honda incidencia en la modernización de nuestro derecho público, a través de la reforma de la Constitución Nacional en 1994, de las distintas reformas constitucionales provinciales y de la sanción de cartas orgánicas municipales.

Asimismo, en esta etapa de vigencia de la democracia que transitamos, se destacó por su actitud de defensa del federalismo el ex presidente de la Nación, Dr. Raúl Alfonsín.

Fundamos esta afirmación en las siguientes razones:

a) Por la plena vigencia de la Constitución Nacional y sus instituciones republicanas, federales y democráticas, durante su mandato de gobierno entre 1983 y 1989.

b) Porque no hubo ninguna intervención federal en esa Presidencia.

c) Porque impulsó la sanción de la ley 23.512 de traslado de la Capital Federal de la ciudad de Buenos Aires a Viedma-Carmen de Patagones. Dicha ley, sancionada el 27 de mayo de 1987, ordenaba en su art. 1º: “Declárase capital de la República, una vez cumplido lo dispuesto por el artículo 5º, a los núcleos urbanos erigidos y por erigirse en el área de las actuales ciudades de Carmen de Patagones (provincia de Buenos Aires) y Viedma y Guardia Mitre (provincia de Río Negro) con el territorio comprendido en las cesiones dispuestas por las leyes 10.454 de fecha 17 de octubre de 1986 de la provincia de Buenos Aires y 2.086 de fecha 10 de julio de 1986 de la provincia de Río Negro, que en conjunto constituyen el área de la nueva Capital de la República”. Para nosotros se trató de una iniciativa de extraordinaria importancia, cuyo sentido estratégico fue sintetizado en estas palabras del presidente: “*hacia el sur, el mar y el frío*”. Algún día, cuando Argentina abandone su actual decadencia y decida enfrentar un profundo proceso de cambio, será el momento de discutir y ejecutar el traslado de nuestra Capital Federal, ya que urge modificar nuestra macrocefalia para un nuevo ordenamiento territorial.

d) Porque también impulsó la sanción de la ley 23.548 de coparticipación impositiva, que produjo por primera vez una distribución primaria

donde la mayor parte de los recursos correspondía a las provincias en lugar del gobierno federal. Esto fue logrado sobre la base de una clara convicción federal del presidente, que contara con la participación y consenso de los gobiernos provinciales, lo que demuestra que sí se pueden alcanzar este tipo de acuerdos, tal como lo reclama ahora la Constitución Nacional vigente en su art. 75 inc. 2.

e) Porque fue el impulsor de la reforma constitucional de 1994 y uno de los más destacados miembros de la Convención Nacional Constituyente, que sancionara la mayor modificación y profundización de la descentralización del poder en nuestro país.

En cuanto a la *situación actual del federalismo*, consideramos que se ha profundizado el proyecto centralista, como se observa en los siguientes temas:

A. *La Ley convenio de coparticipación impositiva*. En primer lugar, señalamos el intento de aprobación por parte del Poder Ejecutivo de la Nación durante 2004 de un “Acuerdo para la creación del Sistema de Coordinación de Relaciones Fiscales Intergubernamentales”, que según su art. 1º se conformaría por: 1. Un nuevo régimen de Coparticipación Federal. 2. La adopción de principios de Responsabilidad Fiscal, y 3. Un Consejo de Coordinación Fiscal y Financiero.

De la comparación de este Acuerdo con la Constitución Nacional en esta materia, surge de manera evidente que el mismo no se adecuaba a las precisas bases establecidas por la Ley Suprema. En primer lugar, porque no era una ley convenio. Y en segundo lugar, porque no estaban fijados específicamente los criterios objetivos de reparto señalados en las bases constitucionales de la coparticipación. Por otra parte, esta iniciativa sólo buscaba consolidar la situación actual, que beneficia al Gobierno federal en perjuicio de las provincias y municipios, al mantenerse prácticamente los mismos criterios en cuanto a la masa coparticipable, distribución primaria y secundaria y asignaciones específicas vigentes a 2004 <sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup>Para un análisis más detallado de este tema, véase nuestro artículo “Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino”, en la obra del mismo nombre, editada por el Instituto de Federalismo, como primer libro de la Serie Federalismo Argentino, de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

En este último aspecto debemos destacar que la modificación del sistema de la ley de coparticipación 23.548, sancionada en 1988 en la presidencia de Alfonsín, fue comenzado durante el gobierno del presidente Menem y su ministro Cavallo, -a través de decretos de necesidad y urgencia en no pocas oportunidades- y con los pactos fiscales, con el objetivo de disminuir el porcentaje que se había reconocido a las provincias, lo que fue continuado por los sucesivos gobiernos nacionales. Es más, en esta materia se ha venido aplicando la misma política centralista y en la negociación con las provincias han seguido interviniendo casi los mismos funcionarios del Ministerio de Economía desde aquella época de comienzos de la década de los '90 hasta la actualidad. La prueba concluyente de ello es que este acuerdo, además pretendía introducir un nuevo fondo para aumentar la discrecionalidad política del gobierno central.

Por ello consideramos acertada la actitud de los gobernadores de Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes, Neuquén y La Pampa, que formularon serias objeciones al proyecto de acuerdo del gobierno nacional.

Este rechazo al acuerdo, sin embargo, no impidió la continuidad del inconstitucional e injusto esquema actual, ya que se ha detenido el propósito de sancionar un nuevo régimen de coparticipación acorde a los principios constitucionales.

En consecuencia, actualmente se ha exacerbado el avance centralista del gobierno "federal" sobre los recursos tributarios de las provincias y municipios, acentuándose la dependencia económica, política y social de estos órdenes gubernamentales.

En efecto, a las detracciones efectuadas a la distribución primaria mediante el expediente de las asignaciones específicas, que comenzara en el gobierno del Dr. Menem<sup>43</sup>, se ha sumado el impuesto al cheque y especialmente, las retenciones a las exportaciones de soja, maíz y trigo. De tal manera que la garantía fijada para las provincias por el art. 7° de la ley 23.548, de la percepción de un 34 % como mínimo de la recaudación tributaria nacional, incluyendo tanto los impuestos coparticipables como los que no lo son, también ha sido violada, con enormes perjuicios para los otros órdenes gubernamentales<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Que hemos analizado en nuestro libro *Federalismo, autonomía municipal...* ya citado, ahora actualizado en *Federalismo y constitucionalismo...* cit.

<sup>44</sup> Véase nuestro libro *Federalismo y constitucionalismo...* ya citado, en el capítulo sobre la reforma constitucional de 1994 y el federalismo.

Creemos esencial la constitución de un foro o conferencia nacional de gobernadores, -como existe en otras federaciones como la mejicana o norteamericana-, a los fines consolidar las relaciones interjurisdiccionales y lograr una interlocución más equilibrada de las provincias frente al poder hegemónico del gobierno central.

Como se comprenderá, es absolutamente impostergable sancionar la ley convenio de coparticipación, para terminar con la violación de la Constitución, que ha fijado un plazo ya largamente vencido y porque ello es imprescindible para cambiar la deprimente realidad de nuestro federalismo.

Para salir del “laberinto” actual de la coparticipación debemos seguir nuestro hilo de Ariadna que no es otra cosa que respetar los mandatos de la Ley Suprema. Hay que fijar una masa coparticipable que no sea disminuida por la elevada cantidad de asignaciones específicas hoy vigentes, que deberán ser derogadas en su mayoría o en totalidad. Luego hay que fijar la distribución primaria y secundaria en base a los criterios constitucionales. En este sentido, resulta decisivo poner el énfasis en las modificaciones sobre las competencias, servicios y funciones entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires.

Un mayor reconocimiento de la participación de las provincias y la ciudad de Buenos Aires -que necesariamente debe repercutir después en la coparticipación a los municipios-, hará relativamente más sencilla la discusión posterior sobre la distribución secundaria donde se advierten las disputas entre las provincias más grandes y desarrolladas y las más pequeñas y atrasadas. En este aspecto, lo que he denominado el triunfo del proyecto centralista ha dado como resultado un país de enormes diferencias y desequilibrios, según los índices de desarrollo humano, de producto bruto o de ingreso per cápita, que es menester modificar. Los criterios de solidaridad exigidos por la Constitución deben respetarse, como lo hacen otras federaciones como la canadiense, la australiana o la alemana, que son notables ejemplos para considerar.

Debe comenzar ahora mismo este debate complejo y decisivo, según las bases constitucionales establecidas. Para contribuir a ese debate se ha escrito el libro *Aspectos fiscales y económicos del Federalismo*, primero de esta colección de este Instituto de Federalismo de la Academia, con enfoque interdisciplinario. Reiteramos que es imprescindible el ejercicio de una verdadera política arquitectónica que supere antagonismos partidarios, fortalezca relaciones interjurisdiccionales y posibilite un

desarrollo equilibrado del país conforme al proyecto federal de la Ley Suprema.

B. *El aumento de las retenciones a las exportaciones.* El país se conmovió por el aumento de las retenciones a las exportaciones dispuesto por el gobierno en 2008, que originó una fuerte reacción de los productores y entidades del campo.

Sobre tan importante cuestión, sostuvimos la inconstitucionalidad de la medida, por las siguientes razones:

1. Esta se instrumentó por medio de una simple *Resolución del 10 de marzo de 2008 del ministro de Economía de la Nación, en lugar de una ley sancionada por el Congreso*, como lo requiere la Constitución en los arts. 1º, 4º, 17, 75 y conchs..

2. Los aumentos de las retenciones a las exportaciones, particularmente en el caso de la soja que se elevaba a más del 44%, son además inconstitucionales por *violación del derecho de propiedad de los productores, por cuanto existe confiscatoriedad*, conforme jurisprudencia pacífica de nuestra Corte Suprema de Justicia, que señala un límite del 33 %.

3. Esta Resolución, N° 125/08 puso de relieve el *desconocimiento del sistema republicano prescripto en el art. 1º y conchs. de la Constitución Nacional*.

4. También se produjo una *honda lesión a nuestra forma federal de Estado*, consagrada en los arts. 1º, 5º, 6º, 121, 122, 123, 124 y conchs. de la Constitución Nacional <sup>45</sup>.

Consideramos que fue manifiestamente insuficiente la reacción de los gobernadores de las provincias más afectadas, que se limitaron a reclamar mayores obras públicas en sus respectivos Estados.

No obstante ello, debemos poner de relieve que fue sumamente auspicioso el rechazo efectuado por el Senado de la Nación al Proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo y aprobado por la Cámara de Diputados, que pretendía la ratificación de la Resolución 125, en su art. 1º. Y lo que era todavía peor, la convalidación del art. 755 y conchs. del Código Aduanero (dictado en 1981 cuando no regía el Estado de dere-

---

<sup>45</sup> *Idem* nota anterior.

cho), que había establecido una delegación a favor del Poder Ejecutivo para fijar las alícuotas de los derechos aduaneros, en su art. 2°.

Lamentablemente, la actual presidenta de la Nación, desconociendo el claro mandato del Congreso, ha insistido en sostener sus competencias al respecto, en otra clara muestra de nuestro hiperpresidencialismo.

Luego del rechazo efectuado por el Senado del proyecto de ley mencionado, la presidenta firmó el decr. 1076/08 donde sostuvo que el Congreso no había resuelto la cuestión y que en consecuencia, ella debía hacerlo en base a sus atribuciones presidenciales, para lo cual ordenó al ministro de Economía limitar la Resolución 125. Al respecto insistimos en que nuevamente se violó la Constitución por las siguientes razones: a) El Congreso, mediante el rechazo completo del Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo, solucionó la cuestión, en aplicación del art. 81 de Ley Suprema, que impide la consideración de dicho proyecto durante las sesiones del mismo año.

b) En consecuencia dicha Resolución 125 quedó derogada, ya que el Senado rechazó el Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo, aprobado en la Cámara de Diputados, que pretendía la ratificación de dicha Resolución en su art. 1° y además la convalidación del art. 755 y conscs. del Código Aduanero (dictado en 1981 sin vigencia del Estado de derecho), donde se había delegado la fijación de tributos en materia de derechos aduaneros a favor del Poder Ejecutivo, en su art. 2°<sup>46</sup>.

c) No existe duda alguna que sólo el Congreso puede sancionar normas tributarias, conforme los arts. 4°, 9°, 17, 75 inc. 1 y concordantes de la Constitución Nacional, por lo que resulta groseramente inconstitucional tanto este decr. 1076 como las resoluciones dictadas por el ministro de Economía en relación a ello.

d) Jamás puede existir constitucionalidad para cualquier delegación efectuada por el Congreso en materia tributaria, conforme el art. 76 de la Ley Suprema, que se suma a los otros artículos antes citados.

e) Se ha tratado en definitiva, de otra expresión más del hiperpresidencialismo, que desconoce los principios constitucionales de la república federal.

---

<sup>46</sup> Véase además Susana CAYUSO, “La Resolución 125, el Decreto 1076/2008 y el juego de poderes. Efectos de la intervención del Congreso de la Nación”, L.L. Doctrina, 23/7/08, pág. 1.

Posteriormente, ante la continuidad del conflicto, dispuso el 19 de marzo de 2009 mediante otro decreto de necesidad y urgencia, el N° 206, la creación de un Fondo Federal Solidario, creado con el 30 % de las retenciones por las exportaciones de soja, al que también consideramos inconstitucional por distintas razones, como v.gr., por violación del principio de legalidad en materia tributaria de los arts. 4°, 9°, 17 y 75 incs. 1 y 2 y del art. 99 inc. 3 que regula estos decretos.

C. *El destino del gasto público federal.* Consideramos que no se viene dando cumplimiento al inc. 8 del art. 75 que establece que el presupuesto general de gastos de la Nación debe fijarse anualmente “conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo”, o sea las referidas a la ley de coparticipación impositiva, en cuanto a objetividad, equidad y solidaridad. En consecuencia, no se modifica la situación actual de asfixiante centralización que impide un desarrollo armónico del país<sup>47</sup>.

D. *La insuficiencia del avance del proceso de integración regional.* Estimamos que aunque el mapa regional se encuentra casi formalizado con las regiones ya constituidas del gran Norte Argentino, Patagonia, Nuevo Cuyo y Centro, -faltando sólo la integración de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma-, no se aprecia un avance de dicho proceso. Las graves situaciones institucionales, económicas y sociales atravesadas, sumadas a la ausencia de una política arquitectónica seguramente han influido en ello. Sólo se advierte últimamente una cierta actividad destacable en la Región Centro. Urge la modificación del

---

<sup>47</sup> Véase el artículo “Sin respeto por el federalismo”, que publicáramos en el diario “La Nación” de la ciudad de Buenos Aires, el 18 de diciembre de 2006. En un análisis del periodista Adrián Simioni, de La Voz del Interior, de Córdoba, sobre el destino del gasto público federal en su totalidad en 2007 -incluyéndose las leyes de coparticipación, las leyes especiales, el gasto directo del gobierno y el reparto por hidrocarburos- y dividido por distrito y por persona, señala que quien más recibe es la Capital Federal a razón de 16.775 pesos por habitante, seguido de Santa Cruz con 14.475 y Tierra del Fuego, 10.230 pesos. El promedio del país es de 5.545 pesos por habitante y a Córdoba le llegan 3.001 pesos, a Misiones, 2.915 pesos y a Buenos Aires, 2.632 pesos (confr. “Un reparto que es pésimo negocio para Córdoba”, La Voz del Interior, pág. 13 A del 9 de abril de 2008). Ello nos indica la extrema arbitrariedad que rige en la materia.

ordenamiento territorial con proyectos estratégicos como los corredores bioceánicos, que implican la realización de importantes obras de infraestructura como la terminación de la autopista Córdoba-Rosario y la consolidación de los pasos de la Cordillera de los Andes, de conformidad al acuerdo celebrado por el Mercosur con Chile.

E. *El no cumplimiento de otras normas referidas a los aspectos económicos del federalismo.* En este sentido mencionamos lo vinculado a la falta de creación del Banco Federal y al mantenimiento de la legislación centralizante que no se adecua al principio de la propiedad de los recursos naturales por parte de las provincias ni al debido respeto de sus competencias.

F. *Las leyes de Financiamiento Educativo y Nacional de Educación.* Estas leyes sancionadas por el Congreso, también han significado otra lesión al federalismo, ya que por la primera se dispone por parte del gobierno federal de los fondos de coparticipación que corresponden a las provincias. Y en cuanto a la nueva Ley Nacional de Educación, también la reputamos inconstitucional ya que no respeta las pautas federales de la organización de la educación. No es casualidad que en vez de Ley Federal de Educación, ahora la norma se titule Ley Nacional, lo que ya indica la centralización operada en la materia.

G. *La falta de autonomía “plena” para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.* Tampoco puede faltar en este somero análisis de los problemas de nuestro federalismo, lo acontecido con el art. 129 de la C.N., que reconociera la autonomía plena para la ciudad de Buenos Aires, en uno de los avances más ostensibles de la reforma constitucional de 1994. Sabido es que el Congreso de la Nación sancionó las leyes 24.588 y 24.620, que violaron la letra y espíritu de la citada norma suprema, restringiendo la autonomía de la ciudad, al impedirse una policía y administración de justicia plenas. Hemos comentado esta situación <sup>48</sup>, que afecta particularmente a nuestra forma de Estado y a las provincias argentinas, ya que

---

<sup>48</sup>En el artículo titulado “La Ciudad de Buenos Aires y su autonomía plena”, publicado en el diario “La Nación” de la ciudad de Buenos Aires, el 25 de mayo de 2007.

siguen contribuyendo al Tesoro nacional que se hace cargo del servicio de policía y de la justicia nacional (civil, penal, comercial y laboral) de la ciudad más rica del país.

Para nosotros emerge con claridad el incumplimiento de la Constitución en cuanto a nuestra forma federal de Estado, de la misma manera que se observa en relación a nuestra forma de gobierno republicana, y en particular, por el fenómeno del hiperpresidencialismo. La decadencia de nuestro Estado de derecho comporta la violación de los principios de la república federal.

## **VII. La necesidad imperiosa de detener el hiperpresidencialismo y cumplir el proyecto federal de la Constitución**

Para nosotros, el fenómeno del “*hiperpresidencialismo*” se caracteriza por la concentración del poder en el presidente, más allá de las competencias fijadas por la Constitución, en desmedro de la división y equilibrio de los poderes y de los principios de la democracia constitucional.

Debemos a Carlos Santiago Nino el más agudo y profundo estudio de esta grave patología institucional, que produce inconmensurables efectos negativos para el sistema político y jurídico y para una sociedad abierta. En su obra *Fundamentos de derecho constitucional*<sup>49</sup> expuso con visión interdisciplinaria en el Cap. III destinado a la “Organización del poder” en tres acápites, de los que destacamos el primero: “Actual organización del poder en la Argentina”, con énfasis en lo jurídico-constitucional, donde analizó el hiperpresidencialismo en contexto, con la presidencia hipertrofiada, el debilitamiento del Congreso, el sistema de los partidos políticos y el sistema electoral, el proceso de sumisión de la administración de justicia, la declinación relativa del federalismo y las formaciones corporativas.

Nino sostuvo que padecíamos una democracia “corporativa”, alejada de la democracia “deliberativa” que debe ser nuestro modelo. A ello

---

<sup>49</sup>Que lleva como subtítulo *Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional* y que fue publicado por Astrea, Buenos Aires, 1992.

debemos agregar como otra de las características de nuestra democracia de baja calidad institucional, el de ser “delegativa”, según la acertada expresión de Guillermo O’Donnell <sup>50</sup>.

El problema central es la falta de división y equilibrio de los poderes tanto en el orden federal como en el provincial. En consecuencia, son el presidente y los gobernadores los reales detentadores del poder político, ante la falta de adecuados controles políticos y judiciales por parte de los otros poderes. Pero a ello se agrega el predominio del presidente y del gobierno nacional sobre los gobernadores y las provincias, que producen una centralización del poder, alejada de los principios constitucionales.

Observando el funcionamiento del Congreso federal, se advierte que por el peso demográfico en la Cámara de Diputados de los cinco distritos más poblados como Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza, pueden volcar una decisión a su favor, pero ello puede modificarse en el Senado, como en el caso norteamericano, pues todas las provincias tienen igual representación.

No obstante ello, podemos señalar que en ambas cámaras no ha existido una adecuada defensa de los principios federales y de los intereses regionales y provinciales, ya que han primado las políticas fijadas por los presidentes y los partidos políticos nacionales, que en no pocas oportunidades han tendido a la centralización del poder.

Esto es muy grave en particular para el Senado, que es un órgano federal por antonomasia. No obstante que la reforma de 1994 introdujo importantes cambios en su forma de elección, integración, término de mandato y competencias, todavía no se observó un adecuado cumplimiento de dicho rol federal y de defensa de las autonomías provinciales. Tal como lo dijimos anteriormente, la cuestión se vincula con nuestro sistema político, donde las decisiones políticas se toman principalmente por el presidente con el apoyo de los gobernadores provinciales, que influyen en los respectivos diputados y senadores de la Nación.

Un ejemplo notorio es el tratamiento de los temas de coparticipación impositiva y de responsabilidad fiscal de las provincias, -de especial im-

---

<sup>50</sup> Artículo: “La democracia delegativa”, Guillermo O’DONNELL, diario La Nación, página de opinión del 28 de mayo de 2009.

portancia para nuestro federalismo- ya que en lugar de un debate amplio, transparente y participativo sólo se advierten negociaciones entre el presidente y cada uno de los gobernadores, con un resultado que afecta las autonomías provinciales, los principios constitucionales y el papel del Congreso y del Senado en particular.

Los gobernadores, en general, responden a las directivas políticas del presidente en detrimento de los intereses y poderes provinciales.

A lo largo del tiempo se ha consolidado el hiperpresidencialismo que ha subordinado tanto al Congreso como a las provincias, que presentan un alto grado de dependencia política y económica.

Actualmente, y por los aspectos señalados en la coparticipación impositiva, es notoria la hegemonía presidencial, en violación de la república federal.

Hemos vinculado este proceso de incumplimiento de la Ley Suprema a la anomia que padecemos, como señalara Carlos Nino en su libro titulado *Un país al margen de la ley* y que anticipara Juan Agustín García en su obra *La Ciudad Indiana* al comienzo del siglo pasado, al sostener que los argentinos teníamos un verdadero desprecio por la ley. Por nuestra parte, cuando presidimos la Asociación Argentina de Derecho Constitucional realizamos una Encuesta de Cultura Constitucional, que arrojó como síntesis que nuestra sociedad era anómica <sup>51</sup>.

Por ello, *se incumplió el proyecto federal de la Constitución y se consolidó el proyecto unitarizante*, que como hemos observado, ha fracasado a juzgar por sus resultados disvaliosos.

Con el restablecimiento de la democracia a partir de 1983 avanzó el ejercicio de las autonomías provinciales y municipales y se modernizó el derecho público a través de las reformas de las constituciones provinciales, de la sanción de cartas orgánicas municipales y finalmente de la reforma de la Constitución Nacional. Allí está la mayor fortaleza del proceso federal argentino.

---

<sup>51</sup> Véase Antonio María HERNÁNDEZ, Daniel ZOVATTO y Manuel MORA Y ARAUJO, *Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

En particular, la reforma constitucional de 1994 acentuó la descentralización del poder al profundizar los principios federales, reconocer la autonomía municipal y otorgar un *status* especial a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Asimismo están sentadas las bases para impulsar el desarrollo de nuevos roles de regiones, provincias y municipios en los procesos de integración tanto nacional como supranacional, en el contexto del mundo globalizado en el que estamos insertos.

Las debilidades residen en nuestra falta de calidad institucional ya que no cumplimos el proyecto federal de la Constitución. No podemos superar la ostensible dependencia económica, financiera, política y social de las provincias con respecto al gobierno federal. No se advierte interés por parte de las autoridades responsables en comenzar a debatir proyectos como el de la coparticipación impositiva, ya que la arbitrariedad actual, que importa un gigantesco desapoderamiento de recursos provinciales y municipales por parte del gobierno “federal”, es la base de su poderío político para sujetar y alinear a los gobernadores e intendentes, sean o no del partido del gobierno.

En definitiva, los problemas de la coyuntura política nos impiden la consideración de un problema tan delicado como el de nuestro sistema republicano y federal y en particular, el de las modificaciones que hay que producir para *cumplir el gran proyecto federal de la Ley Suprema*.

Sostenemos entonces que esto es lo que hay que corregir, abandonando el centralismo, en lugar de confundirse con la idea de modificar el federalismo, que ha sido bien definido en el texto constitucional pero incumplido, como otros aspectos de nuestra carta fundamental. En consecuencia, tenemos la necesidad imperiosa de cambiar para elevar nuestra cultura política y jurídica y respetar y asegurar la fuerza normativa de la Constitución y de su proyecto federal.



# **EL ORIGEN DEL FEDERALISMO, SU CONSOLIDACIÓN EN IBEROAMÉRICA, Y LA LUCHA POR LA LIBERTAD**

por EUGENIO LUIS PALAZZO

**SUMARIO:** Las primeras confederaciones, cuando aparece el Estado. La confederación norteamericana. El Estado federal norteamericano. El federalismo, en Iberoamérica, en los inicios del siglo XIX. El federalismo en la consolidación del constitucionalismo liberal. El retorno del constitucionalismo en Europa Occidental y en Iberoamérica. Alemania y Suiza: de la confederación al Estado federal. Iberoamérica. Breves reflexiones finales.

## **Las primeras confederaciones, cuando aparece el Estado**

1. Al desmembramiento del imperio carolingio (Tratado de Verdún de 843) le sucede un período de invasiones eslavas, magiares y sarracenas, y de predominio de la nobleza feudal. En el este renace la autoridad imperial a través de la dinastía de Sajonia: Otón I es coronado emperador del Sacro Imperio Romano Germánico en 962, pero al avanzar sobre París lo detiene, en 978, Hugo Capeto, que es proclamado rey en 987, inaugurando la dinastía Capeto. Luis VI (1108-1137) consiguió la obediencia de los señores feudales. Felipe Augusto y San Luis extendieron el territorio. Nace allí, en Francia, el Estado unitario, que detiene al poder imperial, y abarca una superficie intermedia entre un imperio, de alcance semicontinental, y una ciudad o un feudo. En lo interno moderan el poder del rey dichas divisiones territoriales -las ciudades y feudos- y las clases que las dominan: la burguesía y la nobleza, respectivamente, y también lo hace la Iglesia, tanto en razón de su poder espiritual como con sustento en su organización institucional y territorial.

Al sur y al oriente de Francia, a partir de ello el Imperio fue, inicialmente, una unión inestable de Germania y el norte de Italia; luego permaneció, durante más de 800 años, como una laxa unión de estados germanos. También como fruto de los esfuerzos por detener su expansión inicial aparecen las primeras confederaciones. Ellas no cambian de soberano, procuran proteger sus libertades.

2. En 1157, Federico I, llamado Federico Barbarroja, empleó por vez primera el término Sacro Imperio de forma ostensible, para enfatizar la santidad de la corona. En un intento de restaurar y perpetuar el antiguo Imperio romano, quiso suprimir la levantisca nobleza germana y el autogobierno de las ciudades italianas. Sus intervenciones en estas últimas fueron rechazadas por la Liga Lombarda y debilitaron seriamente su relación con el Papado.

Las ciudades, su comercio y sus corporaciones de artesanos, que en los estados unitarios constituyeron un elemento moderador del poder real, fuera de ellos, cuando se aliaron para frenar al Imperio, dieron origen a las confederaciones. Despobladas por las invasiones bárbaras, vuelven a florecer, primero en la costa del Mediterráneo, pues el comercio marítimo empuja su desarrollo, y la piratería exige su defensa. Así nacen las *repúblicas marítimas*; la primera Amalfi, que en el siglo X acaba con el monopolio árabe del comercio en el Mediterráneo; la más importante Venecia, cuyo poderío alcanza su cenit durante los siglos XIII y XIV. En esa época, Italia se había convertido en un laboratorio político y social en el que convivían muy diferentes formas y organizaciones políticas: repúblicas, señoríos civiles y eclesiásticos, tiranías, monarquías y un sinnúmero de situaciones singulares.

El movimiento de las comunas medievales dio lugar a alianzas o ligas para defender sus libertades, llamadas *conjuras* en los documentos de la época. Ellas dan origen a las *confederaciones*, que constituyen, finalmente, la alternativa de descentralización territorial del poder frente a las monarquías unitarias.

3. Un ejemplo temprano es la Liga Lombarda. Fue una alianza establecida en 1167 entre ciudades del norte de Italia, con el propósito de enfrentar la política imperialista de Federico I y sus sucesores. En la Batalla de Legnano (1176), las tropas imperiales fueron derrotadas y Federico se vio forzado a firmar una tregua de seis años (1177-1183). La situación se resolvió en el Tratado de Constanza, según el cual las ciudades italianas reconocían la soberanía del emperador de Alemania, pero a

su vez éste se veía obligado a reconocer la jurisdicción propia de cada ciudad sobre sí misma y su territorio circundante. La Liga Lombarda perduró, con intermitencias, hasta mediados del siglo siguiente.

4. En el interior del imperio también existieron alianzas de ciudades con igual participación en las decisiones comunes, que pueden considerarse también *confederaciones*, aunque eran menos estables. La más conocida fue la Liga Hanseática, una federación de ciudades del norte de Alemania y de comunidades de comerciantes alemanes en el mar Báltico, los Países Bajos, Noruega, Suecia, Inglaterra, Polonia, parte de Finlandia y Dinamarca, así como regiones que ahora se encuentran en Estonia y Letonia.

Los gremios (Hansa, en alemán de la época) trabajaron entonces para adquirir privilegios para sus miembros. Lübeck, que tenía acceso a los caladeros de ambos mares, formó una alianza en 1241 con Hamburgo, otra ciudad mercantil de gran importancia, a la que se le fueron sumando varias más.

El desarrollo de la cooperación comercial vino como consecuencia de la fragmentación política y territorial que creaba inseguridad e inestabilidad comercial. En los años siguientes, la Liga Hanseática emergió como un conjunto de acuerdos de cooperación y confederación para colaborar en las rutas marítimas hacia Occidente y Oriente. La dirección central recayó en Lübeck, donde se reunió la primera Dieta en 1356 y la Liga adquirió una estructura oficial, por lo cual ella se considera su fecha de fundación.

La Liga tenía una estructura fluida pero sus miembros compartían ciertas características. Ante todo, eran ciudades libres o que habían obtenido tal privilegio por el creciente poder de la Liga. A pesar de todo, sus libertades eran limitadas: en Alemania significaba que rendían cuentas al emperador, sin ningún intermediario nobiliario, y en el resto de los países gozaban de figuras jurídicas similares. La segunda característica era su localización estratégica en las rutas comerciales. De hecho, en la cima de su poder a finales de la primera década del siglo XIV, los mercaderes de la Liga lograron intervenir con éxito por su poder económico y militar (los convoyes marinos iban fuertemente escoltados) en la política imperial.

5. En la zona de la actual Suiza fueron fundadas diversas ciudades entre los siglos XI y XIII. En ellas artesanos hábiles se especializaron en la producción de bienes de alta calidad. También se desarrolló el comercio pues, sobre todo a partir de que se allanara el paso de St. Gotthard, se incrementó el intercambio entre Alemania e Italia. El emperador Federi-

co II eximió a Uri (1231) y a Schwyz (1240) de los poderes de los condes de Habsburgo y los sujetó a la corona, como una recompensa para la ayuda en varias campañas en Italia. Cuando Rodolfo, primer emperador alemán de la Casa de Habsburgo, murió en 1291, los cantones de Uri, Schwyz y Unterwalden temieron que trataran de recobrar la influencia en sus territorios. La historia suiza comienza el 1 de agosto de 1291 cuando los pueblos de esos tres cantones firmaron un pacto federal para luchar contra los Habsburgo, quienes firmaron la paz con los “Waldstätten” tras perder la batalla de Morgarten en 1318 y la batalla de Sempach en 1386. El pacto se había ampliado, en 1351, incluyendo las ciudades de Lucerna y Zurich. Alianzas parecidas ya habían sido celebradas con anterioridad en la Suiza central, pero la de 1291 es la primera cuyo texto se preservó. Otro rasgo novedoso del pacto fundacional suizo es su perpetuidad ya que en aquella época las ciudades y comunidades solían pactar alianzas por un tiempo limitado. El solemne juramento se celebró en la pradera de Rütli, cercana a la orilla del Lago de los Cuatro Cantones, que llegó a convertirse en símbolo de las libertades helvéticas.

El nombre de Guillermo Tell está allegadamente relacionado con los acontecimientos que acompañaron la celebración del juramento de Rütli. Tell es el presunto personaje que desafió a Gessler, el malvado baile imperial, un juez implantado por los Habsburgo para conseguir a la larga el sometimiento jurisdiccional de las comunidades locales en la Suiza interior. La autenticidad de esta historia legendaria ha sido cuestionada con acierto, pero incuestionablemente refleja las preocupaciones por la libertad vividas por los contemporáneos del héroe nacional.

Aunque, como ya señalé, hubo uniones y ligas parecidas en diversas partes en el Imperio, la Confederación Suiza fue la que perduró. Asociaba aliados marcadamente rurales, como las tres *Comarcas Forestales*, que constituyeron la primitiva alianza juramentada de 1291, con socios urbanos: las ciudades.

## **La confederación norteamericana**

6. En 1775 se reunió, en Filadelfia, el Segundo Congreso Continental, que declaró la independencia el 4 de julio de 1776, en Virginia, a través del memorable texto de Jefferson. La discordia con Inglaterra había comenza-

do ante medidas, sobre todo, impositivas, que fueron rechazadas por las asambleas de las colonias, y por éstas, en conjunto, reunidas en Congreso.

En 1776 se dictó la Constitución del Estado de Virginia que fue la primera constitución escrita que cabe reconocer como tal.

Después de varios meses de debate, el 15 de noviembre de 1777, se aprobaron los Artículos de la Confederación y la Unión Perpetua, conocidos como los Artículos de la Confederación, que constituyeron el primer documento de un gobierno común de las trece colonias. Fue una directriz no obligatoria hasta su ratificación cuatro años después, el 1° de marzo de 1781. Se trató de una confederación débil, que las unía, pero esencialmente en tiempos de guerra y emergencias.

7. Los *items* esenciales de los Artículos de la Confederación fueron:

a) La soberanía e igualdad de los Estados.

b) La constitución de una “*liga de amistad*” por la cual los trece estados declaran su voluntad de prestarse socorro en caso de invasión. Cuando finalizó la Guerra de Independencia, el Ejército Continental se disolvió, aunque se conservó una fuerza muy pequeña para proteger los fuertes y defender a los estados de los ataques de los pueblos indígenas. No obstante, cada Estado tenía su propio ejército y 11 de los 13 estados tenían una marina.

c) El único órgano común es un *Congreso*, que equivale a una asamblea de diplomáticos, en la cual cada Estado está representado por una delegación de entre uno y siete miembros, pero con un solo voto.

d) La circulación de ciudadanos de un Estado a otro es libre, pero puede ser reglamentada por cada Estado.

e) La representación diplomática queda, en principio, reservada a la Confederación. Sin embargo, los Estados pueden enviar o recibir embajadores con autorización del Congreso.

f) El poder más importante que le faltaba al Congreso era el de cobrar impuestos: sólo podía solicitar dinero de los estados. Estos, por su parte no siempre cumplían con tales demandas y, por ende, el Congreso no contaba con los fondos necesarios para su operación. Los estados y el Congreso se habían endeudado durante la guerra, y el pago de éstas era un asunto de importancia nacional.

Esta desconfianza de los Estados para conceder facultades al Congreso central demuestra el celo por las libertades conseguidas. Sin embargo, los Artículos de la Confederación como herramienta para construir

un gobierno efectivo en tiempos de guerra, fueron un fracaso. El Congreso podía tomar decisiones, pero no tenía el poder para aplicarlas. No obstante logró evitar que los asentamientos al oeste fueran considerados colonias de los Estados, imponiendo su tratamiento como territorios federales, para progresivamente transformarlos en nuevos estados.

### **El Estado federal norteamericano**

8. La Confederación organizada en los Artículos de la Unión de 1781 supo conducir la guerra durante siete años para, finalmente, ganarla. Pero, después de la victoria, surgieron complicaciones, especialmente económicas e internacionales. Los estados no pagaban o pagaban morosamente los intereses de la deuda pública, al tiempo que la Confederación, por falta de aportes estatales, tampoco podía hacer frente a la deuda exterior; a los oficiales y soldados se le adeudaban las pagas desde hacía cinco años; las industrias instaladas durante la guerra no podían ahora competir con las mercancías inglesas, que de nuevo inundaban el mercado; obstaculizaban el comercio la carencia de una moneda nacional y las diferencias de legislación, por lo cual las operaciones mercantiles y el tráfico con las naciones extranjeras carecían de seguridad; los soldados a quienes se les había pagado en tierras no podían tomar posesión de ellas, pues se carecía de un ejército para mantener en sus límites a los indios. Por otra parte, aparecieron temores frente a las potencias europeas con colonias limítrofes. Se manifestaba, pues, la necesidad de un poder con mayores atribuciones <sup>1</sup>.

Una selecta minoría propugnaba una mayor unidad. Con el prestigio que otorga, sobre todo en los países anglosajones, el éxito en los negocios, más el manejo de la prensa, lograron su cometido.

En mayo de 1786, Charles Pinckney, de Carolina del Sur, propuso que el Congreso revisara los Artículos de la Confederación. Algunos de los cambios que recomendaba eran otorgar al Congreso el poder para

---

<sup>1</sup> Manuel GARCÍA PELAYO, *Derecho constitucional comparado*, Manuales de la Revista de Occidente, Madrid, 1957, pág. 334 y ss..

regular el comercio interior y exterior y proveer una estructura de financiación.

En septiembre cinco estados se reunieron en la Convención de Annapolis (1786) para discutir sobre los ajustes para mejorar el comercio. Hamilton invitó a los representantes de los Estados a una convención en Filadelfia para discutir sobre las mejoras en el gobierno federal. El Congreso la convocó para revisar los Artículos de la Confederación el 21 de febrero de 1787.

Cincuenta y cinco delegados de doce Estados diferentes fueron pasando por la convención entre mayo y septiembre de aquel año <sup>2</sup>, y protagonizaron apasionados debates. No faltaron algunos de los prominentes líderes revolucionarios, como George Washington y George Mason, de Virginia; Benjamin Franklin y Robert Morris, de Pensilvania; Roger Sherman, de Connecticut, y John Dickinson, de Delaware. También fueron esenciales los aportes y el entusiasmo de otros representantes, como James Madison y Edmund Randolph, llegados también desde Virginia; Alexander Hamilton, de Nueva York; James Wilson y el gobernador Morris de Pensilvania, y Charles Pinckney, que llegó desde Carolina del Sur.

Los grandes ausentes fueron John Jay, entonces secretario de la Confederación para Asuntos Exteriores; Henry Knox, secretario de Guerra; Thomas Jefferson y John Adams, ambos desempeñando labores diplomáticas en Europa; Patrick Henry y Richard Henry Lee de Virginia, que rechazaron concurrir; y los gobernadores George Clinton de Nueva York y John Hancock de Massachusetts. Las sesiones tuvieron lugar en la Casa del Estado de Pensilvania (hoy el célebre Independence Hall).

9. Quedó claro, desde los inicios de la convención, que los delegados estaban dispuestos a ignorar las instrucciones bajo las que se había convocado la reunión. Si bien se convocó para modificar algunos de los Artículos de la Confederación, los delegados planearon una remodelación absoluta: la creación de un nuevo gobierno nacional. Salió entonces a la luz el “Plan de Virginia”, presentado por James Madison, que reflejaba los intereses de los tres grandes estados (Virginia, Massachusetts y Pensilvania), y proponía un parlamento bicameral, con una representación, en cada cámara, basada en la población. Los estados más pequeños

---

<sup>2</sup> El único estado que no mandó representantes fue el de Rhode Island.

se defendieron con el “Plan de Nueva Jersey”, que preservaba la institución unicameral del Congreso original. Aunque la convención lo rechazó a mediados de junio, pronto se formó un aceptable consenso alrededor del llamado “Compromiso de Connecticut”, propuesto por Benjamín Franklin, que equilibraba una representación igual en la Cámara Alta con una representación proporcional en la Cámara Baja. Con ese acuerdo como base, se encargó a dos comités la redacción final de una Constitución para la nación, que fue firmada, finalmente, el 17 de septiembre de 1787.

Dictada la Constitución, se requería la aprobación de las tres cuartas partes de los estados, según las reglas de 1781. El 28 de septiembre de 1787 el Congreso envió la Constitución a los estados para su ratificación, y recién el 2 de julio de 1788 pudo anunciar formalmente dicha ratificación de la Constitución, después que se pronunciara el noveno Estado, Nuevo Hampshire, el 21 de junio de 1788. Ese proceso nuevamente tuvo arduos debates <sup>3</sup> que impusieron la inclusión de una declaración de derechos, la cual se concretó en las primeras diez enmiendas. En esta constitución nacieron el presidencialismo y el federalismo. En 1803, la Corte Suprema, en sentencia elaborada por Marshall, en “Marbury vs. Madison”, dio origen al control judicial difuso de constitucionalidad. Comenzó la expansión hacia el oeste y el sur. Los nuevos territorios se fueron transformando en nuevos estados.

10. El esquema que aquí nos interesa, de los señalados como creaciones del texto de Filadelfia, o a partir de él, es el federalismo, que consiste, en esencia, en una solución intermedia entre la dispersión de las confederaciones y el centralismo unitario.

Las relaciones complejas que se establecen entre los distintos estados posibilitan coordinar diferencias y son muy favorables a la libertad. Permite un poder federal fuerte en reducidos temas, pero que en la mayoría no debiera resultar peligroso en razón de la superposición y confusión de competencias, que debiera obligar al poder central a negociar, más que a dar órdenes <sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Entre ellos se destaca la publicación de una serie de artículos en los diarios de Nueva York, por parte de Madison, Hamilton y Jay, que se recopilaron en “El Federalista”.

<sup>4</sup> André HAURIUO, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1970, pág. 179.

En este momento originario, en Norteamérica, los Estados, hasta entonces sólo confederados, fueron muy cuidadosos en la conservación de sus autonomías, pero también lo fueron con relación a las libertades individuales, pues exigieron el reconocimiento expreso de ellas en las primeras enmiendas.

### **El federalismo, en Iberoamérica, en los inicios del siglo XIX**

11. A partir de la Constitución norteamericana, y luego de la Revolución Francesa, el constitucionalismo escrito se expande en Europa Occidental y en América hispana.

Pero se trata de intentos fracasados. Así, en Francia luego de la *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano*, de 1789, se sucedieron las constituciones monárquica de 1791, y de ejecutivos colegiados de 1793, 1795 y 1799, todas de muy breve duración. Creadas por las armas de la Revolución, también desaparecieron las repúblicas báltica, cisalpina, helvética, liguriana y romana. Dentro de este período, la Constitución de Cádiz de 1812, hecha por los liberales españoles enfrentados con Napoleón, pretendió establecer una monarquía limitada. Grecia inició la lucha por su independencia en 1820 y dictó la Constitución de Epidaurio en 1822, revisada en 1823 y 1827.

En Europa, la reacción contra las ideas revolucionarias francesas se advirtió en el pensamiento conservador e historicista de Burke <sup>5</sup> y de De Maistre <sup>6</sup> y llevó, luego de la derrota de Napoleón en 1815, a través de la Santa Alianza, al movimiento de la Restauración.

En la América hispana el proceso emancipador de comienzos del siglo XIX resultó inicialmente derrotado en todas partes, salvo en el Río de la Plata. Cuando se recuperó, y finalmente se impuso, casi la totalidad de la región quedó en manos de caudillos de ideas y estilos conservadores, y pasó por prolongadas etapas de anarquía en razón de las luchas

---

<sup>5</sup> Edmund BURKE, *Reflections on the French revolution*, 1790.

<sup>6</sup> Joseph DE MAISTRE, *Considerations sur la France*, 1796.

entre ellos o contra quienes sustentaban ideas más liberales. Así se intentaron los más variados ensayos: gobiernos colegiados (Venezuela, 1811; México, 1814; Colombia, 1814), presidencias vitalicias (Bolivia y Perú, 1826), directorios unipersonales (Chile, 1814 y 1823; Argentina, 1819). La Constitución norteamericana inspiró los textos de Venezuela, en 1811; México, 1824, y Argentina, 1826.

Pronto se instala el debate entre unitarios y federales, en el proceso de la emancipación de Hispanoamérica. Los textos de esa época, en esta zona, responden a la característica general que ya he enunciado: se trata de proyectos fracasados o que tuvieron muy escasa vigencia. En numerosos países este esquema se prolonga más allá de 1830.

12. La Constitución venezolana de 1811, primera escrita en idioma castellano, es federal: adapta el modelo norteamericano. Al año siguiente, el ejército realista ocupó Caracas, Bolívar reconquistó la ciudad en 1813, pero el texto de 1811 no volvió a ser aplicado.

La Constitución de 1819, bajo los auspicios de Bolívar, es unitaria y el antecedente inmediato de la unión con Colombia, también de estructura centralista, como lo consagrara la Constitución de Cúcuta de 1821, que duró hasta 1830.

13. La primera Constitución que estuvo vigente en México fue la de Cádiz, de 1812, en cuya discusión y aprobación participaron 17 diputados de Nueva España. Los insurgentes, fusilado Hidalgo bajo el mando de Morelos, reunieron al Congreso de Anahuac, que declaró la independencia y dictó la primera Constitución mexicana, en 1814, que casi no tuvo vigencia. Reconocía la existencia de las provincias y disponía que: *“Estas provincias no podrán separarse unas de otras en su gobierno, ni menos enajenarse en todo o en parte”*. Al ser derrotado y ejecutado Morelos, el movimiento de independencia prácticamente se extinguió.

Cuando, en 1820, se restableció en España la vigencia de la Constitución de Cádiz, el clero mexicano, enfrentado con la tendencia liberal que la inspiraba, se pronunció a favor de la independencia, bajo el gobierno de un príncipe español. El segundo Congreso Constituyente se reunió en 1822 y designó emperador a Iturbe, jefe del ejército virreinal. Ante el descontento popular a favor de la república, Iturbe abdicó y se convocó a un tercer congreso, que en 1823 se expidió por la república y el federalismo. Las fuerzas políticas se dividieron en liberales, a favor del federalismo; y

conservadores, a favor de la centralización<sup>7</sup>. La lucha entre ellas desangró a México durante cinco décadas.

En 1824 se expidió el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, que era un documento breve, de carácter federal. Establecía: “*La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal*”.

En 1835 el Congreso, enfrentado con la política liberal de Gómez Farías, vicepresidente en ejercicio de la presidencia ante la licencia de Santa Anna, se declaró constituyente y expidió, en 1836, las que se llamaron las Siete Leyes Constitucionales, de impronta conservadora y centralista. Santa Anna las desconoció en 1841 y convocó un nuevo Congreso Constituyente en 1842, que también fue disuelto. Ante ello, en 1843, Santa Anna sancionó las Bases de organización política de la República Mexicana.

En 1846 ocurrió el levantamiento de la Ciudadela, que convocó otro nuevo congreso, el cual ratificó la vigencia de la Constitución federal de 1824 y expidió un Acta de Reformas Constitucionales. Un nuevo movimiento rebelde, en 1853 -el del Plan Hospicio- volvió a entregar todo el poder a Santa Anna y abolió el régimen federal, a partir de las “Bases para la Administración de la República”.

14. En el Río de la Plata uno de los primeros actos de la Revolución de Mayo fue el envío de las circulares del 25 y 27 de mayo de 1810. Diferentes en sus objetivos, ambas coinciden en pasar por sobre los gobernadores intendentes e invitar directamente a las villas y pueblos a que envíen a sus representantes a Buenos Aires, otorgando, de esta forma, gran protagonismo a esas circunscripciones y efectuando un reconocimiento histórico y legal de su existencia a la par de manifestar la necesidad del apoyo de las ciudades del interior.

San Martino de Dromi<sup>8</sup> cree ver en este hecho el origen legal de las provincias y su vocación federalista. El tema ha sido muy debatido desde

---

<sup>7</sup> Este enrolamiento ideológico es el habitual en Iberoamérica; en contraste, en nuestro país, los unitarios eran liberales y la mayoría de los federales, conservadores, algunos extremos, como Rosas, otros moderados, como Dorrego o Urquiza.

<sup>8</sup> María Laura SAN MARTINO DE DROMI, *Documentos constitucionales argentinos*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994, pág. 1721.

el siglo XIX. Una interpretación, formulada inicialmente por Pelliza<sup>9</sup> considera que se origina en el pensamiento de Artigas, influido por el modelo norteamericano. En oposición a esa idea Ramos Mejía<sup>10</sup> encuentra raíces hispanas, considerando que “*La Revolución de Mayo fue un movimiento de carácter esencialmente municipal. La federación argentina no es sino el desenvolvimiento natural del comunalismo colonial*”. Demicheli<sup>11</sup> señala, en favor de la primera tesis el rechazo que había provocado la concentración de poder impuesta por la burocracia española. Sin duda fueron muchas las ideas novedosas que confluyeron en las posturas originarias de nuestra organización, pero lo hicieron en el terreno preparado por hábitos más propicios a la libertad que a la sumisión, a las autonomías que a la concentración del poder. Por otra parte también resultó importante, en el litoral, el factor económico, pues las libertades de comercio y de navegación de los ríos, sostenidas sucesivamente por Moreno, Artigas y Alberdi, lo favorecían<sup>12</sup>. El primero de ellos propuso tempranamente una organización federal, pues entre sus papeles se ha encontrado una traducción del texto de 1787 con adaptaciones a nuestra realidad, que se ha interpretado como un primer borrador de constitución propia<sup>13</sup>.

Las distintas ciudades dieron instrucciones a los diputados enviados a los primeros congresos en las que se advierten las tendencias republicanas y federalistas. Son muy conocidas, por las polémicas que suscitaron, las entregadas a los diputados de la Banda Oriental, pero existieron otras: en la quinta instrucción dada a sus diputados, por Jujuy ante la Asamblea del Año XIII, se lee el propósito de descentralización política al dar intervención al pueblo para elegir sus propias autoridades y una profesión de

---

<sup>9</sup> Mariano A. PELLIZA, *Dorrego en la historia de los partidos unitario y federal*, Buenos Aires, 1878, pág. 83 y ss.; *Historia argentina*, Buenos Aires, 1910, pág. 478.

<sup>10</sup> FRANCISCO RAMOS MEJÍA, *El federalismo argentino*, Buenos Aires, 1889, pág. 219 y ss..

<sup>11</sup> Alberto DEMICHELI, *Formación constitucional rioplatense*, Montevideo, 1955, t. II, pág. 407.

<sup>12</sup> Alberto DEMICHELI, *Origen federal argentino*, Buenos Aires, Depalma, 1962, pág. 183 y ss..

<sup>13</sup> Eduardo O. DÜRNHÖFER, *Mariano Moreno*, Buenos Aires, Dunken, 2000, pág. 106.

fe republicana y federal que fue reiterada a los legisladores que concurrieron al Congreso de Tucumán. Los diputados por Córdoba a la Asamblea del Año XIII llevaban la instrucción que, de dictarse una constitución, debía salvaguardar los derechos y prerrogativas de esa ciudad propiciando la creación de un gobierno nacional descentralizado. El Cabildo tucumano redactó las instrucciones dadas a los diputados que concurrieron a la Asamblea del Año XIII, en las que se lee "... que para formar la constitución provisional se tenga presente la de Norteamérica para ver si con algunas modificaciones es adaptable a nuestra situación local y política".

También esas tendencias se desprenden de las primeras constituciones provinciales, que se generalizan desde 1819, en que se sancionó la de Santa Fe, tanto por las decisiones volcadas en sus textos -por ejemplo, la Constitución Provisional de Santiago del Estero de 1835 impone, en su art. 4º: "La Provincia no se reunirá en Congreso con las demás que componen la Confederación sino bajo la forma federal"- como por el solo hecho de dictarlas, que supone *autonomía constitucional*, es decir, el rasgo más característico de los estados miembros de un estado federal.

Al rechazar el texto de 1826, las "Bases federales", suscriptas por Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, Santiago del Estero, La Rioja, Salta, Mendoza, San Juan, San Luis y la Banda Oriental en 1827 se acuerda, en su art. 2º: "Las provincias expresadas... convienen en desechar la Constitución que ha sancionado el Congreso Constituyente residente en Buenos Aires por estar formado sobre la base del sistema de unidad que está en oposición a la voluntad general de las provincias suscribientes y contra el cual se han pronunciado"; en el 5º: "Estas mismas en unión, invitarán a las demás provincias que no están en la Liga a formar un nuevo congreso, cuyo solo objeto sea constituir el país bajo la forma de gobierno federal" y en el siguiente que todos los diputados de las provincias federadas llevarán en sus instrucciones un artículo expreso a este respecto, con potestad de retirarse siempre que se quiera obrar en contradicción a él.

Después de la disolución de la autoridad central, en 1820, y salvo el lapso en que funcionó el Congreso de 1824 a 1827, la Argentina se encontraba organizada como una confederación a través de la denominada Ley Fundamental que había dictado, en 1825, dicho Congreso Constituyente, y de numerosos pactos entre las provincias. La defensa y las relaciones exteriores estaban encomendadas al gobernador de Buenos Aires.

Pero a diferencia de la distribución ideológica de la mayoría de los países donde se enfrentaron unitarios y federales, en el nuestro todos quienes militaban en el movimiento unitario eran liberales, mientras que entre los que bregaban por la organización federal había liberales y conservadores, pero primaron estos últimos.

En Buenos Aires, en la década de 1830, se formaron dos grupos políticos dentro del partido federal: a) los *cismáticos*, *lomos negros* o *doctrinarios*, que apoyaban a Balcarce, de orientación liberal, constitucionalista y popular, siguiendo el pensamiento del fusilado Dorrego, para quien el federalismo era la garantía del régimen republicano y de la libertad, y era el mejor camino para estimular la cultura, la educación y la riqueza de un país; b) los *apostólicos* de orientación conservadora rosista, contraria, por ejemplo, a la tolerancia religiosa.

Producido el asesinato de Quiroga, el partido rosista lo esgrimió como arma política para achacarlo a intrigas y maquinaciones de los unitarios. La Legislatura nombró a Rosas, el 7 de marzo de 1835, gobernador de la provincia por cinco años, con facultades extraordinarias y la suma del poder público, sin más limitaciones que conservar y defender la religión católica y sostener la causa nacional de la Federación. El electo exigió que se realizase un plebiscito para ratificar esta designación, cuyo resultado fue casi unánime a favor del Restaurador. De 9.320 ciudadanos sólo 8 votaron en contra.

Rosas, en base a las ideas y reclamos de Pedro Ferré, impuso un sistema proteccionista que permitió, en las provincias, la reactivación de las artesanías y el tráfico mercantil, medida que no fue ajena a la sublevación de algunos estancieros del sur, que bregaban por el libre comercio.

15. En 1824 las Provincias Unidas del Centro de América, con capital en Guatemala, que incluían también a El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, sancionaron una Constitución federal, con primacía del Poder Legislativo. El Senado tenía más facultades ejecutivas que legislativas poseyendo el derecho de veto de las decisiones del Congreso. Señala García Laguardia que “*Fijó las líneas del constitucionalismo liberal por un largo período*”<sup>14</sup>. Problemas de competencias entre la fede-

---

<sup>14</sup> José Mario GARCÍA LAGUARDIA, “El sistema constitucional guatemalteco”, en *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, coordinado por García Belaúnde, Fernández Segado y Hernández Valle, Madrid, Dykinson, 1992, pág. 535.

ración y los estados, el mantenimiento de fuerzas armadas y finanzas autónomas fueron las causas de la ruptura del pacto federal, en 1840.

## **El federalismo en la consolidación del constitucionalismo liberal**

### *El retorno del constitucionalismo en Europa Occidental y en Iberoamérica*

16. El segundo momento de expansión del constitucionalismo, luego de los retrocesos originados en la Restauración, en Europa, y en el predominio de caudillos autoritarios en Hispanoamérica, comenzó con las revoluciones europeas de 1830 y 1848. En Europa Occidental primó la monarquía parlamentaria y en América latina el régimen presidencialista, pero aquí reforzando el rol del Poder Ejecutivo.

Al primer tipo correspondieron las constituciones de Francia (la carta de Luis Felipe, de 1830, que consagra el *parlamentarismo orleanista*); Bélgica (de 1831, es la primera Constitución escrita que regula una monarquía parlamentaria); Holanda (1848); Italia (el Estatuto Albertino es de 1848 y rigió, luego de la unificación, en toda Italia); Dinamarca (1849). Suiza, en cambio, optó por el Estado federal y el gobierno colegiado en la Constitución de 1848. En ese mismo año, la II República Francesa, en cambio, se inclinó por el régimen presidencialista, siendo electo presidente Luis Napoleón, quien fundó el II Imperio en 1852. Recién en la Constitución de la III República Francesa, de 1875, apareció una república parlamentaria, en la cual el jefe de Estado es un presidente elegido por la Asamblea, que perduró hasta la Segunda Guerra Mundial (si consideramos a la IV República como una continuación de aquella, el período se extendió hasta 1958, en que la Constitución de la V República inauguró el semipresidencialismo).

En Hispanoamérica se sancionaron, en esta época, constituciones que tuvieron considerable duración, como las de Uruguay, desde 1830 a 1918; Chile de 1833 a 1925, aunque a partir de 1891, sin variar su texto, fue interpretada como de tipo parlamentario; Argentina, 1853, todavía vigente, aunque con modificaciones relevantes realizadas en 1860 y 1994<sup>15</sup>;

---

<sup>15</sup> También tuvo importancia la reforma de 1949, pero fue dejada de lado en 1957.

Colombia, de 1886 a 1991, con importantes reformas en 1910, 1936, 1945, 1957, 1968, y 1986; México 1857, que perduró hasta 1917; Perú, de 1860 a 1920, con algunas interrupciones por los textos de 1867 y 1879, de breve duración; Paraguay, entre 1870 y 1940; Bolivia, de 1878 a 1938. Al separarse Venezuela de la Gran Colombia, se dictó la Constitución de 1830, que rigió hasta 1857, concluyendo con el modelo bolivariano.

### **Alemania y Suiza: de la confederación al Estado federal**

17. En 1867 se creó la Confederación Germánica del Norte, encabezada por Prusia, bajo la conducción de Bismarck, *el canciller de hierro*. Al triunfar en la Guerra Franco Prusiana unificó Alemania a través de la Constitución imperial de 1871, de carácter federal.

El modelo alemán de federalismo difiere sustancialmente del norteamericano. Ante todo nos encontramos con un imperio, pero la relevancia de los estados miembros se refleja en la configuración de un Consejo Federal que, a diferencia del Senado norteamericano, no se sustenta en la igualdad de cada uno de ellos (ya que tienen distinta cantidad de representantes), ni son homogéneas sus formas de gobierno (reúne principados y ciudades libres *-hanseáticas-*). El canciller es responsable ante ese Consejo Federal. Por otra parte, la distribución de competencias se organiza de manera distinta. Mientras en Estados Unidos son las materias las que se distinguen entre federales y locales, prevaleciendo una distribución que se puede calificar de *horizontal*, en Alemania se atribuyen a los poderes centrales la adopción de las decisiones y a los locales, o bien la reglamentación de sus detalles o su aplicación, ya sea administrativa o judicial, aplicando un criterio *vertical* de reparto. El derecho público alemán elaboró, a lo largo del siglo XIX una concepción unitaria de la soberanía del poder estatal y rechazó la soberanía nacional y la soberanía del pueblo <sup>16</sup>. Jellinek y Laband admiten la existencia de *soberanía* únicamente en el Estado federal, pero reconocen el carácter de estados a los miembros de la federación, que poseen *autonomía*, a la que Mouskheli

---

<sup>16</sup> Luis Sánchez AGESTA, *Curso de derecho constitucional comparado*, Madrid, 1974, pág. 299.

va a calificar de *autonomía constitucional*<sup>17</sup>, lo cual permite diferenciarla de otras autonomías, por ejemplo, la de los municipios.

18. El proceso de armonizar divergencias, característico del paso al Estado federal, encontró en Suiza a distintos enfrentamientos, que detalla García Pelayo<sup>18</sup>: a) entre protestantes y católicos; b) entre una estructura social y económica precapitalista y otra capitalista, que estaban espacialmente delimitadas; c) entre principios y formas histórico-conservadores y nuevas tendencias liberales, centralistas y revolucionarias.

Estos antagonismos irrumpen de modo violento en 1830 -como contagio de la Revolución de París-, dando lugar en los cantones llamados “regenerados” a una organización constitucional democrático-liberal. Las repercusiones de estos movimientos llenan la historia de los años siguientes hasta 1848, de modo que cabe considerar a la Constitución de este año como la culminación del proceso revolucionario iniciado en 1830. La Confederación se encontró impotente para dominar la formación de tres ligas sucesivas entre los cantones agrupados en una u otra tendencia (Siebenner Konkordat, Sarnen Bund, Sonder Bund), con lo que la unidad política de Suiza quedaba seriamente amenazada.

Desde 1833 estaba sobre la mesa de la Dieta la revisión de la Constitución, entre otros, el proyecto de Pelegrino Rossi. La rebelión del Sonderbund abrió paso a la decisión por la espada y a la promulgación de una nueva Constitución, que, aun siendo expresión de las pretensiones del partido vencedor, no dejó de estar matizada por el compromiso no sólo entre los victoriosos, sino también con los vencidos.

Con esta Constitución, la Confederación de Estados se transformó en Estado federal, es decir, en una organización dotada de poder soberano, extendido, de modo inmediato y dentro de ciertas competencias, a todo el territorio y al conjunto de la población de la antigua Confederación, bien que a reserva de los derechos que los cantones no habían transferido. Se estableció una tabla de derechos individuales, y el pueblo de los cantones se convirtió en pueblo federal. Por primera vez se consolidó un Estado federal que no era presidencialista, sino colegiado.

---

<sup>17</sup> M. MOUSKHELI, *Teoría jurídica del Estado federal*, Madrid, 1931.

<sup>18</sup> GARCÍA PELAYO, ob. cit., pág. 530 y ss..

## Iberoamérica

19. Cuando Urquiza, gobernador de Entre Ríos comunicó, en 1851, a todas las provincias que había aceptado la renuncia anual de Rosas a sus facultades, quien desde hacía muchos años ejercía, con estilo dictatorial, la gobernación de Buenos Aires y la conducción de la defensa y las relaciones exteriores del país, utilizó las instituciones jurídicas vigentes. Uno de los derechos de los estados, en las confederaciones, es el de secesión.

Luego de triunfar en la batalla de Caseros, en el Protocolo de Palermo, las provincias nombraron a Urquiza director provisorio encargado de las relaciones exteriores, con las mismas prerrogativas que tenía Rosas. En ese documento se reseñan las normas vigentes de “derecho público constitucional de la República”, mencionándose expresamente la ley de 1825 y el Pacto Federal de 1831. Luego el Acuerdo de San Nicolás convocó al Congreso Constituyente.

El 1° de mayo de 1853 el Congreso Constituyente sancionó la Constitución Nacional, de carácter federal. Siguió la propuesta de la Asociación de Mayo, fundamentada por Alberdi, quien, luego de reseñar nuestros antecedentes históricos a favor del unitarismo y el federalismo <sup>19</sup> señala: *“Las cosas felizmente nos traen hoy al verdadero término, al término medio, que representa la paz entre la provincia y la nación, entre la parte y el todo, entre el localismo y la idea de una República Argentina. Será, pues, nuestra forma legal un gobierno mixto”* <sup>20</sup>.

Alberdi, sumamente liberal en su pensamiento económico <sup>21</sup> y en el reconocimiento de los derechos civiles, tuvo posiciones más conservadoras en cuanto a los derechos políticos y la representación. Su proyecto y el texto de 1853 no poseen diferencias sustanciales al respecto. En ambos casos no surgen elementos normativos tendientes a garantizar el ejercicio efectivo de la elección soberana, por el contrario, se establecen mecanismos para morigerar los riesgos del sufragio popular, con elección

---

<sup>19</sup> Método fiel a su concepción historicista de la Constitución, no conservadora a ultranza, como Rosas, sino liberal moderada, Carlos María BIDEGAIN, ob. cit., 1994, t. I, pág. 15.

<sup>20</sup> Juan Bautista ALBERDI, *Las Bases*, Cap. XXI.

<sup>21</sup> Basta leer “Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina”.

nes indirectas de diversos grados para presidente y vicepresidente. También eran las ideas de Sarmiento, que incluía a la democracia revolucionaria de 1810 entre las causas de la lucha que desplazaba a la república.

La reforma de 1860, al reincorporarse Buenos Aires, acentúa el carácter federal de nuestra organización, a partir de la polémica, que nace entre Sarmiento y Alberdi, sobre las fuentes de nuestra Constitución. Los antiguos unitarios, en la postura de acatamiento al arquetipo estadounidense y en la conveniencia de consolidar la autonomía de la provincia de Buenos Aires en la que conservaban poder, introdujeron en el ordenamiento fundamental importantes garantías a favor del federalismo. También incorporaron a la Constitución modificaciones en favor de los derechos individuales, como los arts. 32 sobre libertad de imprenta, y 33 referido a los derechos no enumerados. Es decir que la enmienda de 1860, propiciada por los unitarios, acentuó el federalismo y el liberalismo de nuestra Constitución. Las instituciones mejoraron a partir de la presidencia de Mitre que, por ejemplo, organizó la Corte Suprema, pero el federalismo entró en una larga etapa de decadencia, cada vez más acentuada, al menos hasta 1983.

20. En México, cuando Santa Anna abandonó el poder se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, el último del siglo XIX, que dictó la Constitución de 1857, de tendencia federal, que con graves vicisitudes perduró seis décadas. El sistema federal sigue vigente desde entonces.

El presidente Commoft la desconoció. Benito Juárez, presidente de la Corte Suprema se declaró presidente de la República, y luego de la guerra de la Reforma, que duró tres años, expidió las leyes de reformas, imponiendo aquellas que los liberales no habían logrado en el Congreso, como por ejemplo, la nacionalización de los bienes de la Iglesia y su absoluta separación del Estado.

En nuevas elecciones se impuso el presidente Juárez, ante lo cual los conservadores se aliaron con Napoleón III y las tropas francesas coronaron a Maximiliano de Habsburgo, en 1864, como emperador. Luego de una sangrienta guerra triunfó la república federal: Juárez entró en la ciudad de México en 1867, bajo la Constitución de 1857 y las leyes de reforma. Esta Constitución tuvo importantes modificaciones en 1874, que fortalecieron al poder ejecutivo federal. En 1876 otro levantamiento militar -Plan de Tuxtepec- llevó a la presidencia a Porfirio Díaz que gobernó hasta 1911.

21. Colombia fue federal entre 1853 y 1886, época en que predominaron las ideas liberales. El enfrentamiento entre quienes sustentaban ese pensamiento y los conservadores fue constante en esos años. Así a la Constitución conservadora de 1821, bajo la cual se eligió presidente a Simón Bolívar, le sucedió la liberal de 1832, y luego otra conservadora en 1843. En 1848 Ezequiel Rojas condensó, en una brillante exposición, el ideario del *Partido Liberal* y al año siguiente Ospina Rodríguez y Caro hicieron lo propio con programa del *Partido Conservador*. Triunfante el primero, la Constitución de 1853 estableció un generoso régimen de descentralización política y administrativa, facultando a las provincias para organizar su régimen interno mediante constituciones locales.

Luego de ello, la Constitución de 1863, la de más prolongada vigencia durante el siglo XIX, estableció los Estados Unidos de Colombia, proclamando la inviolabilidad de la soberanía de los Estados.

Como en toda la zona andina, Centroamérica y México, los liberales abrazaron el federalismo.

22. En Venezuela, el unitarismo que prevalecía desde Bolívar y que caracterizó al texto que rigió entre 1830 y 1857 fue enfrentado en una guerra civil: la Guerra Federal, lucha armada que sostuvieron los liberales contra el gobierno de los conservadores entre 1859 y 1863. Por su duración se llama también Guerra Larga o Guerra de los Cinco Años. El nombre de “Federal” se debe a que los liberales tenían como bandera el federalismo o autonomía de las provincias. El enfrentamiento abarcó todo el país, esencialmente *los llanos* y se caracterizó por la guerra de guerrillas, es decir, de ataques de pequeños grupos armados contra el ejército gubernamental.

Vencido Páez, en 1864 sancionó una nueva Constitución federal que reflejó el predominio de una autocracia liberal ilustrada y de los caudillos regionales <sup>22</sup>. Se reformó en 1874 y se sustituyó en 1881, atenuando la descentralización. Las guerras civiles, la sustitución y continuas reformas de las constituciones mantuvieron un federalismo, generalmente sólo formal.

23. También en Brasil, durante el siglo XIX, el pensamiento liberal estaba unido a las posturas federalistas y enfrentó, durante todo el impe-

---

<sup>22</sup> Allan BREWER CARÍAS, “El sistema constitucional venezolano”, en *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, ya citado, pág. 775.

rio, al poder central, en sucesivas rebeliones, triunfando, finalmente, en 1889. En ese año se instaló un gobierno provisorio, presidido por Deodoro da Fonseca. La Constitución, aprobada por una Asamblea General Constituyente, en 1891, estableció la república y el federalismo.

En una primera etapa se acrecentaron las prerrogativas regionales y locales. Se consolidó un poder aristocrático dominado por los gobernadores, que se sustentó en el *coronelismo*, esquema de caudillos que reunían la fuerza política y la militar. Sucesivas enmiendas y sustituciones de la Constitución tampoco lograron conciliar el texto con la realidad política.

### **Breves reflexiones finales**

El federalismo, ya lo señalé antes <sup>23</sup>, es la mejor posibilidad de coordinar lo uno con lo diverso, con eficiencia y equidad.

Naturalmente tiende a la libertad, pues divide el poder; con lo cual los países que lo aceptan suman a la división funcional propiciada por Montesquieu, la descentralización territorial, con efectos análogos en este tema.

En ambos casos, las tentaciones autoritarias persisten. Cuando nació el federalismo en nuestro país tuvieron mucho protagonismo caudillos fuertes que restringieron libertades, y pensadores de matices conservadores, sobre todo en cuanto al ejercicio de los derechos políticos.

Entiendo que ha ocurrido cierto renacer del federalismo a partir de la década de los ochenta del siglo pasado <sup>24</sup>, con muchas dificultades y altibajos. Pero también se puede advertir que se mantienen las tentaciones autoritarias que lo caracterizaron en su inicio, tanto en el gobierno central como en algunos liderazgos locales.

---

<sup>23</sup> En “Breves cronologías del constitucionalismo y del federalismo: tiempos paralelos”, en *El derecho constitucional*, 2003, pág. 534; publicado también en la página web “federalismi.it” de la Associazione Osservatorio sul Federalismo e i processi di governo, de Roma, República de Italia, el 25 de septiembre de 2003.

<sup>24</sup> Claro que luego de retrocesos sumamente severos como lo fueren, *de iure*, la reforma constitucional de 1949; y de facto, los gobiernos militares.



# CONFEDERACIÓN Y ESTADO FEDERAL EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL

por ANTONIO CASTAGNO

## 1. Palabras preliminares

El tema que intentamos desarrollar se ubica en el marco de la historia política y constitucional, para señalar, hasta donde resulte posible, las diferencias conceptuales entre ambos tipos de estados.

Para obtener referencias de ellos, hemos analizado -aunque brevemente- la evolución registrada en la historia constitucional de los Estados Unidos de América del Norte y señalar la vigencia de los dos tipos de Estados en sus respectivas etapas, para comentar el proceso constitucional de nuestro país, a través de los documentos históricos.

## I. Introducción

La organización y el desarrollo del poder político han sido una de las preocupaciones de los estudiosos, desde la antigüedad hasta nuestros días, apareciendo el Estado como la institucionalización del poder.

Así, desde la antigua *polis* griega -que constituyó el centro del poder- y la *civitas* romana responden al mismo criterio, advirtiéndose según Maquiavelo que “*todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados*”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *El Príncipe*, Madrid, Aguilar, 1969, pág. 21.

Desde aquella remota *polis* aparece una forma de acercamiento entre ellas, como ligas o alianzas (Anfictiónica, Helénica y Acquea), que constituyen una especie de sistema “protofederal” que ha sido considerado generalmente como la primera unidad política federal, aunque debe señalarse -exceptuadas las críticas de Aristóteles- que los pensadores griegos ignoraron ese sistema por ser contrario a la esencia política de la *polis*, pequeña pero unificada, como estructura posible de un buen gobierno.

En el feudalismo medieval aparecen algunas formas contractuales entre los señores feudales y entre éstos y sus propios vasallos, pero en definitiva tales vínculos fueron superados al iniciarse la etapa de la unificación del poder político de los Estados nacionales.

Una mención, aunque somera, puede señalarse en los cantones suizos, en los que se inicia una incipiente federalización. *“Así, pues, la aparición del Estado nacional en los siglos XVI y XVII estimuló la adopción de soluciones federales para los problemas de la unificación nacional”*<sup>2</sup>.

Alejandro Hamilton, en su art. XV, que trata sobre los defectos de la Confederación, en relación con el principio de legislación para los Estados en su capacidad colectiva expresa que *“el punto que desde luego debe ser examinado, es la insuficiencia de la confederación actual para la conservación de la unidad”*. Obviamente se refiere a los Artículos de la Confederación y Perpetua Unión, que los Estados habían acordado; y expresa al respecto que *“se hace necesario que se manifiesten por completo los defectos principales de la Confederación para mostrar que los males que experimentamos no provienen de imperfecciones pequeñas o parciales, sino de errores fundamentales en la construcción del edificio, que no se pueden enumerar sino alterando los mismos elementos y los sustentáculos principales de la fábrica”*.

*“El vicio grande y radical de que adolece la organización de la confederación actual, consiste en el principio que establece la legislación para estados o gobiernos, en su capacidad unida o colec-*

---

<sup>2</sup> *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, 1974, t. 4, pág. 756.

*tiva, en vez de extenderla a los individuos de que se componen. “Los Estados Unidos tienen una acción indefinida para hacer requisiciones de hombres y de dinero, pero no tienen autoridad para levantar ni dinero ni hombres, por medio de disposiciones que se extiendan individualmente a los ciudadanos de América. Como consecuencia de esto es que, aun cuando en teoría sus resoluciones sobre estos objetos son leyes, que constitucionalmente obligan a los miembros de la Unión, no obstante, en la práctica ellas son simples recomendaciones, que los Estados observan o desatienden según les place”. “La consecuencia de trece distintas voluntades soberanas es exigida por la confederación para completar la ejecución de cada medida importante que procede de la Unión. Ha sucedido lo que era de preverse. Las medidas de la Unión no han sido ejecutadas, las culpas de los Estados paso a paso han ido madurando hasta un extremo que al fin han detenido todas las ruedas del gobierno nacional, trayéndole una situación espantosa”<sup>3</sup>.*

En la evolución del proceso constitucional de los Estados Unidos de América del Norte, pueden señalarse las siguientes etapas:

- 1) 1775/1781: guerra de la Independencia
- 2) 1776: Declaración de la Independencia
- 3) 1777: sanción de los Artículos de la Confederación y Unión Perpetua
- 4) 1787: sanción de la Constitución de los Estados Unidos
- 5) 1791: sanción de las enmiendas (10) “Bill of Rights”, presentadas por James Madison
- 6) 1795/1992: sanción de 17 enmiendas

Dice el profesor Alberto Natale que al independizarse las colonias de Inglaterra, aprobaron los Artículos de la Confederación, que respondían *“al criterio tradicional que para entonces se tenía con respecto a la forma de organizar una confederación. En forma expresa se establecía que cada Estado retenía su soberanía, libertad e independen-*

---

<sup>3</sup> *El Federalista*, trad. de J.M. Cantilo, Buenos Aires, Deligio, 1868, pág. 107 y ss..

*cia y todos los poderes, jurisdicciones y derechos que no estuvieran expresamente delegados a los Estados Unidos, reunidos en Congreso General (art. 2). Este se formaría por delegados de los Estados confederados,... Los artículos de la Confederación eran trece, según los lincamientos habituales sobre la materia, con las adecuaciones propias de la situación que regulan”* <sup>4</sup>.

Las características especiales propias de esta Confederación eran: 1) el derecho de secesión: es la facultad que tiene cada Estado para separarse del resto cuando lo considere conveniente; esta facultad es indelegable; 2) el derecho de nulificación: las leyes de la Confederación serán sometidas al control previo de los Estados, que podrán oponerse a que se aplique en el territorio del Estado.

Dice al respecto el distinguido académico doctor Carlos María Bidegain que *“la Confederación fue acaso un paso ineludible en la transición de un régimen independiente y soberano a un régimen federal y su existencia, su fracaso mismo, fue un acontecimiento necesario y útil para la consolidación de un nuevo Estado en el que se refundieran las soberanías locales”* <sup>5</sup>.

Los Artículos de la Confederación, cuyo antecedente fue un proyecto presentado por Benjamín Franklin en julio de 1776 no tuvieron vigencia hasta 1781 cuando la guerra había llegado a su fin; fue muy resistido por las legislaturas locales, como quedó en evidencia teniendo en cuenta el largo tiempo de su tramitación, tanto es así que el gobierno del Congreso de la Confederación se caracterizó por su debilidad, según lo expresa Carlos M. Bidegain; y el aislamiento y la resistencia a la autoridad central tomaron tendencias muy agudas a punto tal que, al decir de Story, *“la Confederación no era más que una sombra sin cuerpo”*.

Ante el fracaso tan evidente de la citada documentación, se pensó en introducirle algunas modificaciones, con el objeto de que pudieran ser aceptadas por los Estados; pero tal idea fue muy prontamente desechada,

---

<sup>4</sup> Alberto NATALE, ver su obra *Derecho Político*, Buenos Aires, Depalma, 1979, pág. 347.

<sup>5</sup> Carlos María BIDEGAIN, ver: *El Congreso de los Estados Unidos de América. Derecho y práctica legislativa*, Buenos Aires, Depalma, 1950, pág. 28 y ss..

por lo cual se avanzó en la consideración de discutir el texto de una Constitución que no incluyera a la Confederación como organización institucional <sup>6</sup>.

Los constituyentes de Filadelfia consideraron entonces otra forma federativa creando el Estado federal, adoptando la forma de gobierno cuya estructura tenía recuerdos desde la época colonial: la existencia de una autoridad ejecutiva, una autoridad legislativa y una autoridad judicial, concebida esta división de poderes en términos absolutos.

La característica de esta estructura, concebida en tiempos normales colocaban al poder ejecutivo en una situación un tanto debilitada con respecto al otro poder político: el legislativo, apareciendo entonces el gobierno congresional; y solamente el ejecutivo adquiere facultades más fuertes en casos de emergencia -el gobierno presidencial- como en caso de guerra, crisis económica o conmoción social. El presidente asume, entonces, casi sin resistencia del Congreso, el papel de líder de la Nación y del gobierno, en tanto que el Congreso desarrolla sus actividades a impulsos de la *presidential leadership*.

Con respecto a las atribuciones y facultades del Poder Ejecutivo, debe advertirse que la Constitución no concede facultades de hacer la ley, aunque puede auspiciarla o recomendarla, como también en su oportunidad, observarla. Esta característica tan importante dentro del sistema de la división de funciones, no fue observada por Juan Bautista Alberdi al redactar su proyecto de Constitución, al atribuir al presidente de la Nación la facultad colegislativa, en el sentido de que puede presentar al Congreso proyectos de ley.

Juan Bautista Alberdi, al expresar en el Cap. XIX de las *Bases...*, los conceptos relacionados con la Constitución y las formas de gobierno, que considera más conveniente para la Argentina, dice: “*De las formas esenciales de gobierno que reconoce la ciencia: el monárquico, el autocrático y el republicano, este último ha sido proclamado por la revolución americana como el gobierno de estos países, no hay, pues, lugar a cuestión sobre la forma de gobierno. En cuanto al fondo,*

---

<sup>6</sup> Desde 1776 a 1789, los Estados Unidos fueron una Confederación; después de 1789 fue una Nación Federal (J. FISKE, *El gobierno civil de los Estados Unidos*, trad. de Julio Carrie, Buenos Aires, Peuser, 1900, pág. 283).

*éste reside originariamente en la Nación, y la democracia entre nosotros, más que una forma, es la esencia misma del gobierno”.*

*“La federación o unidad, es decir, la mayor a menor centralización del gobierno general, son un accidente, un accesorio subalterno de la forma de gobierno. Este accesorio, sin embargo, ha dominado toda la cuestión constitucional de la República Argentina hasta aquí”.*

*“Las cosas no han hecho prevalecer el federalismo como regla de gobierno general. Pero la voz federación significa liga, unión, vínculo. Como liga, como unión, la federación puede ser más o menos estrecha; hay grados diferentes de federación según esto ¿cuál será el grado conveniente a la República Argentina? Lo dirán sus antecedentes históricos y las condiciones normales de su modo de ser físico y social”. Estando a la luz de los antecedentes y al imperio de la actualidad, la República Argentina será y no podrá ser menos de ser un -Estado federativo,- una República Nacional compuesta por varias provincias, a la vez independientes y subordinadas al gobierno general creados por ellas -gobierno federal, central o general, significa igual cosa en la ciencia del publicista-”.*

Al referirse a la Constitución de los Estados Unidos de América del norte, Alberdi hace una aclaración importante: *“La federación de los Estados Unidos no es una simple federación, sino una federación compuesta, una federación unitaria y centralista. Se sabe -continúa- aquella fue precedida de una Confederación o federación pura y simple, que en ocho años puso a esos Estados al borde de la ruina”.*

Al intentar una interpretación de los conceptos expresados por Alberdi, podemos llegar a señalar que cuando se refiere a la “federación pura y simple” estaría identificando a la “confederación”; y cuando advierte a la “federación mixta” a la unión federal.

Por su parte, el profesor Abelardo Levaggi expresa que *“antes de la época de la reunión del Congreso General Constituyente de Santa Fe de 1852, ya se hablaba de ‘federación’ y de confederación, es decir, como sinónimos de pacto o alianza, o como género y especie siendo la federación el género y la confederación o federación pura una de las especies”* <sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Abelardo LEVAGGI, ver: *Confederación y Federación*, Buenos Aires, 2007, pág. 145 y ss..

Al respecto, nos llama la atención la crítica severa que Alberdi hace de la Confederación de los Estados Unidos de América del Norte (Artículos de la Confederación y Unión Perfecta de 1777), al señalar que este tipo de Estado colocó al país al borde de la ruina; situación que, como se advirtió, es corregida en la Constitución de 1789, al adoptar el sistema de Unión Federal. Esta observación nos lleva a señalar que, justamente Alberdi al presentar su proyecto, lo denomina “Constitución de la Confederación Argentina”; denominación que posteriormente también es adoptada por el Congreso General Constituyente de Santa Fe que sancionó la Constitución histórica de 1853.

En otro orden de consideraciones, debe advertirse que cuando se publicó la primera edición de las *Bases* en 1852, habían transcurrido 63 años desde la vigencia de la Constitución de los Estados Unidos, abandonándose el sistema de Confederación, como se ha expresado, y adoptándose en consecuencia el tipo de Estado federal, como bien lo aclara Fiske en su clásica obra <sup>8</sup>; y no puede dudarse que Alberdi conocía la Constitución del país del Norte.

El miembro de la Comisión Redactora del proyecto de Constitución, Juan María Gutiérrez, al responder al discurso del constituyente Facundo Zuviría, leía en la sesión del 20 de abril (que se oponía a la oportunidad de sancionar la Constitución), aquél expresó: “*La Constitución es eminentemente federal, está basada en el molde de la de los Estados Unidos, única federación que existe en el mundo, digna de ser copiada...*” <sup>9</sup>. Por su parte, el constituyente Zapata expresó a continuación: “*Como miembro de la Comisión de Negocios Constitucionales, que ha presentado el proyecto de Constitución para la Confederación Argentina, que está en discusión, no llenaría mi deber en esta ocasión, si no protestase expresamente (contra la oposición que ha hecho el señor diputado por Salta, como subversiva de nuestro orden parlamentario...)*” <sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> J. FISKE, ob. cit..

<sup>9</sup> Facundo ZUVIRÍA (constituyente), *Asambleas constituyentes argentinas*, t. IV, pág. 479.

<sup>10</sup> ZAPATA (constituyente), *Asambleas... cit.*, pág. 481.

En la sesión del 20 de abril de 1853 <sup>11</sup>, el constituyente Gorostiaga expresó: “*La Constitución de la Confederación Argentina debe ser federal...*”.

En la historia constitucional de nuestro país, no se ha registrado ningún documento oficial que adoptara el sistema confederal, como organización institucional de las provincias argentinas; como tampoco es obvio interpretar que, no obstante los diversos pactos, acuerdos, alianzas o tratados concertados por las provincias, desde 1810 hasta la sanción de la Constitución de 1853, hubiera estado vigente alguna forma de Confederación de las provincias argentinas, como efectivamente tuvo vigencia el documento histórico de los Estados Unidos, los Artículos de la Confederación y Pacto de Unión Perfecta, aunque resistido por los Estados locales y de efímera vida.

Por último, resulta interesante señalar algunas consideraciones relacionadas con la situación actual en que se encuentra la exacta vigencia del Estado federal en nuestro país.

En la realidad de nuestro tiempo parecería utópico sostener que funciona normalmente el Estado federal, de acuerdo con la Constitución Nacional y, especialmente, el exacto funcionamiento de los poderes, atento las actitudes y desviaciones de una política que desde el gobierno central se expande hacia las provincias y sus gobiernos, y lo más grave aún, sustituyendo las facultades del Poder Legislativo por disposiciones de dudosa legalidad como son los decretos de necesidad y urgencia, no obstante haberse introducido en el texto constitucional desde la reforma de 1994.

A ello se agrega la delegación de facultades legislativas, la promulgación de leyes sostenida por fundamentos de dudosa credibilidad, el otorgamiento de facultades extraordinarias al poner en manos de un funcionario dependiente del Poder Ejecutivo -el jefe de gabinete- la discrecionalidad de alterar el destino y la distribución de cuantiosos fondos del Presupuesto General de Recursos y Gastos de la Nación, sin olvidar el manejo discrecional de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN).

En definitiva, cabe reflexionar sobre la situación en que se encuentra la verdadera esencia del Estado federal frente al avance excesivo de las atribuciones del Poder Ejecutivo, en detrimento de las atribuciones cons-

---

<sup>11</sup> Gorostiaga (constituyente), *Asambleas...* cit., pág. 468.

titucionales del otro poder político, el Poder Legislativo, produciéndose en consecuencia un severo y peligroso desequilibrio entre ambos poderes.

Esta situación, a menos que se llegue a un profundo cambio que revierta el proceso, hacia la normalización constitucional de los frenos y contrapesos, encuadrando al actual hiperpresidencialismo en sus justos cauces, nos llevará inexorablemente a considerar que el federalismo argentino se ha convertido, recordando la lapidaria conclusión de Fiske, en una sombra sin cuerpo.

No padezco de un excesivo prurito de rigor terminológico o conceptual. Solamente he intentado aportar algunos antecedentes de nuestra historia política y constitucional, para señalar que la República Argentina nunca fue una Confederación y la Constitución Nacional histórica de 1853 organizó un Estado federal; y esto no es una cuestión baladí.

Tal vez, a la altura de los tiempos que nos toca vivir, esta distinción sería una cuestión sin importancia; pero los estudiosos de la ciencia política y constitucional no pueden soslayarlo; por el contrario, deben aclarar los conceptos al estudiar, con el rigor científico de los conocimientos actuales, los tipos de estados y su clasificación y, al mismo tiempo, analizarlos y compararlos frente a la realidad, tan conflictuada que nos toca vivir a los argentinos.



## EL FEDERALISMO EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

por EDUARDO MARTIRÉ

**SUMARIO:** I. Origen y evolución del sistema federal. II. La Constitución federal.

El federalismo argentino posee características singulares que se vinculan con nuestro origen hispánico y con las peculiares condiciones del medio en que se asentó la nación conquistadora. Por ello, a fin de poder esbozar siquiera una idea cabal de este fenómeno argentino es preciso atender no sólo a las circunstancias que se presentaron durante el período hispánico, sino también a los diversos factores políticos, sociales, económicos, que fueron dibujando sus contornos definitivos.

El *localismo* fue la base fundamental del sistema federal, aunque no su única causa, pues él solo no es capaz de “*explicar un movimiento que por sus características debe ser considerado como una peculiaridad de nuestro suelo*”, al decir de Zorraquín Becú, quien agrega: “*El federalismo es un fenómeno histórico propio de nuestro país, que no se reproduce en otras regiones americanas sino por excepción, ni proviene exclusivamente de las características raciales, profundamente modificadas por la influencia del medio en que se realizaban la conquista y la colonización*”<sup>1</sup>. Con estas palabras a manera de ad-

---

<sup>1</sup> Ricardo ZORRAQUÍN BECÚ, *El federalismo argentino*, Buenos Aires, 1939, pág. 30. Ver también en la misma página la nota 13. Esta obra y “La formación constitucional del federalismo”, en *Revista del Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho*, N° 5, Buenos Aires, 1953, han sido la base de esta disertación, ya que en ellas plasma la idea del maestro -que comparto- sobre uno de los temas a los que dedicó especial atención en su vida.

vertencia procuraremos, dentro de los límites que nos impone la naturaleza de esta disertación, trazar un panorama general del origen y particularidades del federalismo argentino.

## I. Origen y evolución del sistema federal

1. El *localismo*, elemento de singular importancia en la génesis de nuestro Federalismo, aparece como consecuencia de las particulares características de la conquista y la colonización hispánica en América. La Corona castellana, en su campaña conquistadora, extendió en nuestro territorio un gran número de ciudades, que fueron otros tantos refugios en su marcha sin pausa; los españoles “*sembraron ciudades y pueblos como quien arroja granos de trigo, en un gesto enorme, a los cuatro puntos cardinales*”<sup>2</sup>. Estos centros respondían a la necesidad de contar con puntos seguros que permitieran las comunicaciones y afianzaran la ocupación del territorio con menor riesgo. Aquellas magras aldeas fortificadas, ya que los españoles que las habían levantado desconocían la geografía del territorio conquistado, mantenían su precaria existencia al amparo de la mayor o menor importancia de sus defensas y del casual contorno económico que las rodeara. Estas endeble fundaciones de escasos hombres y, muchas veces, más escasos recursos, recibieron el pomposo título de ciudades porque “el orgullo conquistador exigía el rollo y el cabillo, para proporcionar, siquiera en la apariencia, el magnífico impulso de la gesta con el resultado obtenido”.

Las expediciones carecían de hombres suficientes para asentar poblaciones de importancia o numerosas, por eso las “ciudades” resultaron ubicadas a enormes distancias unas de otras, a todo lo largo de la campaña conquistadora.

Libradas a su suerte dentro del inmenso territorio, sin más preocupación que las invasiones del indio o recibir y despedir las escasas caravanas que recorrían aquellas soledades, estos centros fueron engrosando

---

<sup>2</sup> Juan P. RAMOS, *El derecho público en las provincias argentinas*, Buenos Aires, 1914, t. I, pág. 18.

lentamente sus poblaciones con nuevos elementos llegados de España u obtenidos en el mismo territorio (indios mansos, mestizos), y extendieron su hegemonía a sus entornos. Su existencia aislada, sin mayor vinculación con el exterior, fue anidando en aquéllos características que perdurarían durante siglos y haciendo surgir en sus pobladores un localismo orgulloso que los haría desconfiar de sus vecinos y de todo intento de sujeción a otros grupos, cercanos o distantes. *“Nada hay como el aislamiento para producir formas sociales de vida que extraigan del terruño mismo sus propias características diferenciales”*<sup>3</sup>. Por otra parte, asentada ya la dominación hispánica, las propias particularidades de su estructura política habrían de fortalecer este espíritu independiente y altanero, conforme veremos más adelante.

Las ciudades “acomodaron paulatinamente su existencia a las formas que el medio permitía. Surgieron industrias precarias que alimentaban la economía de cada una, el comercio se fue generalizando a pesar de las dificultades, se utilizaron los campos adyacentes hasta formar con ellos zonas de influencia de cada ciudad, aparecieron obispados y colegios, se ordenó la vida política creando gobiernos y cabildos, y al lado de una aristocracia imbuida de su origen hispánico, se formó una plebe mestiza o criolla, completamente subordinada a quienes mantenían el exclusivismo del poder y del dinero”. De esta manera las ciudades se convierten en provincias, y extienden al territorio circunvecino su influencia y dominación. Esos núcleos, generalmente pobres por no estar enmarcados en zonas de importancia para la economía rudimentaria de esos tiempos, se acostumbraron a soportar con decoro su indigencia y a vivir de los recuerdos hidalgos de sus mayores.

2. Al crearse el Virreinato del Río de la Plata en 1776 se unieron regiones distantes vinculadas por el tronco hispánico común. En ese entonces, la necesidad de proporcionar a la expedición militar dirigida a expulsar de los territorios ilegalmente ocupados por Portugal, encomendada a don Pedro de Cevallos, debió contar con un apoyo político y económico adecuado, lo que determinó el agrupamiento de provincias características diversas bajo un mando único. Se desgajaron de esta manera

---

<sup>3</sup> J.P. RAMOS, op. cit., pág. 15.

regiones que pertenecían a la Gobernación de Chile y se unieron a zonas del Virreinato del Perú: las gobernaciones del Tucumán y del Río de la Plata y todo el distrito de la Audiencia de Charcas, colocándolas bajo el mando del Virrey del Río de la Plata, cuyo asiento sería la ciudad de Buenos Aires. Las provincias del Virreinato del Río de la Plata “*tenían entre sí -dice Juan P. Ramos- diferencias fundamentales que, al ser estudiadas y adaptadas debidamente a adecuadas formas de gobierno, habrían producido en materia constitucional desemejanzas más grandes y marcadas que las que existieron en el siglo XVIII entre Virginia y Rhode Island, por ejemplo*”<sup>4</sup>.

El asentamiento del régimen político-administrativo hispánico vino a fortalecer el espíritu localista e independiente de las ciudades-provincias, por lo menos hasta el régimen de Intendencias<sup>5</sup> y puede afirmarse que éste no alcanzó a desdibujar esas características. En efecto, el sistema español, como bien lo ha caracterizado Zorraquín Becú, se asemejaba en Indias, más que a un régimen piramidal, en el que una autoridad superior tuviese bajo su mando a las otras autoridades subordinadas, a un sistema de circunferencia, en el que cada una de las autoridades tenía un vínculo directo con el centro, que era la Corona, las que no guardaban entre sí relaciones de efectiva subordinación o dependencia. “En las Indias había una efectiva y real descentralización, tanto territorial como de funciones, pues no existía una dependencia directa y exclusiva de un gobernante respecto de otro, ni los inferiores recibían solamente las órdenes de sus superiores jerárquicos. Los núcleos en los cuales concluía esa descentralización eran las provincias [...] pues dentro de éstas se afirmaba la autoridad exclusiva de un mandatario o de una organización más compleja”; una estructura semejante se avenía muy bien a las particularidades de las comarcas indianas. La independencia de los gobiernos de las ciudades-

---

<sup>4</sup> J.P. RAMOS, op. cit., pág. 16.

<sup>5</sup> La *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejércitos y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires*, dictada el 28 de enero de 1782, dividió el virreinato rioplatense en ocho intendencias, colocando a la cabeza del sistema la Intendencia General de Buenos Aires, a la que las demás le estaban subordinadas. A su vez, la sede de las demás intendencias tenía bajo su control a las otras provincias que comprendían cada distrito intendencial. Se estructuraba de esta manera un sistema de jerarquías y subordinaciones verticales que hasta entonces no se conocía.

provincias entre sí y con respecto a la autoridad virreinal, se acrecentaba con las distancias, las peculiaridades de las regiones y el sentido localista de la población que se transmitía a sus gobernantes. *“La naturaleza ambiente, que es la gran matriz de las diversidades sociales, imponía entonces a los grupos de hombres que vivían dentro de los límites del virreinato de Buenos Aires, formas de vida propia, que se aventuraron paso a paso a causa de las diferencias geográficas del territorio. El lento y pesado comercio que efectuaban las caravanas interprovinciales, o el buhonero aislado que trocaba especies de pueblo en pueblo, no eran suficientes para modificar un semejante estado de cosas. Los hombres no tenían ocasiones para mezclarse y confundirse como hoy. La vida en común se inmovilizaba forzosamente bajo los campanarios de la aldea o de la ciudad. Los menos eran los que viajaban, los que iban a las universidades, los que comerciaban a la distancia, los que tenían atracción por las tierras desconocidas”* <sup>6</sup>.

El *derecho* no trató de corregir este pronunciado localismo, más bien vino a confirmarlo, dictando disposiciones particulares para cada región o provincia y admitiendo las costumbres que surgieron en esos núcleos distantes. Dentro de la estructura del Imperio, esta descentralización indiana se acomodaba perfectamente con un inteligente centralismo por parte de España, que dirigía directamente los gobiernos locales.

“Cada provincia se acostumbró a depender exclusivamente de España, organizando su existencia política y económica, cultural y financiera, con una autonomía en la cual fueron cada vez menos frecuentes las intervenciones de las otras autoridades americanas. Ello creó una separación entre las distintas provincias, que iba a ponerse en evidencia cuando cada una se enfrentó con el problema de su emancipación política”. En la época patria, la realidad impuso la desaparición de las jerarquías que derivó de la aplicación del régimen de Intendencias, colocando a todas las ciudades-provincias en un plano de igualdad y eliminando de esta manera la subordinación que de unas a otras resultaba de la Ordenanza de 1782.

---

<sup>6</sup> J.P. RAMOS, op. cit., pág.15.

3. El tablero que constituía el flamante virreinato rioplatense ostentaba también notables *diferencias sociales*, que sería excesivo pretender señalar en esta breve disertación. Consignamos tan sólo que en él se erguía Córdoba con su Universidad jesuítica, fundada en 1613. Ubicada en el centro del territorio, era también centro cultural, social y económico (por influjo de la célebre aduana seca establecida en 1622). Su Universidad, sobre todo, irradiaba un bien ganado prestigio sobre todas las ciudades que la rodeaban, donde convergían a los claustros cordobeses lo mejor y más granado de sus hijos. En contraposición, Buenos Aires y la zona del litoral, asentada sobre el gran río y sus afluentes, vinculada al exterior cada vez con mayor fuerza, era fácil receptáculo de las novedades que llegaban de Europa. Con su población heterogénea, donde la fusión de razas fue bastante frecuente, asimiló pronto en fuentes foráneas el ideal liberal y reformador, que trató de implantar al resto de las provincias argentinas. El interior miraba con desconfianza y con recelo a esta población ribereña, cuyos habitantes no podían, como los de aquellas ciudades interiores, preciarse de su prosapia hidalga y que medraban a causa de sus tratos comerciales y sus vinculaciones foráneas. Cuando Buenos Aires alcanzó importancia, fundada en las riquezas de su zona circunvecina, y fue colocada a la cabeza del virreinato, aquel recelo se convirtió en franca rivalidad.

4. El *factor económico* vino a dibujar con más claridad el localismo de estas ciudades-provincias. La economía del territorio no era homogénea y la independencia regional no estaba equilibrada: “*el virreinato estaba dividido en varias regiones desiguales, cada cual con sus propias características de desarrollo; un desarrollo determinado, por una parte, por las condiciones físicas y la habilidad para el trabajo, y por la otra por las exigencias de la política colonial española*”<sup>7</sup>. Tal desequilibrio se traducía en propias y particulares maneras de interpretar las leyes de cada provincia, cada pueblo. Pero a pesar de diferencias de mayor o menor peso, el interior todo se amparaba en una política

---

<sup>7</sup> Mirón BURGÍN, *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Buenos Aires, 1960, pág. 37.

de protección y fomento a sus precarias manifestaciones industriales y se sostenía por el intercambio modesto entre las distintas comarcas. En cambio, el litoral y especialmente Buenos Aires, vislumbraron a partir del siglo XVIII que su grandeza estaba cimentada en una política liberal, de puertas abiertas, que permitiera colocar sin dificultades su cada vez más creciente producción ganadera y recibir todo tipo de manufactura, acrecentando de esta manera las arcas de una sola aduana, la de Buenos Aires, ubicada en la boca del litoral y prácticamente sobre el Atlántico. Si la falta de protección aduanera arruinaba al interior, en cambio beneficiaba a Buenos Aires, que de espaldas a sus hermanas miraría siempre con interés el comercio y los intereses del exterior.

Este era, a grandes rasgos, el estado del virreinato al acercarse el año 1810 y la Revolución de Mayo habría de acentuar las diferencias y a ahondar las rivalidades<sup>8</sup>.

Es que -como bien dice el historiador Roberto H. Marfany- "*con la cesación del virrey (operada por la Revolución de 1810), fuerte puntual de la unidad, se produciría el dislocamiento del país en tantas facciones como provincias, cuyos pueblos asumirían la soberanía decantada, formando un baluarte defensor de sus derechos*"<sup>9</sup>.

5. La *Revolución contra el régimen hispánico* se gestó en Buenos Aires; tuvo aquí su principal escenario y fue el centro de irradiación a todo el resto del territorio virreinal. Los hombres que la emprendieron, en general, constituían una minoría imbuida de las nuevas doctrinas que hicieron furor en el siglo decimonónico. En sus comienzos, esta Revolución careció de calor popular y de arraigo en el interior del país. Fue un movimiento en el que no existieron "*masas ni despliegues multitudinarios anónimos*"<sup>10</sup>, encabezado y dirigido por el cenáculo porteño atendió a sus aspiraciones, ideales e intereses. Por eso -como dice Zorraquín- "*tuvo*

---

<sup>8</sup> M. BURGÍN, op. cit., pág. 121 y ss., hace un correcto análisis de esa situación.

<sup>9</sup> Roberto H. MARFANY, "Buenos Aires (1810-1829)" en *Historia de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia y dirigida por Ricardo Levene, t. IX, pág. 10.

<sup>10</sup> R.H. MARFANY, *El Cabildo de Mayo*, Buenos Aires, pág. 19.

*que ir desarrollándose en medio de las vicisitudes bélicas que su propia actitud provocaba, y creando ex nihilo un aparato administrativo y de propaganda que era necesario hacer partir desde Buenos Aires”.*

El grupo que dentro del seno de la misma Revolución procuró atemperar la acción revolucionaria de la minoría ilustrada que pretendía barrer con todo vestigio tradicional, pronto debió ceder ante la irresistible presión de aquel grupo de hombres jóvenes y brillantes. La Revolución bebió su filosofía en la prédica liberal en boga y se lanzó a difundirla e imponerla en el resto del territorio. Para ello, ¿qué mejor que un sistema centralista y unitario, con un gobierno general que concentrará el poder e irradiará el nuevo ideario revolucionario? Por supuesto que ese centro de poder no debía estar sino en Buenos Aires.

Los afanes de reforma del grupo revolucionario avanzaron sobre todos los órdenes de la vida nacional, buscaron legislar “desde el bautismo hasta la sepultura”. La tradición hispánica le molestaba tanto como la pretensión de los demás pueblos de compartir el gobierno central. El interior rechazaba este afán reformador, que ningún dique contenía y que preocupado por implantar su ideología liberal, aprendida de prisa y asimilada a empujones desconocía una realidad pacientemente construida, sobre la base de tradiciones seculares, de profundo respeto por la religión y por la moral de antaño. Los grupos del interior denunciaron lo que ellos consideraban el olvido y el desprecio por la religión, que se acercaba peligrosamente al cisma, el avasallamiento del derecho de los pueblos, la entrega del país al extranjero, en desconocimiento, en suma, de la realidad que los circundaba. Cegado por el horizonte de su propia ciudad, los revolucionarios porteños deseaban imponer a cualquier precio un nuevo orden que les habían enseñado sus escritores europeos de moda y atribuyendo “*a ignorancia la reprobación popular de su doctrina y política*”<sup>11</sup>, se convencieron de que sólo un gobierno fuerte y centralista podría lograrlo. Se hicieron por tanto unitarios y de esta forma liberalismo y unitarismo fueron las dos caras de una misma medalla. Quien comulgara con el primer término de la fórmula no podía lealmente aceptar otro tipo de organización que no fuera unitaria.

---

<sup>11</sup> M. BURGÍN, op. cit., págs. 127-128.

Los *provincianos*, por oposición al grupo porteño y en busca de una fórmula que lograra equilibrar los intereses de todas las regiones del antiguo virreinato, abrazaron la causa federal. Así el federalismo, carente de doctrina, al menos en su primera época intentó detener el avance liberal que no compartía y al que por el contrario consideraba altamente inconveniente<sup>12</sup>.

A los gobiernos ilustrados de Buenos Aires, y a la declamación de los derechos individuales, opuso el federalismo regímenes paternalistas, de hondas raíces populares, de fuerte contenido personalista, y el respeto por los derechos “de los pueblos”. Al europeizar del grupo liberal, el federal contestó con un celoso encierro en viejas tradiciones y en la salvaguarda de las costumbres y prácticas coloniales: “Unos, situados en el puerto de Buenos Aires, tendrían sus miradas al mar, por donde debía venir la cultura, la civilización, y las doctrinas que transformarían rápidamente el país; otros, ubicados en las afueras de la capital, observaban la pampa inmensa y las provincias lejanas, que había de dictar la ley a la orgullosa metrópoli. Si aquellos pensaban en el mañana imaginando y descontando la grandeza futura de la nación; éstos, con un espíritu más acentuado, vivían en el presente con un saldo tradicional inconscientemente adquirido”.

6. Los *unitarios* “aceptaban los principios fundamentales de la economía clásica como universales, convencidos de que solamente una economía basada en esos principios sería capaz de asegurar el progreso continuo y la prosperidad”, atribuyendo el atraso económico y social de este territorio “no tanto a la falta de recursos materiales como a la política económica y fiscal del gobierno español”<sup>13</sup>. En materia aduanera, la política de generoso librecambio que aconsejaba su doctrina económica coincidía perfectamente con los intereses de la ciudad-puerto. Dicha

---

<sup>12</sup> Tal vez al federalismo proclamado por el caudillo oriental Artigas fue la excepción a esta carencia de contenido doctrinario del partido federal rioplatense. Véase al respecto Edmundo M. NARANSIO, *Las ideas políticas en el Río de la Plata a comienzos del siglo XIX*, Montevideo, 1955, y *Un proyecto de “Constitución Provisoria” para las provincias del Río de la Plata*, Buenos Aires, 1961.

<sup>13</sup> M. BURGÍN, op. cit., pág. 126.

política importaba el acrecentamiento de las arcas de la aduana, cuyos ingresos beneficiaban tan sólo a Buenos Aires, y cuyos productos se desparramaban por todo el territorio nacional.

Por otra parte, Buenos Aires debía sostener principalmente las luchas por la independencia y dirigía la política exterior, y en ambos casos resultaba sumamente conveniente mantener propicia a Gran Bretaña, cuyos intereses estaban íntimamente ligados al mantenimiento del libre cambio. De tal manera esta posición librecambista resultaba, además de beneficiosa en lo económico, conveniente en lo político. Recuérdese que Inglaterra era, en Europa, la defensora de la independencia de las antiguas colonias españolas.

Así como los intereses porteños estaban identificados con los de su aduana, los de las demás provincias, en cambio, eran diametralmente opuestos. Sólo un decidido proteccionismo podía salvar del desastre a las industrias del interior, que no podían competir ni con la calidad ni con los precios (sobre todo) de los productos extranjeros (en general ingleses). Además era Buenos Aires el único puerto de entrada y salida de productos y manufactura y la llave de esa puerta estaba en manos de los porteños, quienes de tal modo tenían en su poder la clave de toda la economía de la Nación. La posibilidad de navegar libremente por lo ríos interiores era tan ilusoria, como la de competir con la manufactura inglesa.

El federalismo se irguió como protesta tenaz y decidida a esta abusiva e irritante posición porteña, en procura de una equidistante distribución de la riqueza y de una más atenta preocupación por los intereses, costumbres y vida del interior del país.

7. El *grupo liberal porteño* también debió luchar contra elementos de la misma Buenos Aires, que más conservadores que aquél, le disputaron el poder. En las primeras escaramuzas perdió a su principal corifeo, Mariano Moreno, que partió en viaje sin regreso a Europa. El encumbriamiento de su oponente brigadier general Cornelio Saavedra duró poco tiempo, desplazado por la pujante elite que se sentía dueña de la Revolución patriota.

Pronto un nuevo personaje accedió al más alto peldaño del grupo, Bernardino Rivadavia, autor de la mayor parte de la legislación liberal que impuso el gobierno central. Los vaivenes de la política, bajo los nombres del Deán Funes, de San Martín, de Monteagudo, de Alvear, no se des-

prendieron nunca de los tintes centralistas y liberales del momento. Cuando los grupos moderados e independentistas se unen en la Revolución de 1815 y se intenta organizar el gobierno sobre bases de mayor representatividad, convocándose el Congreso General, que se reunió en Tucumán, pareció que nuevos vientos soplarían en nuestro país. Pero el Congreso trasladó su asiento a Buenos Aires y dictó la Constitución de 1819, claro exponente de las miras centralistas y europeizantes del sector liberal porteño. Falto del apoyo del grupo moderado en Buenos Aires, y en abierta rebelión la Banda Oriental dominada por Artigas, el gobierno cayó cuando los caudillos del litoral avanzaron sobre Buenos Aires.

*Desaparecida la autoridad nacional* las provincias abrazaron con decisión la causa federal y reasumieron su soberanía. Surgieron así los gobiernos provinciales soberanos y los pactos interprovinciales que resguardaron el sentimiento de unidad de estas partes dispersas del territorio nacional, a la espera de una organización definitiva. Buenos Aires, con el manejo de las relaciones exteriores y su innegable prestigio volvió a convocar un Congreso Nacional que, bajo la influencia de Rivadavia, sancionó una serie de leyes generales y por fin una Constitución (la de 1826) que quiso imponer a las demás provincias. Pero esta nueva estructura institucional era similar a aquella que en 1819 había sido rechazada por las provincias. Estas la repudiaron y volvieron a encerrarse en su desconfiado y celoso localismo.

Los fracasos unitarios y los desaciertos del grupo que representaba esa posición en la Capital, hicieron surgir un nuevo elemento de opinión en la misma Buenos Aires, que apoyándose en los elementos de la campaña y en la posición del interior alcanzó el gobierno de la provincia porteña, del cual Rosas fue su expresión más acabada. De esta manera se inaugura una nueva etapa, federal, de la vida política argentina que toma contornos definidos en el Pacto Federal de 1831, donde las provincias litorales sellan un acuerdo de unión, sobre base federal, al que se irán adhiriendo los demás estados provinciales.

Desde 1820 “las capas más bajas de la población, que en las primeras etapas de la revolución habían sido poco menos que simples espectadores, reclamaban ahora una participación mayor en la formación el nuevo orden político y económico”. Y estos nuevos elementos “más por instinto que por evaluación conciente de las doctrinas políticas, recelosos sobre todo de la nueva aristocracia intelectual y comercial” apoyaron

decididamente a los caudillos federales, elevándolos al gobierno de la sociedad política de cada región<sup>14</sup>.

Dueños del gobierno, los federales demostrarán pronto que su ideario político se agotaba con la seguridad de posiciones personales de mando y el mantenimiento de la unidad nacional. Los caudillos-gobernadores de las provincias argentinas, defensores del sistema federal y conservadores del localismo de sus pueblos, “*salvo contadas excepciones, dice Zorraquín, no ejercieron la verdadera función de gobierno dirigiendo hacia mejores destinos la existencia de los pueblos que mandaban, sino que se dejaron mecer en el ejercicio de un poder indiscutido, olvidando que debían procurar algo más que la simple conservación de sus posiciones y de la situación nacional*”. Estos caudillos, que formaban parte de la elite del partido federal, es decir de aquella parte del grupo federal que reconocía su origen en familias de cuna distinguida, que era poseedora de importantes haciendas y gozaba de nivel cultural, dirigían sin limitaciones y autoritariamente un grupo enorme de hombres, entre los que se mezclaban orilleros, mulatos, gauchos y gentes de baja extracción social. Y si el primer grupo, de donde surgían los elementos que habrían de dirigir, representaba el sector inteligente y culto, el otro, ignorante y multitudinario habría de ser el verdadero triunfador. “*Es característico observar -dice Zorraquín Becú- que casi todos los caudillos pertenecen a la categoría social más elevada, pero su influencia y poder se adquieren en las campañas, al contacto con los pobladores primitivos, y por un fenómeno de mimetismo común en la vida social, se contagian los sentimientos y las costumbres de éstos*”.

Esta nueva etapa está dominada por la figura del dictador porteño Juan Manuel de Rosas, “*el representante de los intereses de los grandes hacendados y el jefe miliciano de los campesinos*”<sup>15</sup>, quien con habilidad notable habrá de ir uniendo las partes dispersas del país, en torno a la ciudad puerto, pero respetando las estructuras y sentimientos provincianos. Al amparo del ejercicio de las relaciones exteriores a nombre de todas las provincias argentinas, se irá estructurando una efectiva

---

<sup>14</sup> M. BURGÍN, op. cit., pág. 115.

<sup>15</sup> Así lo consideraba Bartolomé Mitre, véase R. ZORRAQUÍN BECÚ, *El federalismo...* cit., pág. 137, nota 62.

unión nacional, que institucionalmente cristalizaría más tarde, un año antes de la derrota, en Caseros (1852) de su único y omnipotente depositario: Rosas<sup>16</sup>.

El federalismo, asentado sobre la base de “hombres fuertes” carente de doctrina, resultó ineficaz para dar al país una organización perdurable. Fue preciso que el elemento federal aceptara el ideario liberal, por el que tanto lucharon los utópicos unitarios de décadas anteriores, para que la organización nacional cristalizara definitivamente. Aquellos principios fueron recogidos, luego de tantos años de aislamiento, por una nueva generación que aceptaba el federalismo como compromiso de paz, como símbolo de unión de todos los argentinos, como fórmula política que asegurara el mantenimiento de la autonomía de las provincias.

Las provincias se habían acostumbrado, bajo la mano hábil y férrea de Rosas a aceptar la autoridad federal, establecida en Buenos Aires. Largos años de dominación sin concesiones dio sus frutos.

Fácil le será a su vencedor, el caudillo entrerriano Justo José de Urquiza, reunir a los gobernadores de las provincias argentinas en San Nicolás de los Arroyos (31 de mayo de 1852) y resolver allí la próxima concurrencia de todos los representantes provincianos a un Congreso Constituyente que bajo la forma *federal y liberal* diese la organización definitiva al país. Claro que Buenos Aires no aceptará sin violencias el nuevo estado de cosas y, sobre todo, su paridad con las demás hermanas del interior. Será preciso vencer por las armas al arrogante Estado de Buenos Aires, que ha rechazado el Acuerdo de San Nicolás y la Constitución Federal que se dictó en 1853 (sin su concurso), para que éste acepte integrar, como una provincia más, la Nación Argentina.

## II. La Constitución federal

Cuando *los constituyentes de 1853* se reunieron para organizar el país, sobre base federal, respetando los antecedentes nacionales y cum-

---

<sup>16</sup> Un excelente estudio sobre la estructuración de la unión nacional durante el período “federal” lo constituye la obra de Víctor TAU ANZOÁTEGUI, *Formación del Estado Federal Argentino (1820-1852). La intervención del gobierno de Buenos Aires en los asuntos nacionales*, Buenos Aires, 1965.

pliendo con el mandato que pactos preexistentes habían impuesto, procuraron dar una carta constitucional que sirviese de lazo de unión a todos los sectores argentinos, que fuese la fórmula de conciliación que aventara las luchas fratricidas de años atrás y que respondiese de tal manera a la realidad, que su texto pudiese perdurar a las nuevas generaciones.

No sin acierto recuerda Rodolfo Rivarola que cuatro días después de sancionarse la Constitución Nacional, sus autores estamparon esta frase significativa *“El Congreso, con claras nociones, ha formulado, al fin, la federación, quitando a esta voz lo que tenía de peligroso en la vaga y absurda significación vulgarmente recibida”*<sup>17</sup>. El sistema federal que incorporaron los constituyentes a la Constitución no quería ser confundido con la práctica de los gobiernos federales anteriores. Las provincias argentinas, desde la Revolución de 1810, diría Juan Francisco Seguí, uno de los constituyentes de 1853, no fueron *“sino por una impropiedad del lenguaje, ni Provincias Unidas, ni Confederación, ni República, ni otra cosa que catorce pueblos aislados, disconformes en todo, menos en hacerse la guerra sin misericordia, y suicidarse sin repugnancia”*<sup>18</sup>. El federalismo de los constituyentes, por tanto, se alejó expresamente de la práctica “federal” de años anteriores y apartándose también de la repulsa de los federales hacia el liberalismo, triunfante en toda la tierra, lo aceptó depurado “de aquel matiz excesivamente principista que caracterizó los ensayos anteriores”, se logró así la adhesión de los viejos sectores unitarios y federales, unidos ahora en procura de una organización definitiva.

Tomaron como ejemplo -entre otras- la Constitución norteamericana y atendiendo a los consejos de Alberdi, se dieron a la tarea de obtener la ansiada Constitución federal. Resultó una fórmula novedosa, ya que en verdad pocos o ningún precedente de organización federal contaba el país, cuya verdadera estructura no podían apreciar cabalmente, y cuyos detalles y mecanismo no tenían antecedentes nacionales. Surgió así un

---

<sup>17</sup> Rodolfo RIVAROLA, *Del régimen federativo al unitario*, Buenos Aires, 1908, pág. 1.

<sup>18</sup> Isidoro J. RUIZ MORENO, “La reforma constitucional de 1866. Los derechos de exportación en el Tesoro Nacional”, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, N° 17, Buenos Aires, 1966, pág. 209.

sistema “mitigando que daba a los poderes centrales una gran preponderancia” y “un conjunto de resortes que permitían organizar jurídicamente la vida del federalismo, eliminando en buena parte la discrecionalidad en el ejercicio del poder”. El poder central vigoroso que crearon los constituyentes tenía hondas raíces en nuestro territorio y se avenía perfectamente a la decisión de lograr un equilibrio perdurable entre las corrientes cantonalistas de las provincias y la necesidad de una autoridad central únicamente obedecida por todos. Fue Buenos Aires, cuando se incorporó en 1860 al resto de las provincias argentinas, quien acentuó los tintes localistas de la Constitución, eliminando de su texto disposiciones que afectaban de algún modo la autonomía provincial. Buenos Aires lo hizo porque se incorporaba a la unión luego de haber sido vencida por las armas. Claro exponente de esa situación son las palabras de uno de sus más encumbrados representantes, José Mármol, quien años más tarde reconocerá que esa reforma “*no fue en su época sino el escudo de Rómulo que paraba los golpes y hería al mismo tiempo*”<sup>19</sup>, o las de otro genuino exponente del porteñismo, Dardo Rocha, quien con mayor franqueza admitiría que “*aquella era una época de desconfianza y temores, que la unión se hacía bajo malos auspicios; que cada una de las dos facciones en que estaba dividida la República, temía que pudiese hacerse del artículo de la Constitución un instrumento de opresión o medio de deprimir la soberanía provincial, y que respondiese a los propósitos de la política general que triunfaba entonces en el país*”<sup>20</sup>.

Pero a pesar de estas modificaciones, el federalismo argentino goza de particulares características que lo hacen compatible con las necesidades, expuestas a su turno por Alberdi, de lograr un “federalismo unitario”, es decir un sistema mixto, que sin desconocer la potestad de las provincias de elegir sus propios gobernantes y reglar sus instituciones particulares, acepte la existencia de un poder central o suficientemente poderoso como para imponer la legislación de fondo y conducir la vida nacional e internacional sin trabas ni dificultades.

---

<sup>19</sup> I.J. RUIZ MORENO, op. cit., pág. 228.

<sup>20</sup> Eduardo MARTIRÉ, “En torno a la sanción de la Ley Monetaria de 1875”, en Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene, N° 16, Buenos Aires, 1965, pág. 93.

Esta *federación atenuada* ha tenido una existencia azarosa que fue debilitando las autonomías provinciales, a la vez que fortalecía el poder central, hasta crear un sistema federal en la letra y unitario en los hechos, “*el federalismo escrito y el unitarismo vigente*”<sup>21</sup>. En 1906 Rodolfo Rivarola podrá decir: “*Hoy queda el simulacro de las soberanías ante un gobierno único que puede cuanto quiere*”<sup>22</sup>.

En la aplicación de la Constitución Nacional el poder central fue avanzando sin pausa sobre los poderes locales. Puede afirmarse que ese predominio se inició con Mitre, se acentuó con Roca e Yrigoyen y terminó por plasmar luego de la Revolución de 1930. Resorte importante para esta desviación del sistema federal fue la disposición constitucional que faculta el gobierno nacional a intervenir los gobiernos provinciales para -entre otras cosas- “garantizar la forma republicana de gobierno”.

Esta fórmula ha sido interpretada de manera tal que, prácticamente, las provincias han estado expuestas a una permanente intervención del poder central, cuyos comisionados extendieron siempre abusivamente sus atribuciones, al amparo de las “instrucciones” recibidas por el gobierno nacional.

*“Recíprocamente las provincias, sus gobiernos y sus elementos más representativos fueron sometiéndose, con el andar de los años, a esa tutela imperiosa que les quitó su libertad, sus recursos y la capacidad para decidir su propio destino. Porque esta subordinación fue -es preciso señalarlo- en parte impuesta y en parte espontánea, para conseguir en este último caso los beneficios derivados de la adhesión al poder omnipotente que residía en la capital. Y así las provincias se dejaron dominar por el centralismo, abandonando sus orientaciones tradicionales y la defensa de sus intereses permanentes a fin de conseguir ventajas momentáneas e individuales”*<sup>23</sup>.

Los mayores recursos del gobierno central, la desaparición del aislamiento de las provincias al compás del perfeccionamiento de las comuni-

---

<sup>21</sup> I.J. RUIZ MORENO, op. cit., pág. 269.

<sup>22</sup> R. RIVAROLA, op. cit., pág. XXVIII.

<sup>23</sup> R. ZORRAQUÍN BECÚ, “Sentimiento federal y realidad centralista. Ensayo sobre la evolución del federalismo en la era constitucional”, en Revista del Instituto de Historia del Derecho, N° 10, Buenos Aires, 1959, pág. 189.

caciones y “*la divulgación de una ideología liberal opuesta a las tendencias originarias de la población mediterránea, y orientada siempre a suprimir las características del sentimiento nativo para reemplazarlas por un espíritu cosmopolita -ha dicho Zorraquín Becú- acentuado por la inmigración y abierto a todas las impresiones universales*”<sup>24</sup>, sellaron la desaparición, en los hechos, del sistema federal tan trabajosamente implantado.

El federalismo ha sufrido además históricamente los avatares de nuestra vida política. Así no sólo la amenaza de la intervención federal ha sido un elemento contrario al sentimiento federal del que hemos hablado, sino que las varias quiebras de nuestra vida institucional lo ha herido otras tantas veces. Los gobiernos militares han acentuado la centralización con la consiguiente pérdida de las autonomías provinciales, convirtiendo como nunca a los gobernadores en agentes directos del gobierno nacional.

Y por fin la reforma constitucional de 1994, a pesar de sus declaraciones a favor del federalismo y su proclamada decisión de fortalecerlo, ha introducido cláusulas constitucionales y que bien miradas -como ha sostenido la crítica especializada- disminuyen la presencia de las provincias en la estructura constitucional del Estado.

Aun cuando se trata de un tema más actual que histórico, me permito señalar que la supresión del Colegio Electoral a la par que ha perjudicado la elección misma del presidente y vice, ha menguado la importancia de las provincias menores, que ahora con la elección directa tienen aún menor protagonismo.

*“El primer aspecto, la elección de la fórmula presidencial a través de un colegio electoral tiene también un efecto político notable y es el de evitar la masificación electoral y el de aumentar la responsabilidad política e histórica, de los electores que tendrán que afrontar en el futuro el acierto, o el error, de elegir al presidente y al vicepresidente de la Nación. El voto directo -masivo y tumultuario- genera una irresponsabilidad colectiva evidente. A un colegio electoral le resultará difícil elegir a personas que carezcan de la mínima idoneidad para gobernar, ya sea intelectual o moral, dado que tendrán*

---

<sup>24</sup> *Ibidem.*

*luego que responder por su decisión. En una elección directa esa responsabilidad se diluye”*<sup>25</sup>.

La aparición de la elección directa de los senadores, en vez de ser designados por las legislaturas locales, es también una nota desfavorable pues ellos representan a las autonomías provinciales. Por ello también la aparición de un tercer senador, el de la oposición, es una forma de complicar y amenguar la *representación institucional* del Senado. Fue sin duda una concesión de esa reforma pactada en Olivos, de lo que no cuadra hablar hoy.

Sin embargo no somos negativos al juzgar la suerte de nuestro federalismo y fiarnos en que *los hombres*, que son los que vivifican nuestras instituciones, sabrán recoger en el pasado histórico y en el presente agitado, las fórmulas necesarias para no olvidar una de las esencias de nuestra *República Federal*.

---

<sup>25</sup> Gerardo ANCAROLA, “El eclipse del federalismo”, en Revista del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, t. 54, N° 2, 1994, pág. 58.

## EL ANHELO CONSTITUYENTE

por ISIDORO J. RUIZ MORENO

### 1

El pensamiento de organizar la Nación que despuntaba se dio el mismo 25 de Mayo de 1810. En este día tan significativo, en que la capital del Virreinato del Río de la Plata asumió por determinación de sus vecinos el gobierno propio, separándolo del que existía en España e iniciando los hechos que llevarían a su independencia definitiva, se fijó el punto de partida a ese proceso. En efecto, al instalarse la primera Junta de Gobierno local, el Cabildo de Buenos Aires que la puso en funciones acordó que debería comunicar lo ocurrido a los similares del interior del territorio a fin que *“elijan sus representantes y éstos hayan de reunirse a la mayor brevedad en esta Capital para establecer la forma de gobierno que se considere más conveniente”*. Fue esta fórmula la que se llevó a cabo, luego de varios sucesos políticos que la demoraron, en 1813, al inaugurarse las sesiones de la asamblea constituyente.

Mas ya con anterioridad a esta última época, había continuado el proceso de ruptura con el antiguo régimen político, iniciado tres años antes, y traducido casi inmediatamente por la lucha armada en varios frentes. Así es como al despuntar 1811, un Reglamento expedido por el gobierno (la “Junta Grande”) extendía el sufragio amplio a los habitantes de las localidades en temas de interés público, en vez de limitarlo únicamente a la clase alta compuesta por los *vecinos*. Igualmente se abogó por la “absoluta igualdad de derechos de todos los pueblos”, en confirmación al espíritu republicano que se afirmaba desde la Revolución de Mayo, y preanunciándose la tendencia que llevaría alrededor de 1820 al nacimiento de las provincias, sin subordinación como hasta entonces a la superior

división del territorio rioplatense en Intendencias que comprendía a tales gobernaciones. No cabe mencionar en el presente estudio la adopción de otras medidas, aunque sí conviene destacar que la obra legislativa de las autoridades capitalinas alteró sustancialmente el pasado orden jurídico colonial. Y como ejemplo de lo dicho, hay que citar el decreto sobre libertad individual, y otro respecto a la libertad de publicar ideas por la prensa, cuyos principios se incorporaron con el tiempo a la Constitución Nacional; y desde tiempo atrás, la creciente autonomía del Poder Judicial y la limitación a las facultades del Ejecutivo.

Hasta que finalmente, el 31 de enero de 1813 se celebró la primera sesión del Congreso General Constituyente, que declaró que residía en ella la soberanía de las Provincias Unidas del Río de la Plata. Era una clara emancipación de toda sujeción al distante dominio que pudiera ejercer el monarca español. La labor de la Asamblea del año 13 es suficientemente conocida en cuanto a la reafirmación de la doctrina liberal y republicana adoptada por el espíritu público desde la deposición del virrey Hidalgo de Cisneros, pero no está de más indicar algunas de las disposiciones reflejadas en el texto de 1853: la libertad de los hijos de esclavos, la igualdad de derechos de los indios con los demás habitantes, la prohibición de la tortura como medio de investigar crímenes, la caducidad de títulos de nobleza y la supresión de los mayorazgos, y otras medidas que tendían a mostrar la independencia rioplatense de cualquier otra autoridad ajena.

Puesto que era finalidad del Congreso declarar la independencia política respecto de la Corona hispana, y como consecuencia de ello, el dictado de una Constitución, reclamada desde la *Gazeta de Buenos-Ayres* por el Ministro de Gobierno de la Primera Junta patria, doctor Mariano Moreno, al inicio del movimiento revolucionario. Había madurado el pensamiento, y el momento era oportuno, pues el año anterior las Cortes españolas reunidas en Cádiz sancionaron la Constitución del Reino el 19 de marzo de 1812, y era preciso marcar la separación, dejando de lado invocar el nombre de Fernando VII siquiera como fórmula, lo que ya no engañaba a nadie de dentro ni de fuera de la surgente Nación.

Una comisión de la Asamblea fue encargada de redactar el proyecto de Constitución; por su parte, la *Sociedad Patriótica* preparó otro. Desde luego, ambas redacciones reconocían la influencia de los precedentes extranjeros -Estados Unidos, Francia, España-, toda vez que ellos contenían ideas universalmente aceptadas, y así sucedió en los años venideros con las que se dará cuenta.

Sin embargo, el estado político y militar obstó a que el Congreso General declarase la independencia absoluta del Río de la Plata, por cuanto la guerra mostraba lo desfavorable del empeño en el resto de Sudamérica y aun en las regiones fronterizas, agravado el panorama con la restauración del rey Fernando en el trono. Este monarca contaría ahora con la cooperación de las demás potencias europeas para restablecer su poder absoluto dentro de la Península, y para intentar sofocar la lucha emancipadora donde se mantenía firme. Estas razones fundamentales para seguir recibiendo la encubierta ayuda británica en material bélico -pues de tratarse de meros “insurrectos” dentro del Imperio Español, no cabía la injerencia del gobierno inglés a favor de su soberano, como debía ocurrir de tratarse de un Estado que buscaba su separación de él-, suspendió la declaración de la independencia, y consecuentemente, también postergó la adopción de una Constitución Nacional. Un sucedáneo fue el Estatuto Provisional que en mayo de 1815 expidió la Junta de Observación creada por el Cabildo de Buenos Aires, luego de la caída del director supremo, general Alvear, que motivó la disolución de la Asamblea Constituyente.

Hasta que un nuevo Congreso Nacional convocado por la autoridad que siguió, reunido en Tucumán, dio el primer paso, proclamando el 9 de julio de 1816 la independencia de las Provincias Unidas respecto de los Reyes de España, adoptándose a la semana siguiente el pabellón nacional, celeste y blanco, “*que se ha usado hasta el presente*”.

Restaba ahora, pues, cumplir el segundo mandato, cual era la sanción de la demorada Ley Suprema. Mientras llegaba este momento, en noviembre del mismo año el Congreso aprobó otro Estatuto provisional, que recogió la precedente legislación, y un Reglamento en 1817. Por último, el 22 de abril de 1819, ya trasladado el Congreso a la Capital, sancionó la primera Constitución Nacional en la cual había trabajado una comisión especial desde dos años atrás, y fue jurada el 9 de julio en todas las regiones que acataban la autoridad central del país, residentes en Buenos Aires: en esta Capital, Cuyo y Norte.

Pero la *Liga de los Pueblos Libres* que reconocía el liderazgo del general José Artigas, caudillo de la Provincia Oriental que extendía su influencia sobre Entre Ríos, Corrientes y Santa Fe, se negó a acatarla -tampoco esas cuatro provincias habían concurrido al Congreso de Tucumán-, temerosa del poder político otorgado a las autoridades centrales, y sospechando además de la índole de sus trabajos en procura de un

príncipe europeo para gobernar a la Nación (no se trataba más que lograr el apoyo para la independencia que prestara el país de su origen); y una campaña militar llevada a cabo por los gobernadores de la Mesopotamia, depuso al director supremo y causó la disolución del Congreso a comienzos de 1820, arrastrando el fracaso de la Constitución del año anterior.

## 2

Al comenzar el período de las autonomías provinciales plenas -superada la anarquía provocada por la caída del gobierno nacional-, las provincias argentinas comenzaron a adoptar sus estatutos y reglamentos provisorios, hasta la reunión de otro Congreso Constituyente: Santa Fe en 1818, Córdoba en 1821, Entre Ríos en 1822, y así las demás, con la llamativa excepción de Buenos Aires. Los pactos que acordaron las provincias, al tiempo que consolidaban la unión del país, marcaban la necesidad de la Constitución, desde el primero de ellos. De tal modo, la convención suscripta en Pilar tras la batalla de Cepeda dispuso en febrero del mismo año 20 la celebración de un Congreso en el convento de San Lorenzo para establecer el Gobierno Central bajo el sistema federal.

Si este deseo no pudo llevarse a cabo por recelo de preeminencias, un posterior pacto del mes de noviembre del mismo año, suscripto en la estancia de Benegas sobre el arroyo del Medio, determinó radicar el Congreso en Córdoba. Aunque pese a la concurrencia de gran cantidad de representantes de las provincias, otra vez la cuestión de la supremacía de una de ellas -Córdoba o Buenos Aires- se tradujo en la postergación resuelta por el “cuadrilátero” del Litoral en enero de 1822 aduciendo el peligro de los realistas aún presente en el Norte, y la situación de inestabilidad interna de las Provincias Unidas.

Con todo, mostrando la persistencia del afán constituyente, el país por entero respondió afirmativamente a la consulta del ministro porteño Rivadavia circulada en marzo del año anterior, acerca de la conveniencia de reunir otro Congreso, por haber concluido las circunstancias que obstaron a la anterior convocatoria. Todos los gobernadores del interior celebraron la iniciativa en entusiastas términos, y en demostración concreta de su deseo despacharon sus diputados a Buenos Aires, ciudad elegida como sede de las deliberaciones. Este Congreso Nacional inauguró sus sesiones en diciembre de 1824.

Desdichadamente, al estallar la guerra contra el Imperio de Brasil que había incorporado a la Provincia Oriental, las tareas de la asamblea sufrieron una alteración en sus trabajos que se tradujo en un sentimiento adverso al de su inauguración: para aprovechar la conjunción de los representantes de las provincias, reunidos en organismo nacional, el Congreso comenzó una tarea legislativa antes de sancionar la Constitución, de la cual hubiera debido emanar el sentido de las disposiciones posteriores. De aquí que la serie de medidas adoptadas para hacer frente a la contienda (Ejército Nacional, Presidencia, Capital, por no citar sino algunas de las más conflictivas) causó una gran alarma entre los diputados federales y sus comitentes, advirtiendo un unitarismo creciente que cercenaría facultades provinciales. Y pese al estado de beligerancia contra el enemigo externo, el interior hostilizó al presidente de la República -don Bernardino Rivadavia- y al Congreso, desconociendo todas sus resoluciones: entre éstas, la Constitución sancionada en diciembre de 1826, la segunda fracasada en la historia argentina. El presidente se vio forzado a renunciar, ante el vacío de poder, y seguidamente, la Asamblea se disolvió, lo que ocurrió en julio del año siguiente.

### 3

Una de las consecuencias del antagonismo de las provincias hacia las autoridades nacionales fue la forzosa desatención a las necesidades del Ejército, lo que causó la paralización de las operaciones, primero, y luego la paz con Brasil dispuesta por el nuevo mandatario porteño y encargado de las relaciones exteriores, el federal Manuel Dorrego, mediante la cual la provincia en disputa con el Imperio fue convertida en un Estado libre y soberano, en agosto de 1828.

El Partido Unitario, desalojado del mando, incitó a los jefes del Ejército Nacional ahora inactivo, para deponer al gobernador de Buenos Aires. Logrado este paso, seguido por la ejecución del coronel Dorrego ordenada por el jefe militar sublevado, general Juan Lavalle, las provincias federales creyeron ver un resurgimiento centralista y declararon la guerra a la otrora sede de la autoridad nacional.

El conflicto armado tuvo variantes: tras un año de lucha interna, Lavalle no pudo imponerse en la provincia de Buenos Aires y abandonó el

país, separado de su camarada el general José María Paz, quien marchó a Córdoba tras miras propias y triunfó allá sobre su mandatario. La situación no estuvo, empero, consolidada, puesto que el general riojano Juan Facundo Quiroga tentó revertirla, aunque resultó derrotado en las dos batallas libradas. Entonces Paz extendió su acción, y dominando a las provincias que lo atacaron, con nuevos gobernantes adictos, en agosto de 1830 formó la *Liga del Interior*.

El añejo anhelo resurgió con la pacificación: el art. 9º del pacto celebrado expuso: “*Las partes contratantes miran desde hoy como causa común la Constitución del Estado y la organización de la República*”. Su tendencia era federal, aunque no la proclamaba, para remitirse a la resolución de la asamblea que debía decidir al respecto: “*Art. 12: Las partes contratantes declaran formalmente no ligarse a sistemas políticos, y se obligan a recibir la Constitución que diere el Congreso Nacional, siguiendo en todo la voluntad general y el sistema que prevalezca en el Congreso de las Provincias que se reúnan*”.

De su lado, las provincias ribereñas del río Paraná conformaron la *Liga del Litoral*, cuyo pacto fue suscripto el 4 de enero de 1831, cuyo art. 16 expresó la finalidad del enfrentamiento: “*A que por medio de un Congreso General Federativo se arregle la administración general del país bajo el sistema federal, su comercio exterior e interior, su navegación, el cobro y distribución de las rentas generales, y el pago de las deudas de la República*”.

La Argentina por entero insistía una vez más en la necesidad de organizarse constitucionalmente, por sobre las diferencias circunstanciales.

Pero las desconfianzas sobre los verdaderos móviles, y sobre todo, el afán de supremacía de los dirigentes, llevó a romper la precaria estabilidad. Y cuando la Liga del Litoral se impuso sobre la del Interior, y todas las diez provincias que la habían integrado se adhirieron al acuerdo del 4 de enero de 1831 se vio llegada la oportunidad de dotar a la Confederación de su ordenamiento constitucional de acuerdo al ahora denominado “Pacto Nacional de la Federación”. Sorpresivamente, el gobernador de Buenos Aires, no obstante el reclamo imperativo que contenía -al cual había ratificado-, se mostró contrario a la reunión de Congreso, calificando al pensamiento de “delirio” en su correspondencia con el mandatario santafesino Estanislao López. Juan Manuel de Rosas sabotó la convocatoria del organismo que debía cumplir aquel mandato, trabajando tenazmente para impedir el Congreso, polemizando asimismo con su firme sos-

tenedor el gobernador de Corrientes, Pedro Ferré, y ante el voluble árbitro de los destinos del interior, general Quiroga.

Se impuso Rosas, y no obstante los términos claros del Pacto Federal, el Congreso Constituyente no pudo instalarse.

#### 4

Llegado el general Juan Manuel de Rosas por segunda vez al mando provincial en 1835, esta vez con la *“suma del poder público”*, el flamante dictador, con mayores facultades y con una influencia cada vez más creciente sobre la Confederación -había sido asesinado Quiroga poco antes, y Estanislao López fallecería no mucho después-, ahora no ocultó sus miras: difundió oficialmente su pensamiento: *“El grito de Constitución y Nacionalización es el tizón con que los unitarios se han propuesto incendiar la República, con la idea de acabar con el régimen federal y sus sostenedores. Es de absoluta necesidad perseguir con toda firmeza esa turba de malvados en todos los puntos del territorio argentino”*. Hizo resurgir el mote de “unitarios” para sus oponentes, aunque fuesen auténticamente federales en ideas, y contemporáneamente expresó: *“Es preciso no contentarse con hombres ni con servicios a medias, y consagrar el principio de que está contra nosotros el que no está del todo con nosotros”*. En cuanto a tales opositores, no cabría dudas: *“Que de esa raza de monstruos no quede uno entre nosotros, y que su persecución sea tan tenaz y vigorosa que sirva de terror y espanto a los demás que puedan venir en adelante”*.

Tal el resumen del pensamiento político del gobernador porteño en 1835, en que asumió el mando con las atribuciones de dictador, textualmente transcrito. Fue su línea de conducta invariable en el futuro.

A partir de entonces, todos cuantos exigieran el cumplimiento del Pacto Federal, reclamando la reunión del Congreso Constituyente, pasarían por “salvajes unitarios”, aunque no lo fuesen, con las consiguientes consecuencias.

La influencia del general Rosas fue creciendo paulatinamente hasta imponerse más allá de Buenos Aires, con el transcurso de los años y a través de diversas medidas, sobre toda la Confederación. Interesa destacar que se reservó el derecho de reconocer o desconocer a los gover-

nadores que las provincias elegían, con lo cual la doctrina federal desaparecía por su base. La necesidad de convocar al Congreso Constituyente desapareció, aunque concluida la lucha civil, estaban dadas las condiciones de “*plena libertad y tranquilidad*” que estableciera el Pacto Federal para su instalación, ya que desde que aquél asumiera el mando transcurrieron años calmos, ante el rígido control sobre la política y la conducta de los habitantes de la Confederación. En 1838 el mismo Rosas declaró una guerra contra Bolivia, exigiendo al interior -y obteniendo de él- “*la plenitud de facultades para proveer a todo cuanto con motivo de tan honrosa contienda pueda convenir a la conservación del orden y tranquilidad de que felizmente gozan los pueblos*”. Ello, con el propósito manifiesto -señalaba la requisitoria- de que “*se haga ostensible la concentración de autoridad que en el día presenta el actual estado de la Confederación*”. Lograda la atribución policial buscada, el dictador se desentendió del conflicto por él desatado.

Ese estado de cosas no podía prolongarse durante mucho más tiempo. A principios de 1839 el gobernador de Corrientes declaró la guerra al mandatario porteño, bajo el lema de “*¡Viva la Federación Argentina!*”, reclamando como remedio a los muchos males institucionales que enunciaba, “*el de constituir la República bajo la forma federal, con buenas leyes fundamentales*”. Por cierto, el coronel Genaro Berón de Astrada que suscribía la proclama, fue calificado de “salvaje unitario”.

Era el comienzo de la guerra civil que se prolongaría durante casi diez años.

El intento correntino concluyó en un fracaso, con la muerte en combate de su iniciador. Mas desde entonces sucesivamente los gobernantes que el dictador porteño reconociera como “fieles federales”, comenzaron a encabezar movimientos en su contra para obtener la organización constitucional de Argentina: Pedro Ferré de Corrientes, Bernabé Piedra-buena de Tucumán, Manuel Solá de Salta, Roque Alvarado de Jujuy, José Cubas de Catamarca, Tomás Brizuela de La Rioja, Juan Pablo López de Santa Fe. Algunos de ellos habían combatido una década atrás contra Lavalle y Paz, como los casos de Ferré, Brizuela y López, pero ahora estaban todos convencidos de que el *unitarismo* estaba concentrado en la persona del general Rosas. El expresivo lema que impulsaba a la lucha a sus enemigos era el de “*¡Patria, Libertad, Constitución!*”: la palabra escarnecida era su móvil.

Sin embargo, las campañas militares encabezadas por los generales Lavalle, Lamadrid, Paz y Madariaga no alcanzaron el triunfo, por diversos motivos que no es el caso considerar en este breve estudio.

Así se llegó a la batalla de Vences, ganada por el gobernador de Entre Ríos, general Justo J. de Urquiza, sobre las fuerzas correntinas, en noviembre de 1847, que resultó el último enfrentamiento armado de los *liberales* -como se denominaban a sí mismos los enemigos de Rosas apodados “unitarios” por éste-; y pese a que siguieron tres años de calma, tampoco varió la postura del dictador en cuanto al cumplimiento del Pacto Federal en lo más trascendente que contenía, y que era constantemente invocado por él no obstante haberlo convertido en letra muerta.

Fue llegada, pues, la hora en que el mismo general Urquiza, decidió ponerse a la cabeza de la reacción contra el mandatario porteño, que en los hechos se había convertido en el de toda la Confederación, estableciendo el unitarismo que decía enfrentar.

## 5

El aludido gobernador de Entre Ríos fue considerado en los últimos tiempos quien podía transformar la situación del país, a causa de la disposición de su espíritu y la obra administrativa realizada, no menos que por actos que no lo mostraban como a un seguidor incondicional del dictador, y así se lo transmitieron, incitadoramente, algunos de sus adversarios, como Esteban Echeverría, Florencio Varela, Domingo F. Sarmiento, José Mármol. Urquiza comenzó a poner en práctica una política de concordia, exclamando alguna vez al estilo campero: “*Siendo argentino y desgraciado, no pregunto de qué pelo es*”.

Estimando llegado el momento, finalmente el 5 de abril de 1851 el gobernador Urquiza suscribió una circular a sus colegas del interior explicando que “*la Provincia de Entre Ríos, que ha trabajado a la par de sus hermanas por el restablecimiento de la paz, en la dulce esperanza de ver en ella constituida la República, se ha desengañado al fin*”. Este documento indicó que debía ponerse “coto a las temerarias aspiraciones del gobernador de Buenos Aires”, quien había creado al país “inmensas dificultades” con su intento de que un pronunciamiento de las provincias “lo coloque de hecho y sin responsabilidad alguna en la silla de

la Presidencia Argentina”. Y no obstante que sólo lo apoyó el mandatario correntino Benjamín Virasoro, el general Urquiza proclamó públicamente su revolución el 1° de mayo de 1851, emitiendo un decreto que omitió el encabezamiento obligatorio con la frase *¡Mueran los salvajes unitarios!*, sustituyéndola por el de *¡Mueran los enemigos de la organización nacional!*. Era desde el comienzo una toma de posición, que conllevaba la ruptura hacia quien desvirtuara el credo federal. En cuanto a aquella modificación, iniciadora de una era de tolerancia y fusión política, Urquiza dictó otro decreto explicativo de lo eliminado, porque su uso “*envuelve la proscripción sangrienta de todo un sistema inadecuado, si se quiere, y erróneo, pero no digno de ser contado entre los crímenes de lesa Patria, porque su teoría es compatible con la honradez, con la virtud y con el patriotismo. Es tiempo ya de apagar el fuego de la discordia entre los hijos de una misma Revolución [de Mayo], herederos de una misma gloria, y extender un denso velo sobre los pasados errores para uniformar la opinión nacional contra la verdadera y única causa de todas las desgracias, atraso y ruina de los pueblos confederados del Río de la Plata*”. Estos principios fueron la base de la doctrina que encarnó quien transformaría la situación nacional, y los repitió y puso en práctica en los sucesos de los años siguientes.

Urquiza debió explicar a sus antiguos camaradas el cambio de postura. En carta dirigida el 10 de mayo al general Ignacio Oribe -similar a otras- le expuso que había luchado por restablecer la paz pública para que Rosas, “*en quien habíamos depositado tanta confianza, no desmentiría de los principios fundamentales del Pacto que nos une, con la esperanza de que destruido el bando unitario que se oponía a las instituciones suspiradas por los pueblos, estableciese el Cuerpo Nacional que dictase la Carta Constitucional sobre las bases sancionadas por la opinión pública*”. Acusó al dictador porteño de que con éste “*jamás tendremos Congreso e instituciones nacionales*”, y aclaró: “*Separado ya de la política rastrera y antinacional de don Juan Manuel de Rosas, me uno a los buenos y verdaderos federales, a los que de buena fe y con un deseo sincero y santo, piden la organización nacional bajo el sistema federal*”.

Le siguió la derrota del general Manuel Oribe, principal sostenedor del gobernador Rosas, cuya capitulación puso fin a la “guerra grande” en el Estado Oriental, y a cuyo término Urquiza proclamó su difundida ex-

presión de que en adelante “*no habrá ni vencedores ni vencidos*”, confirmando en los hechos su criterio generoso.

En las provincias argentinas, en cambio, la postura de sus gobernadores y legislaturas era adversa al vencedor en Montevideo, y de adhesión a quien denominaban en documento oficiales, “*Jefe Supremo de la Confederación*”. Con todo, se trataba de una mera formalidad: en la campaña militar que emprendió ahora el general Urquiza sin peligro a sus espaldas, ninguna de aquellas concurrió en auxilio del mandatario porteño, pues se limitaron a tales mensajes de solidaridad contra el apodado “loco traidor”, y desde luego, “salvaje unitario”.

El *Ejército Grande Libertador* cruzó el río Paraná a mediados de diciembre de 1851, e inmediatamente se unió a él la Provincia de Santa Fe. Con las armas en la mano, pues, las tres signatarias del Pacto Federal veinte años atrás, iban a combatir a la que había defraudado el solemne compromiso. Las diez provincias del interior aguardaron el desenlace del enfrentamiento, sin cooperar con Buenos Aires, lo que, por activa o por pasiva, significaba la unión de todos los argentinos contra el dictador que había condenado la reunión del Congreso.

Y así se manifestó la opinión pública de gobernantes y gobernados cuando, después de la derrota y fuga de Rosas en la batalla de Caseros, el 3 de febrero de 1852, pudo expresarse libremente el sentir de las verdaderas opiniones en la Confederación. El recientemente denostado “unitario” Urquiza se convirtió en el libertador de la Patria.

La empresa militar, prevista como el problema más arduo para lograr la Constitución, había resultado un empeño logrado en menos de un año. Lo que restaba era más sencillo, puesto que se consideraba que el caído tirano era el único obstáculo para ello.

Fue un error, de graves consecuencias para Argentina.

## 6

En el fondo -y también casi ostensiblemente- era la posición de la provincia de Buenos Aires, y no sólo su cabeza, lo que había sido vencida en Caseros, donde perdiera el dominio sobre el país. El instinto de dominación subyacía en el ánimo de la clase dirigente porteña, cualquiera fue-

se el elenco gobernante de turno. Y en la nueva instancia histórica, las medidas que se adoptaron para cumplir el Pacto Federal no dejaron de alarmar a esa tendencia. Por primera vez, en abril se le encargó por las cuatro provincias en donde se había originado el Pacto Federal, al general Urquiza manejar las relaciones exteriores, que hasta entonces invariablemente estuvieran en manos de los gobernadores porteños. Meses atrás, todavía en el destierro, uno de las figuras de relieve de esta provincia (el doctor Ireneo Portela) había confiado al doctor Salvador María del Carril, al enterarse de la revolución encabezada por el general Urquiza: “-*Deje Ud. que nos saque de encima a Rosas, que ya le hemos de arrear a él también...*”.

Se conformó en Buenos Aires, pues, un elenco integrado por antiguos partidarios del caído dictador y con ex emigrados contrarios a éste. El adversario ahora sería Urquiza, a la par del Congreso de donde surgiría la organización federal de Argentina: con otros hombres, la oposición a la Constitución persistía en Buenos Aires para no perder los factores del poder nacional. El pretexto para oponerse al Congreso fue la resistencia a aceptar lo acordado el 31 de mayo por los gobernadores de las provincias reunidos en San Nicolás, reglamentando la instalación y funcionamiento de la asamblea, y la creación del cargo de “director provisorio” de la Confederación, conferido al general Urquiza, para que mantuviera el orden interno y defendiera al país de ataques, proveyendo además a las comunicaciones terrestres y fluviales.

Un par de periódicos dirigidos por el coronel Bartolomé Mitre y el doctor Dalmacio Vélez Sársfield atizaron el temor al resurgimiento de la tiranía, ahora en otra persona, y la explosión del criterio caldeado por dicho recuerdo tuvo lugar en las sesiones del 21 y 22 de junio en la Legislatura porteña, en medio de dicitos de los diputados e intervenciones amenazantes de los asistentes, proferidos unos y otras contra los ministros del gobernador Vicente López, al procurar explicar los alcances del Acuerdo de San Nicolás. El resultado final fue la disolución de la Legislatura por parte del director, para eliminar un factor peligroso para la marcha hacia la Constitución que se había emprendido desde su declaración de guerra contra Rosas. De esta manera el orden se impuso sin otras dificultades.

Un par de meses después, electos los diputados de Buenos Aires al Congreso -que se reunirían en Santa Fe con dos representantes por pro-

vincia, reconociendo su igual soberanía y servicios a la Patria-, el general Urquiza retornó a Entre Ríos.

Fue el momento esperado por un grupo que en secreto había preparado un alzamiento: el 11 de septiembre de ese año 1852, se produjo un golpe de Estado preparado por el doctor Valentín Alsina, contando con el concurso de las tropas mandadas por los generales José Mará Pirán y Juan Madariaga. Su consecuencia fue la reinstalación de la Legislatura y la revocación de los poderes otorgados a los diputados constituyentes electos, y de las facultades concedidas al director provisorio en San Nicolás por el gobernador López. Urquiza, para no aparecer imponiéndose por la fuerza, ofreció seguridades de no marchar contra sus adversarios.

Vano fue el intento de convencer a las provincias que imitasen la actitud de Buenos Aires: formando un sólido bloque, reiteraron su confianza en el general Urquiza, criticando severamente la conducta de la “hermana mayor”, que como en la época de Rosas, se oponía a la organización federal de la Nación con diferentes argumentos. Por el contrario, realizaron elecciones para designar a sus representantes en la Asamblea de Santa Fe.

Entonces Buenos Aires apeló a la violencia: el gobernador doctor Valentín Alsina, y su ministro el coronel Bartolomé Mitre, alistaron sigilosamente una fuerza naval durante el mes de noviembre, la cual remontó el río Uruguay transportando infantería, y tras desembarcar en Gualeguaychú -sin oposición, pues se confiaba en la postura pacífica de Urquiza- dispersaron a milicias que se reunieron apresuradamente para oponerse a la invasión. Atacó luego el general Madariaga al pueblo de Concepción del Uruguay, que defendió exitosamente el mayor Ricardo López Jordán, lo que provocó el fracaso definitivo de la intentona de conmover el estado de tranquilidad del interior. El Congreso Constituyente, que contemporáneamente comenzaba sus trabajos, no se paralizó ante la conducta de las autoridades de Buenos Aires.

En esa hora histórica, las conductas quedaban definidas.

Los documentos que integran la primera parte de los antecedentes de la asamblea revelan elocuentemente el espíritu del director provisorio

y el ánimo de los Diputados nacionales. En el acto inaugural el general Urquiza no pudo cumplir su cometido de abrir las sesiones, por cuanto permaneció en Entre Ríos atento a la posible repetición de otro ataque porteño (que no se produjo), encargándose de la lectura del discurso preparado su ministro el doctor Luis José de La Peña. Después, dejando separada por el momento a la provincia disidente, los miembros del Congreso comenzaron a cumplir su cometido, con la designación de su presidente en la persona del concurrente de mayor edad, doctor Facundo de Zuviría, y como secretarios los más jóvenes, doctores Juan Francisco Seguí y Delfín B. Huergo. Luego se eligió una Comisión de Negocios Constitucionales encargada de redactar el proyecto, de la cual formaron parte los siguientes diputados: don Manuel Leiva, don Pedro Ferré, el doctor Pedro Díaz Colodrero, el doctor Juan María Gutiérrez y el doctor José Benjamín Gorostiaga, todos antiguos enemigos de Rosas, menos el joven nombrado últimamente. Luego fue aumentada con los doctores Santiago Derqui y Martín Zapata -también otrora emigrados-, y por ausencia de Ferré, en comisión, don Juan del Campillo.

Los designados para elaborar el texto que luego se sometería al plenario del Congreso fueron Juan María Gutiérrez, quien tuvo a su cargo la primera parte de la Constitución, "*Declaraciones, derechos y garantías*", que hace a los principios dogmáticos; y José B. Gorostiaga, ocupado de la segunda parte, orgánica, "*Autoridades de la Confederación*". Fueron estos dos ilustres argentinos los principales artífices de la Ley Suprema, explicando y defendiendo su redacción ante la Comisión inicialmente, y después ante el conjunto de los diputados que conformaban el Congreso.

Los debates finales comenzaron el 18 de abril de 1853, y tras una moción de aplazamiento planteada por el doctor Zuviría -quien abandonó su sitial de presidente del cuerpo para leer el discurso preparado al objeto-, el cual sostuvo que antes debía aguardarse a la incorporación de la provincia de Buenos Aires, y que fue rechazada, el examen del proyecto de la Comisión de Asuntos Constitucionales fue tratado en diez laboriosas sesiones.

En este resumen introductorio a la historia de la empresa constituyente, no cabe efectuar la descripción pormenorizada de los debates, ni la de los antecedentes doctrinarios que los sustentaron. Tan sólo cabe resaltar algunos conceptos fundamentales del texto aprobado, que en general, siguió el pensamiento de los redactores. Respecto de aquellos, al menos debe señalarse que hubo tres cuestiones que merecieron largos cambios de pareceres: el lugar de la Capital de la Nación, la tolerancia de cultos

religiosos, y la inclusión de los derechos de exportación en el Tesoro Nacional. Estos temas fueron objeto de extensos cambios de criterios, e incluso el primero y el último serían objeto de su tratamiento posterior en sendas convenciones reformadoras (1860 y 1866).

Lo fundamental de la Constitución para la República Argentina, puesto que encierra su sistema político, fue la armónica combinación de dos posturas al parecer opuestas, que, sin embargo, se fusionaron: el federalismo y el liberalismo. Se recordará que con estos nombres se habían combatido encarnizadamente los dos bandos en que se dividió la Argentina durante la dominación de Rosas; pero, en su época, la *Santa Federación* del mandatario porteño, al igual que el mote de “unitarios” que éste aplicaba a sus adversarios -cuando él mismo había forjado un centralismo inédito en la Confederación-, no habían pasado de ser rótulos sin contenido doctrinario. Los constituyentes superaron las denominaciones anteriores y consagraron el auténtico sentido de las palabras: la Ley Suprema fue federal para que el gobierno central no tuviera injerencia en la vida propia de las provincias, y liberal, para proteger los derechos de los habitantes del país frente a los abusos de la autoridad.

Por fin, se concluyeron los trabajos el 30 de abril. Al día siguiente, 1° de mayo de 1853, volvieron a reunirse los diputados para sancionar la Constitución Nacional y firmar el libro manuscrito que la contenía. Lo hizo en primer término el presidente del cuerpo, y luego, los representantes de las provincias por el orden alfabético de ellas. Acto seguido, el doctor Zuviría pronunció una alocución a sus colegas en la que ponderaba la función cumplida y encarecía a los pueblos el acatamiento de la Ley Suprema para evitar la anarquía, uniendo la convicción a la conveniencia. Concluyó haciendo alusión a la fecha: “*El 1° de mayo de 1851 el vencedor de Caseros firmó el exterminio el terror y del despotismo. El 1° de mayo de 1853 firmamos el término de la anarquía, el principio del orden y de la ley. Quiera el Cielo seamos tan felices en nuestra obra como él fue en la suya*”.

## 8

Restaba elevar la Constitución sancionada al jefe del Estado para que fuera promulgada. El presidente de la Asamblea se la dirigió el 9 de

mayo, acompañándola de las leyes orgánicas también aprobadas (a las cuales se hará mención más adelante), con el objeto subsidiario de que fuera presentada asimismo a la provincia de Buenos Aires, con la esperanza de que, frente a su texto, se desvanecerían las sospechas lanzadas contra Urquiza. Entre las consideraciones políticas expuestas por el doctor Facundo de Zuviría, cargadas de alabanzas, se incluía un párrafo destinado a disipar la acusación de que el director de la Confederación había impuesto su opinión sobre las de los diputados. Aludiendo a la Constitución, le agradecía: “... *la habéis dejado formar sin vuestra influencia ni concurso*”. Lo comparó con Washington y sentenció: “*Jamás héroe alguno hizo más promesas a los pueblos, y nunca fueron cumplidas con más lealtad*”.

El general Urquiza se hallaba apoyando el intento del ya general Lagos para lograr que Buenos Aires no estuviere ajena a la organización constitucional; el último de los cuales, tras dominar la campaña, sitiaba a la ciudad para doblegar la resistencia de sus autoridades. El campamento del *Ejército Federal*, como se lo denominaba, estaba situado en el pueblo vecino de San José de Flores, adonde el director había concurrido con algunas tropas para reforzarlo, pero sin provocar un asalto al recinto urbano. Hasta allí fue la comisión del Congreso, compuesta por los diputados doctores Salvador María del Carril, José Benjamín Gorostiaga y Martín Zapata. El 24 de mayo, el primero de los nombrados presentó la Constitución a Urquiza ponderando los beneficios del orden legal y solicitó el concurso de este último para servirle de defensa en un país no acostumbrado todavía a aquel beneficio. El aludido respondió con breves palabras de complacencia ante el cumplimiento del compromiso, labrándose un acta.

La Constitución Nacional fue promulgada por el general Justo J. de Urquiza el 25 de mayo de 1853 y ese mismo día fue despachada una circular a los gobernadores de las provincias para que fuera jurada con una misma fórmula el 9 de julio, fecha elegida por su significado: “*En ese día nos presentamos al mundo como un pueblo independiente, y en el mismo nos presentaremos como una Nación constituida, encerrando entre ambas fechas -agregó- un período de amargas pero útiles lecciones*”.

No puede dejar de asentarse que a los comisionados del Congreso les fue prohibido ingresar a la ciudad del Plata para llenar el segundo objetivo encomendado, por lo que hicieron llegar la Constitución a la Legislatura de Buenos Aires por intermedio de representantes extranjeros. Este organismo se negó siquiera a abrir el sobre que la contenía. La rechazó sin expresar motivos, lo que desmentía las invocaciones a la liber-

tad -amparada en el texto de aquella- efectuadas el año anterior al oponerse al Acuerdo de Gobernadores. Uno de sus miembros hizo moción para que el pliego fuese arrojado a la calle. Se hacía evidente que el problema radicaba en el afán porteño de supremacía, tendencia *unitaria* vencida en Caseros, que contravenía a la Constitución federal. Una convención, convocada por el general Lagos en el pueblo de Flores para que la campaña la aprobase, no tuvo resultado positivo.

El acto del juramento se cumplió en todas las otras provincias el día dispuesto. Entre las ceremonias, en la Catedral de Catamarca, pronunció un sermón de adhesión a la Ley Suprema un sacerdote franciscano llamado desde entonces a la celebridad: fray Mamerto Esquiú, quien llegó a alcanzar la jerarquía de Obispo de Córdoba. Trascendió el elogio a sus palabras, y al año siguiente, un decreto del vicepresidente de la República, doctor Del Carril, refrendado por el ministro del Interior, doctor Gorostiaga, dispuso imprimirlo para darlo a conocer, *con el objeto de uniformar las creencias políticas y religiosas de un país que debe tantas desgracias al error*. Calificándolo de “*venero de purísimo oro descubierto en la potente inteligencia*” de Esquiú, el gobierno nacional adornaba su discurso con “*la majestad del lenguaje y la gravedad del pensamiento de Bossuet, y la filosofía y los encantos oratorios de Lacordaire*”. En su sermón, el fraile franciscano ponderó los beneficios del orden constitucional, condenando severamente la memoria de Rosas, y rindió su tributo de gratitud hacia quien lo había posibilitado, en términos encomiásticos: “*La independencia pura no ofrecía más que disolución, pero cuando los pueblos se aúnan y levantan sobre sus cabezas el libro de la Ley, entonces existe una creación magnífica que reboza vida, fuerza, gloria y prosperidad. ¡Urquiza, ilustre ciudadano, tu Nación te debe la vida!*”.

Desde entonces, la nacionalidad argentina dejó de ser una mera Confederación de Provincias, para convertirse en una República Federal orgánica, aunque por costumbre, siguiera llamándose “Confederación”, como la propia Constitución lo hizo.

## 9

La sanción de la Constitución no llenaba por completo el encargo conferido al Congreso, y no quedaría completo el relato sobre su labor si

no se mencionasen las otras tareas cumplidas, puesto que el Acuerdo de San Nicolás le encomendaba también la aprobación de leyes orgánicas para ejecutar sus disposiciones, y la puesta en funciones de las primeras autoridades nacionales elegidas conforme a la flamante Ley Suprema.

Para entonces, julio de 1853, habiéndose jurado la Constitución en todo el país -con la excepción de Buenos Aires-, el sitio militar puesto a esta ciudad fue levantado por el general Urquiza, quien se retiró a su provincia para delegar el gobierno nacional a un triunvirato compuesto por los doctores Facundo de Zuviría, Salvador María del Carril y don Mariano Fraguero. Debido a esta causa, el Congreso fue presidido desde el 12 de agosto de 1853 hasta el final de sus sesiones, en marzo del año siguiente, por el doctor Santiago Derqui.

El texto constitucional no tardó en ser impreso para su difusión. Fue incluido en las páginas del periodismo, y se lo dio a la estampa en forma separada para su más cómodo uso. Contra lo que puede creerse, no resulta fácil hoy día la consulta de aquellos primeros ejemplares, pese a que sus ediciones deben de haber sido numerosas.

En cumplimiento de sus otras funciones, la Asamblea dictó una ley que declaraba a la ciudad de Buenos Aires Capital de la Nación -aunque debía presentarse a la aprobación de esa provincia, lo que no pudo llevarse a cabo por el rechazo que ésta hizo de los actos del Congreso-; dispuso llamar a elecciones para designar a los electores de presidente y vicepresidente; aprobó los tratados sobre la libre navegación de los ríos interiores, suscriptos por el director en San José de Flores, con Gran Bretaña, los Estados Unidos y Francia; y aprobó un estatuto para la organización de la hacienda y el crédito público. Asimismo, ante la negativa porteña de aceptar la Constitución, el Congreso determinó que provisoriamente sirviera de asiento al futuro gobierno nacional, la capital de provincia donde éste se instalase. Hay que mencionar, además, las misiones conciliatorias confiadas a varios diputados para solucionar conflictos en algunas provincias, mientras la Comisión de Negocios Constitucionales trabajaba en este proyecto, como así también la autorización al general Urquiza de ostentar sobre su uniforme una medalla con la imagen de Jesucristo que le había obsequiado el Papa Pío IX, porque -expresó- *sientan bien sobre el pecho de un guerrero republicano las insignias de la fe que da aliento a su corazón.*

Restaba una última función. Realizadas las elecciones populares para nombrar electores de presidente de la República y de vicepresidente, quedó

fijado el 20 de febrero de 1854 para que el Congreso Constituyente hiciera el escrutinio de las actas provinciales. Debe señalarse que, a causa de los conflictos antes aludidos, faltaron las de Tucumán y Santiago del Estero, como las de Salta y Jujuy, pero la Asamblea consideró que su no concurrencia a las elecciones debía estimarse como una conformidad al sufragio de la mayoría. Por otra parte, no podía admitirse la ausencia de alguna provincia para anular el voto de las demás, lo que sería acordar una prerrogativa impropia. Sobre todo, la Constitución señalaba que el 1° de mayo debía instalarse el Congreso Legislativo, y era preciso que previamente hubiese sido elegido el Poder Ejecutivo.

En esa fecha, el Congreso procedió a efectuar el escrutinio de los votos de los electores, tras lo cual el doctor Zuviría (para esa ocasión nuevamente en ejercicio de su cargo) proclamó que, por mayoría, era primer presidente constitucional de la Confederación Argentina (*sic*) el ciudadano brigadier don Justo José de Urquiza. Continúa el acta: *Propuso en seguida se pasase a un cuarto intermedio con el objeto de dar desahogo a las manifestaciones de júbilo que se hacían sentir en el pueblo y en la barra con motivo de esta proclamación.* Vueltos los diputados a sus asientos y tras el nuevo cómputo, el presidente del Congreso declaró que había sido elegido vicepresidente el doctor Salvador María del Carril, lo que fue igualmente celebrado por los asistentes.

Conforme a lo acordado, el 5 de marzo de 1854, se recibió al ahora presidente Urquiza, que había llegado a la ciudad de Santa Fe a efectos de prestar el juramento de observar y hacer observar fielmente la Constitución Argentina. El acto se cumplió en la sala de sesiones del Congreso, en el edificio del antiguo Cabildo, donde también prestó juramento el doctor Del Carril. Ambos lo hicieron frente al doctor Santiago Derqui.

Dos días después, fue aprobado por unanimidad el texto de un manifiesto dirigido a los pueblos de la República, y tras acordar que su archivo fuera custodiado por el futuro Poder Legislativo y de pedir al presidente argentino un ascenso para los jefes militares de los efectivos que rindieron honores, el doctor Derqui declaró: *“El Soberano Congreso General Constituyente queda disuelto”*. Su manifiesto concluía pidiendo a sus compatriotas, como única recompensa a sus desvelos por el bien común, en nombre de las desgracias sufridas, obediencia absoluta a la Constitución jurada, de acuerdo con la máxima que estampaba: *“Los hombres se dignifican postrándose ante la ley, porque así se libran de arrodillarse ante los tiranos”*.

Reiterando su condición de estadista, tras buscar la conciliación de los argentinos después que concluyera con el régimen dictatorial de Rosas, el general Urquiza tuvo el acierto de integrar su gabinete ministerial con ex constituyentes: Gutiérrez, Gorostiaga, Derqui, Campillo, Zuviría, Seguí. Quienes habían forjado la organización institucional eran los llamados a ponerla en vigencia. Y antes de que aquél concluyera su período presidencial, logró reintegrar a la provincia de Buenos Aires a la Nación Argentina (pacto de unión en San José de Flores del 10 de noviembre de 1859), que juró acatamiento a la Ley Suprema tras escasas modificaciones.

Es la ocasión de repetir lo que fray Mamerto Esquiú exclamó al iniciar su sermón magistral en homenaje al Congreso y a Urquiza: *“Laetamur de gloria vestra”* ¡Nos alegramos de su gloria!

## LA TRAGEDIA DEL FEDERALISMO ARGENTINO

por ARMANDO RAÚL BAZÁN \*

**SUMARIO:** La organización constitucional de 1853. Pavón, bisagra política en la historia argentina. Juicio de Esquiú sobre la batalla de Pavón. Los gobiernos nacionales y el orden constitucional.

Los pueblos organizados como sociedad política pueden ser afectados por acontecimientos trágicos. Como enseña Víctor Massuh, la tragedia en la historia asume formas diversas: una es la guerra civil. Los argentinos la padecemos en varias etapas, después de haber declarado en Tucumán la independencia como nación soberana. El signo de la discordia fue el sistema político que ella debía adoptar. Desde el Tratado del Pilar (1820), las Provincias Unidas del Sud manifestaron mayoritariamente su voluntad federativa, principio que se ratificó en los pactos posteriores hasta el Pacto Federal de 1831. Mucha sangre de compatriotas se derramó para sostenerlo en contiendas con el partido unitario que privilegiaba la hegemonía de Buenos Aires, “*la hermana mayor*” según la jactanciosa frase de Juan José Paso en el debate del Cabildo Abierto del 22 de mayo de 1810. Ahí se planteó originariamente el conflicto entre porteños y provincianos. La “*unidad de régimen*”, incorporada normativamente en la Constitución de 1826, fue rechazada por todas las provincias que se negaron a aceptar que los gobernadores fueran designados por el presidente de la Nación. Esa era la idea de los rivadavianos y, como sabemos, desató una cruenta guerra civil donde los nombres emblemáticos de cada facción fueron Lamadrid y Paz, Bustos, Quiroga e Ibarra.

---

\* Miembro de número de la Academia Nacional de la Historia.

No fue suficiente el triunfo de los federales para organizar la nación bajo el sistema federativo. El Pacto de 1831 así lo ordenaba pero su cumplimiento se postergó cuando el gobernador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, sostuvo el curioso argumento de que dicho Congreso “*era deseable pero no oportuno*” pues previamente las provincias debían organizarse internamente. La objeción era falaz, pues desde 1819 las provincias habían sancionado sus reglamentos constitucionales fijando la competencia de los poderes y los derechos de los ciudadanos.

Las provincias del Norte formaron una coalición (1840-1841) para imponer militarmente la reunión del Congreso General abrogando la delegación para el manejo de las relaciones exteriores que ejercía el gobernador de Buenos Aires, opuesto a esa convocatoria. Pero fueron derrotadas en Famaillá y Rodeo del Medio, y ejecutados Marco Avellaneda, José Cubas, Tomás Brizuela, gobernadores de Tucumán, Catamarca y La Rioja, respectivamente. Los demás dirigentes comprometidos en esa revolución pasaron al exilio. Lo propio sucedió en el Litoral con la tenaz defensa del federalismo económico hecha por Pedro Ferré, gobernador de Corrientes, quien levantó varios ejércitos para combatir a Rosas, desperdiciados por jefes cuyo compromiso con el federalismo era dudoso, caso de Lavalle y Paz.

Derrotadas esas revoluciones, hubo en los hechos una dictadura nacional en cabeza de Juan Manuel de Rosas que impuso a todos los gobernadores la liturgia “*federal*”: uso del cintillo punzó y la leyenda en todos los papeles públicos: “*Viva la Santa Federación. Mueran los salvajes unitarios*”. En carta a Hipólito Tello, gobernador de La Rioja (30 de mayo de 1835) le recomendó generalizar el uso de la divisa federal “*porque está probado -afirma- que tiene una virtud prodigiosa a favor de la causa nacional de la Federación*”. A esta altura del proceso histórico, los gobernadores provinciales ya habían sido domados por el gobernador de Buenos Aires y encargado de las Relaciones Exteriores. El mandatario se había convertido en mandante de las provincias.

Esa férrea conducción de Rosas, cuyos poderes efectivos eran mucho mayores que los de un jefe de Estado organizado bajo el sistema federativo, dio los frutos de disciplinar a las provincias bajo la égida de Buenos Aires. Empero, no logró del todo ahogar la rebeldía de los hombres del interior. No hablamos de los unitarios, sus enemigos sempiternos, sino de hombres que habían acreditado largamente su fidelidad al sistema federal: Pedro Ferré, Tomás Brizuela, Angel Vicente Peñaloza. Este últi-

mo, amado caudillo de la campaña pastora que se había exiliado en Chile después de Rodeo del Medio, tuvo la tenacidad de invadir las provincias andinas en 1842/43 para “*rechazar los tiranos que gobiernan a la Patria bajo el pomposo título de federales...*”.

Era el clamor de un auténtico federal para revalidar las autonomías de las provincias establecidas en los años 1820/21 cuando se disolvieron los poderes nacionales del Directorio y del Congreso a raíz de la batalla de Cepeda (1° de febrero de 1820).

### **La organización constitucional de 1853**

El cumplimiento de los pactos preexistentes se concretó después de Caseros. Urquiza, general vencedor, convocó a todos los argentinos para reunir el postergado Congreso General que tomó forma con el Acuerdo de San Nicolás. Ahí se estipuló que todas las provincias en un pie de igualdad mandarían dos diputados a Santa Fe para sancionar la Constitución Nacional. En los debates hubo disidencias en varias materias, principalmente en orden a la libertad de cultos, pero la coincidencia básica quedó expresada en el art. 1° de la Ley Fundamental cuyo texto reza: “La nación adopta para su gobierno la forma republicana representativa federal”. Esa fue la voluntad política fundacional que no fue alterada en las reformas posteriores de 1860, 1866, 1898, 1949, 1957 y 1994. Incluso, la provincia de Buenos Aires, que había rechazado el Acuerdo de San Nicolás y se separó del cuerpo político de la Confederación Argentina como Estado independiente, aceptó ese principio cuando participó con sus diputados en la convención reformadora de 1860.

Este es el verdadero y definitivo “*pacto federal*” de la República Argentina. El sistema de naturaleza pétrea, o sea no susceptible de revisión, quedó plasmado “*con el rigor más exigente de la ciencia política*”, según las normas contenidas en los arts. 5°, 46, 104, 105, 106 y 107. El primero se refiere al reconocimiento de las autonomías cuando las provincias aseguran el funcionamiento de la administración de justicia, el régimen municipal y la instrucción pública gratuita. El art. 46 es muy importante como reaseguro del funcionamiento del sistema, pues hace del Senado el órgano celador del federalismo. Ahí todas las provincias están sentadas en un pie de igualdad a despecho de sus patentes asimetrías

en materia demográfica, extensión geográfica y capacidad económica. Así, Buenos Aires tiene la misma cantidad de representantes que La Rioja o Catamarca. Esto para referirnos solamente a las provincias históricas que configuraron el pacto federal.

Cuando la Constitución fue jurada, quien expresó con mayor profundidad y elocuencia el significado de ésta fue el joven fraile catamarqueño, Fr. Mamerto Esquiú. En su célebre Sermón de la Constitución pronunciado el 9 de Julio de 1853 en la iglesia matriz de Catamarca, expresó que a la Declaración de la Independencia del 9 de Julio de 1816 le hacía falta ese texto que ponía sobre la cabeza de los argentinos una ley fundamental por sobre el capricho de los hombres y de las facciones. En su sentir, hasta ese momento, los argentinos habían vivido la idolatría de la libertad y en su nombre habían consumado verdaderas *“hecatombes humanas”*. El había sido testigo en 1841 cuando el gobernador José Cubas y sus ministros fueron degollados en la plaza pública. En ese discurso memorable planteó un desafío para su tiempo y para la posteridad: la Constitución sería la prenda de unión de los argentinos a condición de que ella fuera obedecida sin reservas en todas sus normas. Y cerró su oración con una frase perdurable: *“Obedeced, señores, sin obediencia no hay ley, sin leyes no hay Patria ni verdadera libertad”*. Sus palabras resonaron en todo el ámbito de la Nación y suscitaron el decreto de honores del gobierno de la Confederación y el juicio ponderativo de Dalmacio Vélez Sársfield, que militaba en el separatismo porteño. Según el sentir del joven franciscano, si esa condición no se hacía carne en la conciencia de sus compatriotas, la Ley Fundamental no sería otra cosa, *“que un guante tirado en la arena”*.

### **Pavón, bisagra política en la historia argentina**

¿Qué pasó después? Buenos Aires que aceptó la Constitución en la Convención Reformadora de 1860, entró en guerra con la Confederación Argentina con sede en Paraná durante la presidencia de Santiago Derqui. Las causas son conocidas y nos eximen de describirlas. El 17 de septiembre de 1861, ambos ejércitos chocaron en el paraje de Pavón y en batalla de dudoso trámite, Mitre derrotó a Urquiza, comandante en jefe de la Confederación. Ese suceso militar cambió el mapa político de la Nación.

El Ejército del Interior al mando del general Paunero, posicionado en Córdoba, desprendió columnas para imponer nuevos gobiernos a las provincias y tuvo como aliados a los hermanos Taboada que se declararon intérpretes de *“los principios triunfantes en Pavón”*. La única provincia que no se sometió fue La Rioja, cohesionada bajo el liderazgo del general Angel Vicente Peñaloza. La invadieron desde Catamarca, Córdoba y San Luis tropas conducidas por los jefes mitristas Marcos Paz, Sandes, Rivas y Arredondo. Pese a soportar derrotas el caudillo federal no claudicó en su lucha. El gobierno nacional provisorio en cabeza de Bartolomé Mitre, consideró conveniente firmar con él un tratado de paz bautizado con el nombre de La Banderita (30 de mayo de 1862). El 12 de octubre, el general Mitre asumió la presidencia de la Nación acompañado en la vicepresidencia por el Dr. Marcos Paz.

La guerra civil volvió a encenderse en 1863. En Córdoba, el partido de los *“rusos”* o federales produjo el derrocamiento del gobernador Justiniano Posse (10 de junio) y fue instalado en el cargo José Pío Achával, de gran prestigio en la provincia. Los revolucionarios llamaron en su apoyo a Peñaloza, quien hizo entrada triunfal en la ciudad y frente a un gran concurso de pueblo dijo desde los balcones del Cabildo: *“dónde están los doctores...”*. Aduenado del corazón de la República el indómito caudillo, Mitre y Paunero quedaron asombrados. El jefe del Ejército del Interior reunió entonces todos los efectivos disponibles, 4.000 hombres, y en la batalla de Las Playas destrozó a los federales infligiéndoles fuertes pérdidas en vidas. Hubo fusilamientos de prisioneros, tormentos para otros y los demás fueron confinados en los cantones de la frontera para la lucha contra el indio. Peñaloza ofreció dar la paz a Paunero pero su propuesta fue rechazada. El jefe riojano decía: *“No sólo peleando se triunfa; con política y con tomar medidas más conciliadoras, se conseguirá lo que no han de conseguir del modo que se proponen”*. Palabras que sugieren al historiador José Luis Busaniche: *“Aquel representante de la supuesta ‘barbarie’ fue el único que dijo palabras de humanidad y de concordia”*.

Ese último levantamiento de Peñaloza decidió al presidente Mitre a hacer en La Rioja *“una guerra de policía”* y nombró como director a Domingo F. Sarmiento, a la sazón gobernador de San Juan ungido de facto por el orden liberal. El 12 de noviembre de 1863 el caudillo fue asesinado en Olta por el mayor Pablo Irrazábal, en presencia de su mujer Victoria Romero y cuando estaba rendido. Sarmiento aplaudió la medida

*“precisamente por la forma en que fue ejecutada, porque sin cortar-le la cabeza a ese inveterado pícaro las chusmas no se habrían aquietado en seis meses”*. Juicio revelador del ensañamiento fratricida de nuestras guerras civiles.

### **Juicio de Esquiú sobre la batalla de Pavón**

Fray Mamerto Esquiú, que había congratulado a los argentinos (*laetamur de gloria vestra*) cuando juraron la Constitución de 1853, es sin duda el profeta cívico de la historia argentina. Su palabra se hizo oír desde el púlpito o desde la prensa a propósito de los acontecimientos fundamentales que jalonaron su desarrollo.

El desengaño que le produjo el desmoronamiento del sistema que había saludado alborozado en su famoso Sermón de la Constitución, se transparenta nítidamente en el epitafio que escribió en las páginas de El Ambato -primer periódico catamarqueño- para ser grabado *“en alguna de las trece lápidas -las provincias interiores- que cubren el sepulcro de la Confederación Argentina, illustre víctima que bien merece el honor siquiera de la tumba”*.

*AQUÍ YACE*

*La Confederación Argentina*

*Murió en edad temprana*

*A manos de la traición, de*

*La mentira y el miedo.*

*Qué la tierra porteña*

*Le sea leve.*

*Una lágrima y el silencio de la*

*muerte, le consagra un hijo suyo.*

*Fr. Mamerto Esquiú.*

Nunca Esquiú escribió palabras tan duras, tan elocuentes sobre su sentir respecto de un acontecimiento político. Era una toma de posición pero también era la expresión de su desengaño. Porque las causas a que

atribuía la muerte de la Confederación Argentina, *traición, mentira y miedo*, existieron efectivamente y tenían nombres propios.

Convencido de la inutilidad de sus esfuerzos para detener la avalancha de los acontecimientos inscriptos en el marco de la revolución y la guerra civil, acongojado se suma en profunda meditación y decide alejarse de su patria para buscar en la soledad del claustro franciscano de Tarija el sosiego espiritual que necesitaba para dar a su vida el rumbo decisivo.

## Los gobiernos nacionales y el orden constitucional

¿Qué lectura nos sugiere la experiencia histórica respecto del cumplimiento por los poderes nacionales de la vigencia de la república federal consagrada por las normas constitucionales? Esto es lo que ahora veremos.

Pavón significó el allanamiento por la fuerza de las armas de las autonomías de las provincias históricas constitutivas de la Nación. Sarmiento presidente (1868-1874), tan estimable por sus iniciativas educativas, culturales y científicas, usó y abusó de la cirugía de la intervención federal: dos intervenciones a San Juan, una a Corrientes y una invasión militar a Entre Ríos con el Congreso en receso para deponer al gobernador Ricardo López Jordán, promovido cuando ocurrió el asesinato de Urquiza en su presidencia de San José.

A partir de entonces, las intervenciones federales fueron instrumento de uniformidad política. Los constituyentes del 53 quisieron preservar el derecho histórico de las autonomías cuando aprobaron el art. 5° que garantizaba a las provincias el goce de ese *status* jurídico a condición de asegurar la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria gratuita. El gobierno federal sólo estaba autorizado a intervenirlas “*al solo efecto de restablecer el orden público perturbado por la sedición, o de atender a la seguridad nacional*”. La cláusula era bien limitativa pero en la reforma de 1860 los diputados de Buenos Aires propusieron agregar al art. 6° el párrafo: “... *para garantizar la forma republicana de gobierno...*” que no aparecía en el texto de 1853. “*Los convencionales estaban lejos de imaginar -dice Sommariva- que la pequeña ventana practicada entonces se iría ensanchando poco a*

*poco hasta convertirse... en un extenso portal por donde todas las arbitrariedades pasarían cómodamente”.*

Aquellos polvos trajeron muchos lodos. La intervención federal se convirtió, bajo gobiernos de distinto signo partidario, en herramienta de avasallamiento de las autonomías. El orden conservador, llamado así por Natalio Botana, dispuso en el período 1880-1916 mandar 40 intervenciones, 25 por ley y 15 por decreto presidencial, lo cual demuestra que esa medida de excepción en nuestro sistema constitucional se convirtió en un recurso político ordinario.

Ese abuso no fue remediado con la implantación del voto secreto, universal y obligatorio de la Ley Sáenz Peña. El primer gobierno de origen genuinamente democrático, que accedió en 1916 en cabeza de Hipólito Yrigoyen, concibió la curiosa tesis de que las autonomías son un derecho de los pueblos y no de los gobiernos, y si éstos no expresan la voluntad de aquellos debían ser removidos. Era la doctrina de la “*causa reparadora*” para sanear institucionalmente al país.

La aplicación de esa teoría significó el envío de 20 intervenciones durante el primer mandato de Yrigoyen (1916-1922), ordenadas casi todas por decreto aprovechando el receso del Congreso donde el presidente no tenía mayoría. La gestión de esos interventores se complicó sobremanera en razón de conflictos internos del radicalismo. En La Rioja y Catamarca ellas se prolongaron por el término de dos años.

Este abuso institucional ha sido una constante en nuestra vida política, con honrosas excepciones. El gobierno populista de Juan Domingo Perón (1946-1955) recurrió frecuentemente a la medida, a veces por conflictos locales que perturbaron la vida institucional de las provincias. El caso más patético sucedió en Catamarca donde en sólo tres años hubo tres gobernadores y cuatro interventores, de mayo de 1946 a noviembre de 1949. Y en marzo de 1955, en el clima de profunda agitación que padecía el país, el Poder Ejecutivo resolvió mandar tres nuevas intervenciones por decreto que alcanzaban a Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. ¿Motivos? Los expuso ambiguamente el ministro Borlenghi. Se trataba de gobiernos “*poco activos que se desenvolvían en un ambiente de pasividad e inoperancia*”. Los constituyentes de 1853 y 1860 nunca habrían imaginado que el gobierno federal estaba autorizado a ejercer semejante tutoría sobre la buena conducta de los gobernadores.

En la trayectoria de los gobiernos democráticos que hubo en nuestro país, sólo pueden rescatarse dos gestiones en que la intervención federal

no existió y cuando se acordó fue para zanjar un conflicto local insoluble mediante ley del Congreso. Esto es lo que sucedió en la administración de Arturo Illia (1963-1966) cuando por ley del 17 de julio de 1964 se intervinieron los poderes Ejecutivo y Legislativo de Jujuy enfrentados en un pleito que paralizó el funcionamiento propio del sistema republicano. Y en la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989), se registró el hecho inédito en nuestros anales políticos de no haberse apelado nunca al remedio federal, pese a que la mayoría de las provincias tenían gobiernos de distinto signo partidario. Estas son las excepciones que confirman la regla. La intervención federal ha sido una herramienta de sometimiento de las provincias, y en la mayoría de los casos se la ha utilizado bastardeando sus objetivos para alinear a los gobiernos locales en el derrotero definido por el presidente de la Nación.

En los recurrentes gobiernos de facto que se sucedieron en nuestra castigada república, 1930, 1943, 1955, 1962, 1966 y 1976 donde las Fuerzas Armadas proclamaron su intención de sanear la vida institucional bajo pomposas denominaciones, Revolución Libertadora, Revolución Argentina, Proceso de Reorganización Nacional, el pueblo argentino fue espectador pasivo de decisiones adoptadas por la cúpula de los comandantes en jefe de las tres armas. Ahí cayeron junto con los poderes federales los gobiernos democráticos de todas las provincias.

Esta reseña pone al desnudo la tragedia histórica que ha soportado a través de 150 años la república federal. Y sigue teniendo vigencia el pensamiento de Esquíú cuando en su Sermón de la Constitución advirtió a sus compatriotas que si no obedecen la Constitución, poniéndola sobre sus intereses personales o de facción, ese magnífico texto pleno de sabiduría no sería otra cosa que *“un guante tirado a la arena”*.



# EL FEDERALISMO EN LA ARGENTINA

por ALBERTO ZARZA MENSAQUE

**SUMARIO:** Introducción. Antecedentes históricos del federalismo argentino. La Constitución de 1853 y el Estado federal. El federalismo formal y el unitarismo real. El ejercicio del poder de policía. El abuso en el ejercicio de los poderes implícitos. Los establecimientos de utilidad nacional. Los recursos tributarios. Importancia de la reforma de 1994. Intervención federal (art. 6° C.N.). Elección de los senadores nacionales (arts. 54 y 56 C.N.). Elección del presidente y vicepresidente de la Nación (arts. 94 a 98 C.N.). Capital Federal y ciudad de Buenos Aires (art. 129 C.N.).

## Introducción

La vigencia del sistema federal en países territorialmente extensos o con marcadas diferencias étnicas, políticas o religiosas, resulta fundamental para mantener los ideales democráticos, por cuanto es un modo de acercar el poder al pueblo.

El contencioso federal subyace en la Argentina. En los estados federales, el poder político está distribuido entre un organismo central que ejerce su competencia en todo el territorio y para toda la población y en organismos locales que tienen potestades en una porción de territorio y de su población, integrando una “unidad indestructible de estados indestructibles”, vinculados entre sí por relaciones de subordinación, coordinación, participación, subsidiariedad, solidaridad.

Estados Unidos fue el primer Estado que adoptó esta fórmula. En 1776 se organizó como una confederación. Y luego en 1787 se transformó en la primera federación.

Castorina de Tarquini considera al federalismo como un sistema de concertación de: 1) dos o más -órdenes de gobierno; 2) surgen de una Ley Suprema, la Constitución a la que están sujetos estos órdenes de

gobierno; 3) existe una descentralización del poder político; 4) pese a la dispersión del poder hay unión; 5) la unión se basa en un sentimiento de bien común nacional; 6) se respetan los principios de participación y autonomía; 7) de ello nace la necesidad de deslindar competencias; 8) el reparto de competencias se realiza en función de un fin, el servicio a los intereses comunitarios; 9) los protagonistas del federalismo se vinculan de distinta manera. El federalismo es fundamentalmente relación entre poderes; 10) su dinamismo hace que las relaciones varíen según las circunstancias de tiempo y lugar.

### **Antecedentes históricos del federalismo argentino**

La conquista española en los territorios de América del Sur, tuvo diversos objetivos; entre los espirituales destacamos la voluntad de difundir catolicismo entre los pueblos originarios; en lo económico explotar las riquezas metalíferas que se encontraran para la Corona y en lo político consolidar el Imperio en estas grandes extensiones territoriales.

Tres corrientes colonizadoras no homogéneas penetraron en lo que luego sería el territorio nacional: el primer asentamiento llegó desde el Alto Perú y fundó la primera ciudad, Santiago del Estero (1553), más tarde Tucumán (1565) y Córdoba (1573). La corriente proveniente de Chile fundó las ciudades de Mendoza (1561) y San Juan (1562), ambas mantuvieron vinculación originariamente con la Capitanía General de Chile y prácticamente no tuvieron contactos con los demás poblados asentados dentro del territorio.

Las poblaciones que se fueron creando, aprendieron a defenderse ante los ataques de los indígenas y la penetración de Portugal en el Río de la Plata. Para impedirlo la Corona española organizó una nueva corriente colonizadora que se asentó en el Río de la Plata. Cuando Juan de Garay refundó en 1580 la ciudad de Buenos Aires, lo hizo con la convicción de que la ciudad debía ser la *puerta de la tierra*, que vinculara el Atlántico a través del Río de la Plata con el “Cerro Rico” en el Potosí.

Quienes poblaron Buenos Aires, encontraron un territorio sin riquezas minerales; la única posibilidad de subsistencia residía en el comercio con el Brasil, y el Alto Perú, burlando el monopolio comercial que ejercía España con sus colonias, mediante sus navíos de registro que desembar-

caban sus mercaderías en Portobello y Panamá. El nuevo puerto de Buenos Aires facilitó el comercio de esclavos y el contrabando al Alto Perú, a través del Atlántico y permitió negociar con Inglaterra, Holanda y Francia.

En 1617 se jerarquizó la ciudad de Buenos Aires al convertirse en sede de la Gobernación del Río de la Plata que comprendía además de Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes (1588) y Concepción del Bermejo (1585).

El 1 de agosto de 1776 Carlos III creó el Virreinato del Río de la Plata con capital en Buenos Aires, comprendía dentro de su jurisdicción además: Paraguay, Tucumán, Potosí, Santa Cruz de la Sierras, Charcas, y Cuyo; y a las actuales repúblicas de Argentina, Bolivia, Paraguay, Uruguay y parte de los territorios de Brasil. La creación del Virreinato significó “trasladar de Lima a Buenos Aires el centro del poder hispánico en Sudamérica”.

Los sucesos de mayo de 1810, fueron la natural consecuencia de la ideología libertaria sostenida por nativos ilustrados de la ciudad de Buenos Aires que encontraron en la invasión de Napoleón a España y la caída de Fernando VII, el pretexto para obtener la liberación de nuestras tierras del dominio de la Corona española. Estos sentimientos no eran compartidos por muchos de los demás habitantes del Virreinato y ello quedó puesto de manifiesto en la actitud reticente cuando no de oposición, que algunas de las provincias tuvieron con relación los sucesos acaecidos entre el 22 y el 25 de mayo de 1810.

Constituido el nuevo gobierno patrio, luego fue reemplazado por la Junta Grande, la Junta Conservadora y, posteriormente, el 1° y 2° triunviratos y los directorios.

Las divergencias ideológicas entre los dirigentes de Buenos Aires y del interior quedaron de manifiesto cuando se convocó a la Asamblea Constituyente del año 1813; varios representantes del interior recibieron instrucciones de sus mandantes para que la Asamblea fuera realizada fuera de la ciudad de Buenos Aires, y se les advertía que evitaran que las provincias quedaran sujetas a una dependencia colonial de Buenos Aires. También hubo planteos como el de los representantes de Artigas que sostuvieron que el país debía organizarse como confederación y que la capital debía instaurarse en otra ciudad que no fuera Buenos Aires. Esta Asamblea de 1813 dictó una serie de importantes medidas, entre ellas, la instauración del Directorio, pero dejó pendiente la declaración formal de la independencia de España.

Buenos Aires, se convirtió de hecho a partir de 1810 en la cabeza del país, pues contaba con recursos económicos provenientes de su aduana, que le permitía organizar las tropas que luchaban contra los españoles y la vez actuaba sobre el interior como la cabeza del Virreinato, suplantando gobiernos y ordenando comportamientos.

El “Estatuto de 1815”, el “Reglamento de 1817”, la “Constitución de las Provincias Unidas de Sudamérica” del 22 de abril de 1819, procuraron organizar una república unitaria de carácter liberal, sin aceptar las autonomías federativas que las provincias reclamaban permanentemente.

A partir de 1820 varias provincias organizaron sus propios gobiernos locales, dictando sus constituciones. La intención de unidad quedó plasmada en los numerosos pactos suscritos entre ellas para tratar de organizar el país bajo un sistema que no las hiciera depender de las autoridades de Buenos Aires.

Antes de dictarse la denominada “Constitución de 1826”, Rivadavia consultó a las provincias sobre la forma de Estado a adoptar; cinco se pronunciaron por el federalismo (Córdoba, Santa Fe, Santiago del Estero, Mendoza y San Juan); cuatro por el unitarismo (Salta, Jujuy, Tucumán y La Rioja ) y las demás por lo que el Congreso resolviera: Corrientes, Misiones, Montevideo, Catamarca, San Luis y Tarija. El texto que se sancionó en 1826 organizó un Estado pensado para mantener en el poder a Rivadavia; se propuso una *organización republicana unitaria*, las provincias fueron eliminadas como estructura del poder, sus autoridades debían ser designadas por el presidente de la República. El rechazo de las provincias a dicha Constitución apresuró la caída de Rivadavia y la reasunción de las autonomías locales.

En 1829 asumió Rosas el gobierno de Buenos Aires. En 1830 la Sala de Representantes lo designó como “Restaurador de las Leyes” y, posteriormente, le reforzó las facultades extraordinarias que anteriormente le había acordado. Gobernó a la provincia y al país como un autócrata, concentrando el poder sin admitir disensos y persiguiendo violentamente la oposición unitaria.

Las provincias que propiciaban la ideología federal le confirieron su representación ante los países extranjeros. Estas provincias firmaron varios tratados defensivos ofensivos, como el del Cuadrilátero (Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Corrientes).

A mediados de 1830 se reunieron en Santa Fe los representantes de Buenos Aires, Corrientes y Entre Ríos, para celebrar un tratado defensi-

vo ofensivo ante el conflicto con las fuerzas unitarias, conocido como el “Pacto Federal de 1831”. El acuerdo tiene importancia fundamental en el aspecto político dado que: a) estableció una alianza ofensiva defensiva entre las signatarias, contra la invasión extranjera en el territorio argentino o la agresión por parte de las demás provincias (arts. 2º, 3º); b) Admite que las demás provincias puedan entrar en la liga, siempre que acepten el sistema federal y obtengan el consentimiento de las provincias firmantes (art. 12); c) Invitan a las demás provincias ... *cuando estén en plena libertad y tranquilidad a reunirse en federación con las tres litorales; y que por medio de un congreso general federativo se arregle la administración general del país bajo el sistema federal, ... consultando del mejor modo posible la seguridad y engrandecimiento general de la República... y la soberanía, libertad e independencia de cada una de las provincias (art. 16).*

Concluida la guerra civil en noviembre de 1831, la Confederación quedó sometida la influencia de tres líderes: Rosas, López y Quiroga. Todas las potestades que le fueron conferidas a Rosas las ejerció legalmente, sea por la delegación de facultades que se hiciera en la Sala de Representantes de su provincia o por consentimiento de las demás, cuyas autoridades les temían y respetaban. Mantuvo su predominio político y los privilegios económicos de Buenos Aires sobre el resto del país, pero pacificó la Nación, llevó más al sur los límites de la provincia de Buenos Aires y defendió su integridad frente a las pretensiones de Inglaterra y Francia

La decisión de Urquiza en 1851 de reasumir las facultades delegadas al gobernador Rosas en el manejo de las relaciones exteriores y mantener independientemente relaciones con los demás países hasta que en una Asamblea General constituya definitivamente el Estado, suscitó un conflicto en contra del caudillo bonaerense, contando para ello con el apoyo de los gobiernos de la República Oriental del Uruguay y del Brasil.

El 3 de febrero de 1852 se produjo la batalla de Caseros en la que fue derrotado Rosas. Urquiza triunfante, emitió una proclama para los habitantes de Buenos Aires, designó gobernador provisorio de la provincia a Vicente López y Planes; envió al interior a Bernardo de Irigoyen para que haga conocer a los gobernadores su propuesta para lograr la pacificación nacional. Las provincias al firmar el Protocolo de Palermo le otorgaron el consentimiento para el manejo de las relaciones exteriores.

Reunidos los representantes de los gobiernos provinciales con la autoridades provisionales el 29 de mayo de 1852 en San Nicolás, firmaron

un acuerdo que entre sus disposiciones contempla el reconocimiento como ley fundamental del “Pacto Federal de 1831”, disponen la reunión de un Congreso General Constituyente de acuerdo con lo previsto en el art. 16 del referido Pacto, a llevarse a cabo en la ciudad de Santa Fe, el envío de dos diputados por provincia para sancionar la Constitución Nacional, e instituir una autoridad nacional con el título de “Director Provisorio de la Confederación Argentina”.

El acuerdo suscitó oposición en la Legislatura de Buenos Aires, que lo rechazó pues le resulta inadmisibles aceptar su concurrencia en paridad de representación con los “trece ranchos”, aunque otra de las razones que se esgrimió era el peligro que implicaba conferirle atribuciones extraordinarias a Urquiza. Esta situación culminó con la renuncia del gobernador, la derrota de las fuerzas de Urquiza por parte de Pirán el 11 de setiembre de 1852, la designación de un nuevo gobernador y la posterior independencia del Estado de Buenos Aires.

En el trasfondo de esta lucha, se encontraba la pretensión de Buenos Aires de dirigir la política nacional tras la caída de Rosas, el manejo de las rentas de aduana y del monopolio de la navegación de los ríos, como su oposición a compartir la riqueza que había acumulado. Esta división entre Buenos Aires y el país se mantuvo hasta 1861; estos motivos explican su ausencia a la Convención de 1853 y la posterior declaración de independencia del Estado de Buenos Aires.

### **La Constitución de 1853 y el Estado federal**

No se puede penetrar en el proceso preconstituyente sin hacer referencia a la influencia que tuvieron en él la denominada “Generación de 1837” cuyo referente principal era Esteban Echeverría. Tenían noticias del exitoso proyecto institucional chileno, del fracaso de la revolución socialista de 1848 en Europa, del proyecto de Constitución de Pellegrino Rossi para Suiza, de los éxitos de la Constitución norteamericana de 1787 difundida en las publicaciones de “El Federalista”, los avatares acaecidos en Francia luego de 1789, la obra *Democracia en América de Tocqueville* y la influencia de las *Bases* de Alberdi.

La Constitución argentina no fue una copia de la estadounidense, tiene una originalidad propia del pensamiento del insigne tucumano y de

los antecedentes históricos y políticos ocurrido en nuestras tierras desde la colonización.

Se inclinó por una fórmula mixta de federalismo unitario o de unidad federativa donde las competencias acordadas al gobierno central, resultan más importantes que las reservadas a las provincias; otorgándosele al primero el control de los gobiernos locales, v.gr., mediante la revisión por el Congreso de los textos de las constituciones provinciales (art. 7° y 103), la intervención del gobierno nacional al territorio de las provincias por propia decisión (art. 5°), la declaración del Estado de sitio (art. 28), el sometimiento de los tratados interprovinciales a la aprobación del Congreso General (art. 104), la prohibición de contraer deudas gravando sus rentas o bienes públicos sin acuerdo del Congreso (art. 105).

El federalismo mixto que propuso Alberdi, el ideólogo de la Constitución de 1853, se encontraba más cercano a la relación existente entre las gobernaciones y el virrey que el del federalismo norteamericano.

Cuando se refiere a los “antecedentes políticos de la República Argentina relativos a la forma de gobierno general” (*Bases*, Cap. XVII, pág. 114) reseña los antecedentes unitarios y federales de la forma mixta que propone. Consideraba que la forma de Estado más adecuada para los países evolucionados era el régimen unitario; pero la fuerza de los hechos lo obligaban a admitir este sistema mixto “federo unitario” o “unifederal”, con la esperanza de que cuando la sociedad argentina se transformara o solidificara, optaría por ser unitaria.

No creo que debemos rasgarnos las vestiduras por esta postura ideológica del insigne tucumano. Vivió gran parte de su infancia y de su juventud bajo sistemas de gobierno centralizados sean de hecho o de derecho; en la etapa más feliz de su vida se radicó en Chile, país que obtuvo durante un lapso prolongado paz y progreso, mediante la vigencia de la Constitución de 1833, que otorgaba inmensas potestades al Ejecutivo. Así es que en las *Bases* propone un Ejecutivo con grandes poderes otorgados por la propia Constitución <sup>1</sup> recuerda la expresión de Bolívar: “*los nuevos estados de la América antes española, necesitan reyes con el nombre de presidentes*” (*Bases*, Cap. XII, pág. 72). Era consciente de

---

<sup>1</sup> Juan Bautista ALBERDI, *Bases y punto de partida...*, Cap. XXV, pág. 182.

la distinta naturaleza, desarrollo e idiosincrasia de nuestro pueblo con relación a los Estados Unidos, como para pretender trasplantar sus instituciones a nuestro país. Argentina, sumida en permanentes luchas fratricidas no tenía otra solución que adoptar un sistema formalmente federal, pero fácticamente unitario.

Releyendo los debates de la Convención de 1853<sup>2</sup>, es muy escaso el material de discusión sobre el régimen federal, aunque subyace el contencioso de las provincias con Buenos Aires, en el discurso del convencional Zapata al tratar el tema de la Capital Federal y también cuando se discute el tema de los recursos tributarios nacionales, especialmente, la propuesta de otorgar la exclusividad de las rentas de aduana para el gobierno central. A título ilustrativo, solamente cabe destacar las expresiones del miembro informante Gorostiaga, en la sesión del 20 de abril de 1853 (pág. 468), quien dijo en esa ocasión: *“En esta discusión creo que sólo pueden examinarse dos puntos: primero, la naturaleza de la forma de gobierno que sirve de base al proyecto de Constitución... El primer punto está determinado por el Tratado del 4 de enero de 1831 y por el Acuerdo del 31 de Mayo de 1852. La Constitución de la Confederación Argentina debe ser federal. La Comisión ha observado estrictamente esta base, organizando un gobierno general para la República, dejando subsistente la Soberanía e Independencia de las provincias. Su proyecto está vaciado en el molde de la Constitución de los Estados Unidos, único modelo de verdadera federación que existe en el mundo...”*.

Sancionada la Constitución de 1853, se retrotrajo la situación de aislamiento entre las demás provincias y Buenos Aires, cuya Legislatura sancionó en 1854 su propia Constitución, extendiendo sus fronteras hasta el estrecho de Magallanes, elige su propio gobierno aunque una cláusula de su texto reconoce su pertenencia a la República Argentina, crea su propia moneda, tiene representantes en el exterior del país y organiza su milicia, se construye el edificio de la Aduana y el primer teatro Colón, dispone de créditos para poner en marcha las empresas más diversas, como el tendido del primer ferrocarril; se convierte en un país indepen-

---

<sup>2</sup> Emilio RAVIGNANI, *Asambleas constituyentes argentinas*, t. IV (1813-1898).

diente. La situación económica de Buenos Aires y la Confederación era distinta; la primera había incrementado la cría de lanares, hasta convertir a la lana en producto de exportación tan importante como la carne, ejercía el dominio del único puerto hacia el exterior y las rentas que percibía le permitieron embellecer la ciudad, organizar sus servicios públicos y mantener una actividad cultural intensa, mientras que el interior excepción hecha de Entre Ríos, vegetaba casi en la indigencia.

Los conflictos siguieron siendo frecuentes entre ambos bandos y en mayo de 1858 el Congreso reunido en Paraná autorizó a Urquiza a integrar a la Confederación aún por la fuerza a Buenos Aires. En cumplimiento de esas órdenes, el director venció nuevamente a las tropas bonaerenses en la batalla de Cepeda (23 de octubre de 1859) y sin penetrar en la ciudad de Buenos Aires, para no agravar más intensamente a los porteños, exigió la remoción de sus representantes más recalcitrantes para dialogar con los moderados. Así se logró concertar el Pacto de San José de Flores del 11 de noviembre de 1859 que establecía la reunión de una Convención de la provincia de Buenos Aires que revisaría el texto de la Constitución de 1853 de cuya redacción no había participado; y pondría sus reformas las que serían tratadas posteriormente en una convención constituyente *ad hoc* por la Confederación, luego de lo cual los representantes de Buenos Aires se incorporarían al Congreso integrando el Estado Nacional. Se disponía que la Aduana pasaría a poder de la Nación; pero ésta garantizaría el presupuesto de la provincia por los próximos seis años. En cumplimiento del acuerdo, la provincia de Buenos Aires, realizó su Convención y propuso sus reformas al Congreso que actuaría como Convención *ad hoc*; éste aprobó las reformas que significaban conferir mayor autonomía de las provincias en base a estos puntos: a) se eliminó la disposición que establecía que el Senado era la Cámara de origen para tratar la reforma constitucional (art. 51); b) se suprimió la prohibición de modificar la Constitución antes de transcurrido 10 años (art. 30 C.N.).

Esta disposición no legitima al hecho de que para lograr la incorporación de Buenos Aires a la Confederación se violara la disposición nacional prohibitiva. La reforma constitucional de 1860 fue inconstitucional y lo considera la mayoría de la doctrina, salvo la opinión de Bidart Campos que sostiene la existencia de un “*período constitucional abierto entre 1853/60*”.

Otras de las reformas consistieron en: c) suprimir la declaración de Buenos Aires como Capital de la República (art. 3º); d) se suprimió la obligación de someter las constituciones provinciales a la evaluación del Congreso Nacional (art. 5º); e) se eliminó el juicio político a los gobernadores (art. 41); f) como también la competencia de la Corte para entender en los conflictos entre los poderes públicos de una misma provincia (art. 97); g) se atenuaron las atribuciones otorgadas al gobierno federal para intervenir a las provincias; h) se impuso la obligación de ser natural o residencia mínima en el lugar al que van a representar para los legisladores (arts. 36-43); i) se insertó la cláusula de los derechos no enumerados (art. 33); j) se dejó a cargo de los tribunales provinciales la aplicación de los códigos de fondo (art. 67 inc. 11); k) el texto constitucional pasó a llamarse Constitución de la Nación Argentina.

Las presidencias que sucedieron a Urquiza, Derqui, Mitre, Sarmiento y Avellaneda podemos calificarlas como intrascendentes en referencia a la defensa del sistema federal.

Roca, asume posteriormente la presidencia de la República inaugurando lo que se denominara “El Orden Conservador”. Durante el primer mandato del tucumano y luego con su sucesor Juárez Celman, la ciudad portuaria creció y se embelleció. El proceso inmigratorio se intensificó, pero a despecho de los sueños de Alberdi, quienes se radicaron en el país no fueron en su mayoría sajones o nórdicos protestantes, sino sureuropeo; italianos, españoles y también árabes y judíos, que venían a radicarse en estas tierras atraídos por la esperanzas de obtener tranquilidad y bienestar.

Nunca existió en el gobierno nacional un programa de distribución de la inmigración. Tampoco las autoridades se preocuparon seriamente de poblar partes de nuestro territorio cuya densidad aun hoy no alcanza a un habitante por km<sup>2</sup>. Sin embargo, en la ciudad capital llegó a producirse tal radicación de extranjeros, que su número era superior al de los nativos.

A su vez, los personajes más destacados del interior se trasladaban a Buenos Aires para ocupar bancas en el Senado, en puestos destacados del gobierno o para incorporarse a la nueva oligarquía que se estaba construyendo.

Paulatinamente, Buenos Aires volvió a recobrar el apogeo que tuviera cuando era la cabeza del Virreinato del Río de la Plata, de la hermana mayor pasó a ser la Reina del Plata o la París de Sudamérica.

La ciudad se fue extendiendo hacia los barrios suburbanos y comenzaron a instalarse en ellos diversas industrias; en 1913 la producción argentina alcanzaba a 1660 millones y la importada a 880 millones, la capital de la Argentina, sin contar su cono urbano era sede del 35% de la potencialidad industrial argentina y contaba con el 40% de los motores eléctricos del país.

### **El federalismo formal y el unitarismo real**

En 1964 Vanossi publicó *Situación actual del federalismo* en la que con profundo rigor, examinaba las falencias que en ese entonces reflejaba el sistema federal argentino, tomando como referente: a) la existencia de partidos políticos nacionales; b) el afianzamiento del instituto presidencial; c) el crecimiento del poder de policía nacional y su incursión en el ámbito económico social; d) la distribución de los poderes impositivos; e) la planificación económica y la necesidad de una acción nacional; f) el problema energético; g) la unificación legislativa; h) las cuestiones de competencia en el orden judicial. El planteo lo repitió en la obra: *Federalismo y centralismo*, con críticas similares, llegando a la conclusión de que el comportamiento federal, resultaba una condición del subdesarrollo para la economía de los países americanos. Sostenía que había que abandonar esta forma de estado y adoptar el unitarismo.

Con conclusiones distintas, más tarde Frías (h) formulaba también sus cuestionamientos al federalismo vigente. Denunciaba entonces la dependencia de las provincias frente al Estado Nacional, derivada de tres factores preponderantes: a) la existencia de partidos políticos nacionales internamente disciplinados y dirigidos por líderes carismáticos; la unificación de la jefatura del partido oficial en la Presidencia de la República; b) los interregnos constitucionales ocurridos a partir de 1930; c) las frecuentes intervenciones federales durante prolongados lapsos que interrumpieron las autonomías provinciales, debilitaron su clase política y acentuaron la subordinación al gobierno central; d) el deterioro del sector público argentino, creador de dependencia financiera de los estados particulares al gobierno nacional, quien mediante la emisión monetaria y los aportes potestativos a las provincias, es el único que puede cubrir las consecuencias negativas de la política económica nacional; e) otro aspecto impor-

tante del centralismo, resultó la sanción de la ley 11.658 que creó el sistema troncal de caminos nacionales que siguiendo el trayecto de las vías ferroviarias diseñaban un embudo vial con eje en el puerto.

Analicemos algunos de estos factores:

Los partidos políticos nacionales: en el mitin del jardín Florida en la ciudad de Buenos Aires, el 1° de setiembre de 1889 con el apoyo de figuras como Mitre, Bernardo de Irigoyen; Aristóbulo del Valle y Leandro N. Alem se fundó la Unión Cívica de la Juventud que luego se transformara en la Unión Cívica Radical.

Tenía entre sus objetivos el sostenimiento de las libertades públicas, el libre ejercicio del derecho y deber del sufragio, el aseguramiento de la autonomía de las provincias y de los beneficios del régimen municipal y la participación activa en los movimientos electorales, acabar con un sistema político fraudulento que permitía a un sector destacado de la sociedad, acordar y decidir las nominaciones a los principales cargos del gobierno nacional o provinciales.

Este partido incorporó a sus cuadros a los sectores medios de la sociedad. A diferencia del partido socialista y de algunos grupos comunistas y anarquistas que se fundaron en Buenos Aires y tuvieron solamente protagonismo en esa ciudad, el radicalismo alcanzó difusión nacional y una influencia preponderante en toda la historia política posterior del país, siendo uno de los dos polos del sistema que se conoció como “bipartidismo dominante”.

Al asumir la presidencia de la República Hipólito Yrigoyen, mantuvo el cargo de titular del partido y en su gestión presidencial intervino los gobiernos de varias provincias desafectas; con el objeto de anular la oposición “del régimen”.

En 1943 Juan Domingo Perón desde el Ministerio de Trabajo de un gobierno militar de facto, logró el apoyo de la clase obrera que encontró en el líder al representante de sus intereses y la posibilidad de integrarse y tener protagonismo en la vida política del país. Mientras Perón ejerció sus dos primeros períodos presidenciales sus decisiones fueron acatadas sin discusiones, la oposición fue considerada como enemiga, siendo en algunos casos impedida de actuar y en otros perseguida. No se admitieron gobiernos provinciales desafectos, que fueron en algunos casos reemplazados mediante los mecanismos de las intervenciones federales a las provincias, o la implementación del estado de sitio casi en forma permanente.

Estas características autocráticas desaparecieron luego del regreso de Perón al país para ser prácticamente plebiscitado en su tercera presidencia, que no pudo concluir por su muerte.

El justicialismo y el radicalismo prácticamente han monopolizado la vida política, con estructuras verticales, con potestades de intervención a los distritos y manejando cuantiosos recursos financieros. Ambas fuerzas representaban hasta 2002 el 80% del electorado. Si a ello agregamos que nuestros partidos políticos exigen a sus representantes la votación según sus instrucciones en virtud de un mandato imperativo de hecho y que tienen el monopolio de la propuestas de las candidaturas electivas (art. 38 segundo párrafo C.N.), poco es lo que aportan a la vigencia de un sistema republicano y federal. Además, la reforma constitucional de 1994, ha aumentado las potestades del presidente al conferirle la atribución del dictado de decretos de necesidad y urgencia y legislación delegada.

No podemos dejar de destacar con preocupación que desde 1983 en que se restauró la democracia hasta la fecha ejercieron la primera magistratura 9 personas: Raúl Alfonsín (10/12/83 - 8/7/89) no pudo terminar su gobierno; Carlos Menem gobernó dos períodos (8/7/89 - 8/7/95; 8/7/95 - 10/12/99); Fernando de la Rúa no terminó su período (10/12/99 al 21/12/01); Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá, Eduardo Camaño ejercieron provisoriamente las funciones presidenciales desde el 21 de diciembre de 2001 al 1 de enero de 2002. En esa fecha asumió como interino Eduardo Duhalde renunciando el 25 de mayo de 2003.

Posteriormente asumió la presidencia Néstor Kichner (25/5/03), concluyendo su mandato el 10 de diciembre de 2007. En esa última fecha asumió Cristina Fernández de Kirchner quien fuera propuesta como candidata presidencial por su marido, con mandato hasta diciembre de 2011.

Desde 1943 hasta 1983 en la República hubo alternancia cíclica entre gobiernos “de jure y gobiernos de facto”. Estas interrupciones en el mandato de las autoridades legítimas sumaron más de 23 años. En todos estos períodos, el gobierno fue ejercido por las Fuerzas Armadas, que en la mayoría de los casos gobernaron mediante estatutos a los que confirieron una jerarquía superior a la Constitución. Estos gobiernos centralizaron el poder político, por lo que resulta inane hablar de las instituciones republicanas y federales dentro de esos períodos.

*La intervención federal* a las provincias, fue recepcionada en el art. 6° de la C.N. como un modo de garantizar la autonomía de los esta-

dos locales. La modalidad adoptada por el texto constitucional primigenio no tiene las características del sistema estadounidense.

La doctrina diferencia dos tipos de intervenciones: las reconstructivas, que opera cuando se ha alterado la “forma republicana de gobierno” y en donde la decisión del gobierno central apareja la destitución de las autoridades provinciales, y la “ejecutiva” o “suspensiva” como la denomina Frías, en el caso que se produjeran las otras tres causales previstas constitucionalmente, repeler invasiones exteriores o “a solicitud de las autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por sedición o invasión de otras provincias”.

Antes de la reforma constitucional de 1994, en la mayoría de los casos, la decisión de disponer la intervención federal la tomaba el P.E., pese a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Orfila”<sup>3</sup> al considerar que la facultad de disponer la intervención federal era de competencia implícita del Congreso de la Nación. Cuando esta medida excepcional fue ordenada, siempre trajo como efecto la destitución definitiva de las autoridades provinciales. El gobierno federal usó y abusó del “remedio”, utilizando en la mayoría de los casos, la causal de “alteración del sistema republicano”, como un instrumento para derrocar gobiernos desafectos.

Frías nos dice que desde 1880 hasta 1966 se produjeron 124 intervenciones federales a las provincias. Hernández por su parte expresa que desde 1853 hasta 1976 se dispusieron 174 intervenciones federales a las provincias de las que tan sólo el 32% fueron ordenadas por el Congreso.

Luego del retorno de la democracia, aunque con mayor prudencia y menor frecuencia, se ha seguido utilizando este remedio en las provincias.

## **El ejercicio del poder de policía**

Hace tiempo Frías nos advertía sobre la erosión de las autonomías provinciales ante el acrecentamiento de las potestades nacionales en ciertas áreas, en base al ejercicio de sus poderes expresos o implícitos, por ejem-

---

<sup>3</sup> Fallos 154:192, 12/4/1929.

plo en el comercio interprovincial o el exclusivo ejercicio de la policía sanitaria animal, o el otorgamiento de licencias para los canales de televisión, la nacionalización de la explotación de los minerales, el régimen de la energía eléctrica en el que existe imprecisión con relación al ámbito de jurisdicción nacional, la titularidad del poder de concesión, la inequidad de las regalías y de las tarifas diferenciales.

*“Del mar territorial ampliado a doscientas millas, el Estado Nacional ha quitado a las provincias todos los recursos naturales, salvo la pesca en tres millas”*, señala el maestro cordobés.

### **El abuso en el ejercicio de los poderes implícitos**

El art. 67 inc. 5 facultaba al Congreso a *“Establecer y reglamentar un banco con facultades emitir billetes”*. También en el inc. 10: *“Hacer sellar monedas, fijar su valor y el de las extranjeras”*. Como consecuencia de tales atribuciones el gobierno nacional ha ejercido la dirección total de la economía, del crédito y de los ahorros de los habitantes depositados en las instituciones bancarias, a veces a través de simples comunicaciones del Banco Central. Además, con sus políticas cambiarias y salariales y previsionales, ha producido fuertes impactos en las políticas provinciales.

### **Los establecimientos de utilidad nacional**

Esta cuestión merece un párrafo aparte. La Constitución de 1853 dispuso en el art. 67 inc. 27 como una de las atribuciones del Congreso, la de *“ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la capital de la confederación y sobre todos los demás lugares adquiridos por compra o cesión en cualquiera de las provincias, para establecer fortalezas, arsenales, almacenes u otros establecimientos de utilidad nacional”*; este inciso carece de precedente en los textos constitucionales anteriores del país, resultando su fuente inmediata el art. I Secc. 8 cláusula 17 de la Constitución de Filadelfia.

Esta norma generó interpretaciones diversas sobre la extensión de las potestades del gobierno federal; es decir, si solamente podía legislar

en los territorios mencionados en la norma o también comprendía facultades de administración y jurisdicción, en favor del Estado federal.

Otra de las cuestiones planteadas, radicaba en determinar si estas competencias acordadas al gobierno federal, posibilitaban en algunos aspectos el ejercicio de facultades concurrentes con las provincias o los municipios.

Sobre estas cuestiones existieron criterios discrepantes tanto en la doctrina como en la jurisprudencia. Quienes adherían a la tesis exclusivista, sostenían que cuando la norma disponía “legislación exclusiva” ello implicaba jurisdicción exclusiva de las autoridades nacionales. La provincia que había hecho cesión o venta del territorio, carecía de toda potestad política sobre éste y sus habitantes. Tal postura asumió la C.S.J.N en “Hidronor S.A. Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. c/ Provincia de Neuquén” del 4/12/80, por el cual se dispuso la inconstitucionalidad de la ley 769 de la provincia del Neuquén quien dispusiera la creación de un municipio en la zona de Villa El Chocón dentro del límite territorial sometido a jurisdicción nacional.

La tesis restrictiva sostenía que la legislación exclusiva que corresponde al Congreso en los lugares adquiridos a las provincias para asentar establecimientos de utilidad nacional, no excluyen las potestades de jurisdicción de los estados provinciales, en tanto ello no afecte el fin de utilidad nacional que persiga el establecimiento de que se trata. Esta tesis había sido defendida antes de la reforma constitucional de 1994, por Bidart Campos, Pedro Frías, Felipe Seisdedos y otros.

La jurisprudencia de la C.S.J.N, osciló de acuerdo a las circunstancias históricas, políticas y a su integración, entre la postura exclusivista expresada en diversos fallos (v.gr., “Armour de La Plata c/ Provincia de Buenos Aires” - 155:104) o la restrictiva sostenida en las causas “Camino S.A.” (Fallos 201:536) y “Cruzeiro Do Sul” (Fallos 215:260), en los que se reconocía que las facultades de legislación del Congreso eran exclusivas, pero sólo en lo concerniente a la realización de la finalidad de utilidad nacional del establecimiento de que se trate; hoy el art. 75 inc. 30, ha puesto en claro la vigencia de las normas provinciales en la medida en que no afecten la “utilidad nacional”.

Los temas que se han tomado como referenciales a modo de ejemplo, son elocuentes muestras que no hay equilibrio en la relación existente entre el Estado federal y las provincias y que por ende no puede existir

similar calidad de vida en todos sus integrantes. Basta señalar un solo dato: el 80% de la riqueza del país se encuentra concentrada en el 20% de su territorio. El federalismo formal del texto constitucional no se compeadece con el cuasi unitarismo cesarista que se vive en la realidad.

Alberto Natale expresaba sobre el proceso federal en 1996: *“Por cada peso por habitante que el gobierno central paga en Santa Fe o Córdoba, gasta cinco veces más en la ciudad de Buenos Aires. La Nación subsidiará durante 1997 con 400 millones a los ferrocarriles y subterráneos metropolitanos, mientras que las provincias deben afrontar sus transportes locales con los recursos de sus propios habitantes”*.

## Los recursos tributarios

Tal como se ha venido señalando, la Constitución de 1853 organizó un Estado federal con fuerte efecto centralizador, resultando un sistema que alguna vez calificué como de “unitarismo vergonzante”.

La distribución originaria de los recursos tributarios entre el gobierno central y las provincias, pretendió dotar a éstas de adecuadas potestades tributarias, siguiendo en este aspecto, el pensamiento de Alberdi quien no concebía las autonomías locales si carecían de recursos suficientes para realizar las funciones de gobierno y promover a su vez el bienestar general.

La Constitución originaria determinó la distribución de los recursos. En el art. 4º dispuso: *“El gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación; del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional; de las rentas de Correos; de las demás contribuciones que equitativamente y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General y de los empréstitos y operaciones de créditos que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional”*.

Las atribuciones del gobierno federal en materia de tributos aduaneros se ratificaban en el art. 67 inc. 1 y se complementaban con las disposiciones del art. 67 inc. 2 que facultaba al Congreso a: *“Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y el bien general del Estado lo exijan”*.

Se implantaba el principio de separación de fuentes de recaudación tributaria, correspondiendo a la Nación: a) En forma exclusiva y permanente los impuestos aduaneros (indirectos externos). b) En forma excepcional y transitoria, los impuestos directos.

A las provincias les quedaban reservados los demás tributos no conferidos expresamente al gobierno federal (indirectos internos y los directos en forma exclusiva y permanente), salvo las situaciones excepcionales previstas por el art. 67 inc. 2. Durante años se aceptó pacíficamente que la distribución de las competencias tributarias eran las expresadas precedentemente; así lo sostienen Segundo V. Linares Quintana, Juan Fernando Segovia y Castorina de Tarquini, entre otros.

En 1891 por ley 2774, el gobierno nacional impuso gravámenes a los alcoholes, cervezas y fósforos, transformando así los impuestos indirectos internos en concurrentes entre la Nación y las provincias. Este desvío constitucional fue ratificado por decisión judicial en la causa: “Sociedad Anónima Simón Mataldi Ltda. c/ Provincia de Buenos Aires (Fallos 149:260), coexistiendo en adelante este *modus vivendi* tributario entre ambos órdenes de gobierno.

En 1932, por decreto ley del gobierno de facto, se estableció el impuesto a las rentas, ratificado luego con enmiendas por ley 11.586. Se trataba de un tributo excepcional y temporario por dos años, pero merced a sucesivas prórrogas, se convirtió en exclusivo y permanente del gobierno nacional. Más tarde, por ley 12.139, se dispuso que la recaudación obtenida mediante la unificación de los impuestos internos al consumo sería coparticipada con las provincias. A partir del dictado de esta norma, se sucedieron distintas leyes que determinaban sistemas de coparticipación de los impuestos que creaba y percibía el gobierno federal y que luego distribuía en porcentajes limitados a las provincias, normas que enumera prolijamente García Belsunce.

Este sistema acatado pacíficamente por las provincias, produjo una mutación constitucional, “*un divorcio entre la Constitución formal y la Constitución material*” en la expresión de Bidart Campos.

Así fue que la distribución de potestades tributarias entre el Estado federal y las provincias siguió estos parámetros: para el primero, a) En forma permanente y exclusiva los impuestos indirectos externos; b) En concurrencia con las provincias, los impuestos indirectos internos; c) En forma excepcional los impuestos directos. Para las provincias: los im-

puestos directos que no perciba excepcionalmente la Nación y en concurrencia con la Nación los impuestos indirectos externos.

Sin embargo, el gobierno nacional siguió extendiendo sus tentáculos sobre todos los impuestos más lucrativos, logrando el consentimiento tácito de las provincias mediante los sistemas de “coparticipación” que implementara.

### **Importancia de la reforma de 1994**

Excluida la reforma de 1949, la Convención Constituyente de 1994 ha concretado la más extensa y profunda modificación del texto constitucional de 1853. Las anteriores enmiendas merecieron cuestionamientos con relación a su legalidad y legitimidad. Esta no, dado que fue convocada por un gobierno constitucional, con plena vigencia de las instituciones y sin proscripciones de fuerzas políticas.

La declaración de la necesidad de la reforma fue aprobada con el voto de los dos tercios de los miembros de cada Cámara y no de los presentes como ocurriera en otras ocasiones; aunque mantenemos nuestros reparos sobre la legalidad de la sanción de la ley 24.309, declaratoria de la necesidad de la última reforma constitucional y específicamente su art. 5° que dispuso que los temas establecidos en el Núcleo de Coincidencias Básicas “... *debían ser votados conjuntamente, entendiéndose que la votación afirmativa importará la incorporación constitucional de la totalidad de los mismos, en tanto que la negativa importará el rechazo en su conjunto de dichas normas y la subsistencia de los textos constitucionales vigentes...*”. Sostuvimos que esta cláusula significaba una limitación ilegal a las potestades de los convencionales constituyentes.

Reconozco que el texto constitucional ha sido legitimado por 305 constituyentes elegidos por votación popular, representantes de un amplio espectro de posiciones ideológicas y partidos políticos, sin ningún tipo de exclusiones. Además, al discutirse y votarse el Reglamento Interno de la Convención Constituyente sus integrantes aceptaron como válido lo dispuesto por el art. 5° de la ley 24.309 y, por último, la reforma concretada fue jurada y acatada por los convencionales constituyentes y los poderes constituidos.

Con relación al fortalecimiento del régimen federal previsto entre los temas habilitados para la reforma, mi postura resulta menos optimista.

Ni tan siquiera en los proyectos de reforma constitucional más exóticos, se planteó la posibilidad del cambio de nuestra forma de Estado. Por el contrario, los antecedentes inmediatos como el “Informe Preliminar del Consejo de Consolidación de la Democracia”, el “Acta de Reafirmación Federal de Luján”, suscripta entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos provinciales, el “Pacto de Olivos” y la consecuente ley 24.309 declarativa de la necesidad de la reforma constitucional, todos ellos manifestaron su voluntad de revitalizar y potenciar el régimen federal.

Existen divergencias entre quienes sostienen que en la reforma el federalismo ha quedado nuevamente postergado y quienes creen que a través de la enmienda se abrió una etapa promisoriosa en la relación del gobierno central con las provincias.

Enfocaré mis comentarios sobre algunos aspectos de la reforma que han incidido en la autonomía de las provincias y en la vigencia del federalismo, uno de los objetivos que se proponían alcanzar la Convención.

### **Intervención federal (art. 6° C.N.)**

En el texto constitucional de 1853 no resultaba clara la determinación del órgano del poder nacional facultado para disponerla; en realidad, la mayoría de las intervenciones federales a las provincias antes de la reforma de 1994 fueron decididas por Poder Ejecutivo, a veces en receso del Congreso y en otras prescindiendo de él.

La Constitución reformada en su art. 75 inc. 31, incorpora en parte la buena doctrina. Faculta al Congreso a disponer la intervención federal a las provincias o a la ciudad de Buenos Aires, también le corresponde aprobar o revocar la intervención decretada por el Poder Ejecutivo durante su receso (art. 99 inc 20). En caso en que éste adoptara tal medida excepcional, debe convocar simultáneamente al Congreso para su tratamiento.

Si bien la nueva regulación mejora el texto originario, hubiera sido aconsejable haber nominado al Senado de la Nación como Cámara de origen para el tratamiento de estas leyes por la naturaleza de su representación.

Cuando el Congreso sancione alguna vez la ley reglamentaria que tiene pendiente sobre este tema, debería establecer el plazo máximo para las intervenciones “reconstructivas”, contemplar según las causales, cuáles intervenciones tendrían efecto suspensivo y las que excepcionalmente aparejarían el cese de las autoridades constituidas; los límites, las potestades del interventor federal para reemplazar a los magistrados cuando se intervenga expresamente el Poder Judicial Provincial y aclarar que la intervención federal a una provincia no implica automáticamente el allanamiento de la autonomía municipal, salvo que la norma así lo establezca.

Es bueno advertir que luego de la reforma de 1994 se dispusieron las intervenciones federales a las provincias de Corrientes (ley 25.236 del 16/12/99) y Santiago del Estero (ley 25.881 del 1/4/04) que implicaron las de algunas municipalidades sin que las leyes que las ordenaban lo hubieran autorizado expresamente.

### **Elección de los senadores nacionales (arts. 54 y 56 C.N.)**

La decisión de aumentar el número de senadores nacionales a tres, elegidos directamente por el pueblo de las provincias, ha transformado la naturaleza de la representación de las autonomías provinciales de la que era titular esa alta Cámara, convirtiéndola en otro organismo sujeto al monopolio de las fuerzas políticas actuantes, a similitud de la Cámara de Diputados.

Con anterioridad a la reforma opinaba que era menester sustituir el sistema de elección de los senadores por las legislaturas locales en razón de los abusos que se habían producido durante su vigencia, permitiendo que este cuerpo perdiera legitimidad y respeto dentro de la comunidad política. Propiciaba su reemplazo por un mecanismo de elección directa por el pueblo de las provincias, en la convicción de que ello llevaría a las fuerzas políticas actuantes a presentar candidatos prestigiosos.

Lamentablemente, los intereses partidocráticos impusieron el sistema aprobado por la reforma constitucional en el art. 54 por el que designan tres senadores (dos por la mayoría y uno por la minoría) con lo que el Senado se transformó de representante de las autonomías provinciales en vocero de los partidos políticos a los que pertenecen sus integrantes. Las presiones que se ejercieron sobre la Convención, lograron mediante la

cláusula transitoria cuarta, establecer que los mandatos vigentes debían ser respetados; por lo tanto hasta 2001 se mantuvo el sistema de elección indirecta por las legislaturas locales.

Merced a esta cláusula transitoria, también se les otorgó a los partidos políticos o alianzas electorales, el monopolio para proponer los candidatos a senadores nacionales, prescindiendo de toda participación popular en esta etapa.

En el art. 54 se le ha reconocido a la ciudad de Buenos Aires, con independencia de su situación de Capital de la República, el derecho a tener su representación propia y en paridad con las provincias en ese alto cuerpo, transformando el privilegio que ostentaba por revestir el carácter de Capital Federal.

Es necesario convertir al Senado, a través de su integración y comportamiento, en Cámara de las autonomías locales. Para ello, sugiero que en una próxima reforma constitucional se disponga la reducción de los miembros de esta Cámara, a un solo senador elegido por el pueblo de cada provincia, la Capital Federal y la ciudad de Buenos Aires, por mayoría absoluta, mediante el sistema electoral uninominal de doble vuelta, posibilitando las candidaturas independientes y prohibiendo las reelecciones indefinidas. Ello permitirá a los electores tener la posibilidad de designar a personalidades que gocen de personal prestigio en la comunidad y no a quienes sean disciplinados ejecutores de las decisiones de las cúpulas partidarias.

Las legislaturas provinciales, deberían tener la potestad de instruir a sus senadores con mandato imperativo, con relación a la defensa de las políticas en que se encuentren directamente interesadas (v.gr., art. 110 inc. 5 C.P.C.C., y La Rioja ), aprobar o rechazar su gestión como senador y hasta solicitar su remoción ante el cuerpo al que pertenece. Es hora que las legítimas demandas de los estados provinciales, sean privilegiadas por sobre la mal entendida “disciplina partidaria”.

La reforma ha quedado en deuda con el Senado como representante de las autonomías provinciales, podría habersele acordado la jerarquía de Cámara iniciadora en toda aquella legislación en donde estuvieran involucrados los intereses de las provincias, o transformarlo en el órgano de concertación sobre el ejercicio de poderes concurrentes y poderes implícitos del Congreso Federal, darle una participación protagónica en la organización y funcionamiento de las regiones del país o en los procesos

de planeamiento. Nada de ello se ha logrado; al decir de Frías, “*el Senado ha quedado más ligado que antes a los partidos y menos a los gobiernos...*”.

### **Elección del presidente y vicepresidente de la Nación (arts. 94 a 98 C.N.)**

La instauración de la elección directa del presidente y vicepresidente mediante la doble vuelta electoral ha sido cuestionada, pues permite que las provincias de mayor densidad poblacional sean las reales protagonistas en la elección presidencial

Ha quedado demostrado que la provincia de Buenos Aires y la Capital juntas, que en los antiguos colegios electorales conformaban el 32,4% del total de electores, a partir de la reforma tienen el 49,6 de incidencia en la decisión de la elección presidencial. Si a las anteriormente mencionadas les agregamos las provincias de Santa Fe y Córdoba, se reunirían el 66,5% de la voluntad decisoria y asegurarían definitivamente el resultado, con lo que podría darse la paradoja que una fórmula presidencial pudiera perder las elecciones en veintidós distritos y sin embargo lograra la consagración del binomio para estos cargos.

Con la elección directa presidencial, las provincias de menor densidad poblacional han perdido la incidencia que tenían con el anterior sistema para consagrar la fórmula ganadora. Estos factores y los malos ejemplos que brinda nuestra historia institucional, inclinan a sostener que con la reforma constitucional el federalismo ha sufrido un grave golpe.

Reconocemos que la elección directa era reclamada por la mayoría de la doctrina y la opinión pública. Su consagración junto con otras potestades conferidas al Poder Ejecutivo, han producido el fenómeno que Max Weber denominara “*las consecuencias no queridas de la historia*”.

### **Capital Federal y ciudad de Buenos Aires (art. 129 C.N.)**

Es imposible diseñar un Estado dotado de armonía e igualdad de oportunidades si se mantienen las condiciones actuales de concentración

poblacional, y de inequitativa distribución de los ingresos públicos, en favor de la ciudad de Buenos Aires, el conurbano adyacente y la provincia de Buenos Aires. La Convención de 1994 le ha otorgado a la ciudad de Buenos Aires un grado de autonomía equivalente a las de las provincias, con la excepción de que no forma parte en las negociaciones de la ley convenio de coparticipación tributaria (art. 129); aunque la doctrina pueda aún discutir sobre su naturaleza jurídico política.

Tiene facultades de legislación y jurisdicción, plasmadas en el texto de su Constitución. Aunque aún no ha puesto en marcha su organización judicial, salvo el Tribunal Superior de Justicia.

La actividad de seguridad en la ciudad de Buenos Aires, la realiza la Policía Federal Argentina, solventada con los tributos de todos los argentinos.

La figura del Dr. Alfonsín debe rescatarse más allá de las ideologías. Fue el presidente de la Nación encargado de la restauración del sistema democrático republicano en la Argentina luego de lustros de inestabilidad constitucional; durante su presidencia y por su iniciativa, se sancionó la ley de traslado de la Capital Federal a Viedma -Carmen de Patagones-, bajo el lema “Hacia el sur, hacia el mar, hacia el frío”.

Lamentablemente, tan importante idea fue boicoteada por los lobbies interesados en hacer fracasar la idea y el ex presidente no tuvo el poder o la decisión necesarios para concretar su proyecto. En consecuencia, la ley pasó a ser una pieza de biblioteca, con lo que el país perdió otra oportunidad en solucionar este añejo problema.

Hoy resulta indispensable completar la obra inconclusa de la Convención Constituyente. Al autonomismo conferido a la ciudad de Buenos Aires debe añadirse a la mayor brevedad la determinación de un nuevo territorio para el asentamiento de la Capital Federal, sin perjuicio que la ciudad de Buenos Aires integre como una hermana más las provincias argentinas.

La nueva capital, debería instalarse en una ciudad mediana, tranquila y sin estridencias, que posibilite a los organismos de gobierno actuar con mayor concentración en la problemática del país sin las presiones grupales o mediáticas.

Las estadísticas nos muestran elocuentemente la inequidad actual con siguientes indicadores: según el censo de 2001 la Argentina tenía una población de 36.223.947, la Capital Federal y toda la provincia de Buenos

Aires, significaba un 48,5% del total de la población, y Patagonia 4,7%. En un radio de 500 km. del puerto de Buenos Aires estaba asentada el 80% de la riqueza nacional

En el “Balance de la Economía Argentina 2002 -Un enfoque regional” -9ª ed. Bolsas de Comercio de Córdoba, Rosario, Santa Fe y Consejo Empresario de Entre Ríos, se señaló que la Argentina es un país que presenta niveles de ingreso per cápita de U\$S. 22.800 en la ciudad de Buenos Aires contra U\$S 1.900 de Santiago del Estero. Ello significa una brecha de 12 veces entre la zona más rica y la más pobre. En todos los países hay desigualdades de ingresos que son racionales; así en EE.UU., las diferencias entre Nueva York y Alabama es de 1 a 2, en España la diferencia entre Cataluña y el País Vasco con relación a Extremadura es de 3 veces, la nuestra es pecaminosa.

Situaciones como la expuesta, le han permitido a Bulit Goñi formularse esta pregunta: *¿De qué federalismo hablamos si el 35% de la población sigue asentado en el 1% del territorio, si en un tercio del territorio -la Patagonia-, hay menos habitantes que en cualquiera de los partidos superpoblados del Gran Buenos Aires; si en torno del centro del litoral se concentra el 60 o 70% de cualquiera de los indicadores que se quieran tomar?*”. Parece imposible transformar la tendencia a una distribución cada vez más injusta, hacia un crecimiento equitativo y armónico del país, si no se rompe el cerco de hierro que permite una absurda concentración poblacional, económica y política en el puerto de Buenos Aires y su zona de influencia.

Ello requiere la existencia de una firme decisión política basada en una estrategia de crecimiento armónico. Si este propósito se encarnara en nuestros dirigentes podríamos tener esperanza que el federalismo alcance alguna vez en la Argentina su nueva dimensión; en donde el gobierno federal podría cumplir una función subsidiaria y solidaria, para que los cuatro verbos del Estado, al decir de Frías tengan esa deseable conjugación: *“coordina sin especulación, controla sin anular; promueve sin marginar; ayuda sin presionar”*.



# FEDERALISMO: ASPECTOS HISTÓRICOS EN LA REPÚBLICA ARGENTINA. PROYECCIONES EN EL PRESENTE

por NÉSTOR OSVALDO LOSA \*

*“La patria, amigos, es un acto perpetuo,  
como el perpetuo mundo”*

(Jorge Luis Borges)

**SUMARIO:** Introducción. Federalismo en nuestro país. Las Instrucciones de Artigas. Reglamentos y constituciones de 1819 y 1826. La Constitución de 1853. La reforma constitucional de 1994. Algunas conclusiones.

## Introducción

Uno de los temas más apasionantes para todo aquel que se desenvuelve en lo académico dentro de la esfera del derecho público y, en particular del derecho constitucional, es el tratamiento histórico, jurídico y político del federalismo y más aún cuando se lo debe abordar desde la realidad inmediata anterior, de un presente confuso y para un futuro complejo en atención a ciertas circunstancias reales que no podemos obviar. Tampoco podemos desatender el término latino del cual emerge el

---

\* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UBA), profesor de Derecho Constitucional en UBA y otras universidades. Profesor de Derecho Público Provincial y Municipal. Miembro correspondiente del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

federalismo: *foedus* que significa “acuerdo”, “pacto”, entre otras acepciones en esa línea. Vale entonces reafirmar la terminología que no niega la unicidad de los distintos estamentos territoriales y políticos que confluyen en la forma federativa con base diversa pero que contempla la referida unicidad de los actores estaduales, que en nuestro sistema organizativo gozan de autonomía e igualdad.

La base histórica es innegable en todos los países que adoptaron la forma federativa de organización y de esa base nacen las diferentes características que generan federalismos con matices diferentes en la diversidad de países que lo han adoptado.

Su origen en el derecho comparado y su evolución permanente, muestran la dinámica que requiere su análisis, que, va de suyo, pone en juego las simetrías o no, que este sistema de organización política denota en el conglomerado estadual que lo conforma.

La descentralización que implica el federalismo desde sus cimientos estructurales, vincula a las políticas públicas cambiantes y necesarias para todo desarrollo integral que se pretenda. Si consideramos a la herramienta que se traduce en descentralización, podemos apreciar que no se trata de un slogan jurídico sino de un medio que tiene objetivos precisos que quien lo conduce debe encaminar con eficiencia para lograr un mejoramiento del bienestar general.

Cuando se adopta la federación como forma organizativa del Estado, quienes lo hacen tienen propósitos claros y quienes decepcionan como miembros de la comunidad política esperan el respeto de tal presupuesto fáctico y jurídico institucionalizado.

La ruta histórica que culmine en su adopción varía en cada país así como su estructuración muestra aristas propias en cada constitución política que no deja de ser dinámica y que vale la pena estudiar. No existen dos federalismos idénticos en los datos objetivos del derecho comparado.

Factores de distinta índole sirven de base para consolidar el sistema federal, pero en todos los supuestos, tales basamentos deben ser incorporados en una Constitución escrita que delimite las incumbencias programáticas y ejecutivas para que la armonía de las entidades que se unan, no padezcan los inconvenientes propios de la complejidad de la organización integral. El federalismo como sistema es complejo y su interpretación requiere de gran activismo judicial para enmarcar las incumbencias en cada caso concreto pero como forma de instrumentar a través del precedente la guía federativa.

En este contexto, es menester reflotar el fortalecimiento de los localismos que es y será una idea fuerza que debe estar presente al momento de la creación o mutación estructural de contenido político. El constitucionalismo provincial que con esmero desde 1984 en adelante, fue gestor de innumerables instituciones que luego se fueron incorporando a la reforma constitucional de 1994, pero que profundizaron la impronta positiva del municipalismo como movimiento intelectual y político y propiciaron mecanismos de participación y control para el activismo comunitario, merece nuestro elogio y también el reconocimiento por la referida tarea que sirvió de fuente para la reforma nacional de 1994. En no pocas oportunidades el profesor Pedro J. Frías dedicó merecidos elogios a esa primera etapa de las reformas constitucionales de muchas provincias argentinas.

Valgan estas rápidas reflexiones como introducción a los pasos de la historia que brevemente expondré para preceder algunas conclusiones con especial mira en el presente y en el futuro inmediato.

### **Federalismo en nuestro país**

Al producirse la Revolución de Mayo en 1810 y decretarse la libertad como paso previo a la independencia y la organización definitiva, nos encontramos con un movimiento político-institucional de carácter local que luego se proyecta al resto del territorio del Virreinato del Río de la Plata. Por convicción o generado por la fuerza, casi todas las aldeas mayores y menores que constituían el mapa geográfico-político de la época colonial, fueron adhiriendo a las nuevas autoridades y al gobierno inicial que se había despojado de los tutores españoles. No faltó alguna excepción, en el caso, Paraguay, que nunca se integró a las provincias que iniciaron la lucha contra la Corona española.

Esa revolución en Buenos Aires, signó de alguna manera una filosofía o tendencia centralista bonaerense que por la existencia del puerto y lo que ello denotaba en lo económico y por la presencia de una dirigencia civil más numerosa e intelectualmente más dotada, con apoyo en los regimientos más consolidados dentro de lo que hoy es la Argentina, fue concentrando poder y sembrando recursos materiales que proyectaron su permanencia en la cúpula institucional. Antes de la revolución, ya Buenos

Aires era el centro del poder por residir allí el Virreinato del Río de la Plata y las autoridades que dirigían los destinos de estas tierras. Es conocida la razón por la que se originó este último virreinato en Iberoamérica, traducida en la creencia de lograr plata con facilidad, aunque luego se verificó otra riqueza que provenía del manejo del estratégico puerto que monopolizaba ingresos y egresos de mercancías ya sea de manera lícita o ilícita.

Gobernar Buenos Aires en el siglo XIX de hecho o de derecho, según las etapas históricas que se sucedieron, operaba como la gobernabilidad del todo y la concentración del mando junto al manejo de las relaciones exteriores era lo habitual y aceptado por el interior del territorio existente.

También nace en 1810 la *representatividad*. Comienza el camino tímido a la forma democrática dentro de los avatares políticos que la nueva nacionalidad iba imponiendo y con ello, aparecen las diferentes posiciones políticas que defienden principios opuestos dentro de fines comunes.

El tiempo mantiene el ideal de soberanía mas no los paradigmas para exteriorizarla. Los pensadores se dividían entre aquellos que proponían fuertes herramientas democráticas y republicanas pero con concentración del poder en Buenos Aires y cuyo principal doctrinario y operador fue Mariano Moreno y, en otra línea, quienes pretendían desconcentrar o descentralizar el poder abriendo las puertas a las representaciones de otros territorios -actualmente provincias- para que todos gobernaran con igualdad. En esta línea se destacaba Cornelio Saavedra.

A mi juicio ambos eran patriotas de gran fortaleza moral y activistas de la nacionalidad, pero en cuanto a la forma organizativa del gobierno, se encaminaban por rumbos diferenciados. Cuando Mariano Moreno -nacido en Buenos Aires en 1777- se opone a la conformación de la Junta Grande aduciendo que el mayor número de miembros obstruiría el accionar ejecutivo del gobierno y que incorporaba a los representantes del interior a la junta originaria, exponía de buena fe una idea centralizante del ejercicio del poder y del mando en lo integral, de mayor fortaleza con afinidad a lo que posteriormente se constituyó en unitarismo. Por el contrario, el brigadier general Saavedra -hombre del interior nacido en 1759 en cercanías de la Villa Imperial de Potosí que actualmente pertenece a Bolivia- propiciaba la integración de todos los actores políticos de las diversas regiones que integraron otrora el Virreinato del Río de la Plata. Su visión aparece como más aperturista y, por ende, cuasi federativa.

No estamos considerando que esos próceres hayan fundado los movimientos políticos que fueron los partícipes de las cruentas luchas civiles por la organización nacional: federales y unitarios; estamos señalando un punto de partida singular que se va revitalizando con el correr de los años.

Por medio de una célebre Circular de 1810 emanada de la Primera Junta para su ampliación con representación de todo el interior, se marca un hito en nuestra historia. Luego vendrá la trascendente presencia del discutido Bernardino Rivadavia en diferentes cargos y gobiernos hasta el que encabeza el propio Rivadavia como efímero presidente, en la década de 1820. El centralismo porteño se agiganta y la idea unitaria ve su gran escenario que luego ampliarán otros significativos actores del siglo XIX.

En las “Instrucciones de Artigas” a los representantes de la Banda Oriental del Uruguay para intervenir en la Asamblea General Constituyente de 1813 a la que finalmente no pudieron acceder, se observan las claras ideas federativas del líder rioplatense. Su lucha continúa pero su representación nunca puede operar en los eventos constituyentes que se fueron sucediendo.

Sin embargo, esa proclama del oriental surte efectos en el interior y comienzan a vislumbrarse posturas autonómicas de base federal en los caudillos de ciertas provincias como Entre Ríos, Córdoba y Santa Fe, entre otras.

## **Las Instrucciones de Artigas**

Discutidas en la bibliografía histórica, estudiadas con fervor por ciertas corrientes historiográficas y no tanto por otras líneas doctrinarias, no podemos dejar de valorar los principios que en ellas se incluían como proyecto de federalismo y que fueron antecedentes de normativas constitucionales decenas de años después de ser conocidas.

Estas reflexiones que intento muy brevemente elaborar en este modesto trabajo, me llevan a transcribir por su contundencia doctrinaria, las referidas “instrucciones” del caudillo uruguayo, que son las siguientes:

*1º Pedir la declaración de la independencia absoluta de estas colonias, que ellas están absueltas de toda fidelidad a la Corona de España y familia de los Borbones, y que toda conexión política entre ellas y el Estado de la España es y debe ser totalmente disuelta.*

*2° No admitirá otro sistema que el de la Confederación para el pacto recíproco con las provincias que forman nuestro Estado.*

*3° Promoverá la libertad civil y religiosa en toda su extensión imaginable.*

*4° Como el objeto y fin de gobierno debe ser conservar la igualdad, libertad y seguridad de los ciudadanos y los pueblos, cada provincia formará su Gobierno bajo esas bases, a más del gobierno supremo de la Nación.*

*5° Así éste como aquél se dividirán en Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

*6° Estos tres resortes jamás podrán estar unidos entre sí, y serán independientes en sus facultades.*

*7° El Gobierno supremo entenderá solamente en los negocios generales del Estado. El resto es peculiar al Gobierno de cada provincia.*

*8° El territorio que ocupan estos pueblos, de la costa oriental del Uruguay hasta la fortaleza de Santa Teresa, forma una sola Provincia, denominante, - la Provincia Oriental.*

*9° Que los siete pueblos de Misiones, Santa Tecla, San Rafael y Tacuarembó, que hoy ocupan injustamente los portugueses, y a su tiempo deben reclamarse, serán en todo tiempo territorio de esta Provincia.*

*10° Que esta Provincia, por la presente, entra separadamente en una liga de amistad con cada una de las otras, para su defensa común, seguridad de su libertad, y para su mutua y general felicidad, obligándose a asistir a cada una de las otras contra toda la violencia o ataques hechos sobre ellas, o sobre alguna de ellas, por motivo de religión, soberanía, tráfico o algún otro pretexto, cualquiera que sea.*

*11° Que esta Provincia retiene su soberanía, libertad e independencia, todo poder, jurisdicción y derecho que no es delegado expresamente por la Confederación a las Provincias Unidas juntas en Congreso.*

*12° Que el puerto de Maldonado sea libre para todos los buques que concurran a la introducción de efectos y exportación de frutas, poniéndose la correspondiente aduana en aquel pueblo, pidiendo al efecto se oficie al comandante de la fuerzas de S.M.B.*

*sobre la apertura de aquel puerto para que proteja la navegación o comercio de la Nación.*

*13° Que el puerto de la Colonia sea igualmente habilitado en los términos del artículo anterior.*

*14° Que ninguna tasa o derecho se imponga sobre artículos exportados de una provincia a otra; ni que ninguna preferencia se dé cualquiera regulación de comercio o renta a los puertos de una provincia sobre los de otra; ni los barcos destinados de esta provincia a otra serán obligados a entrar, anclar o pagar derechos en otra.*

*15° No permita se haga ley para esta Provincia, sobre bienes de extranjeros que mueren intestados, sobre multas y confiscaciones, que se aplicaban antes al rey, y sobre territorios de esta, mientras ella no forme se reglamento y (determine) a qué fondos deben aplicarse, como única al derecho de hacerlo en lo económico de su jurisdicción.*

*16° Que esta Provincia tendrá su **constitución territorial** y que ella tiene el derecho a sancionar la general de las Provincias Unidas que forme la Asamblea Constituyente.*

*17° Que esta Provincia tiene derecho para levantar los regimientos que necesite, nombrar los oficiales de compañía, reglar la milicia de ella para la seguridad de su libertad, por lo que no podrá violarse el derecho de los pueblos para guardar y tener armas.*

*18° El despotismo militar será precisamente aniquilado con trabas constitucionales, que aseguren inviolables la soberanía de los pueblos.*

*19° Que precisa e indispensablemente, sea fuera de Buenos Aires donde **resida el sitio del Gobierno de las Provincias Unidas.***

*20° La Constitución garantizará a las Provincias Unidas una forma de gobierno republicana, y que asegure a cada una de ellas de las violencias domésticas, usurpación de sus derechos, libertad y seguridad de su soberanía, que con la fuerza armada intente alguna de ellas sofocar los principios proclamados. Y así mismo prestará toda su atención, honor, fidelidad y religiosidad, a todo cuanto crea o juzgue necesario para preservar a esta Provincia las ventajas de la libertad, y mantener un gobierno libre, de piedad, justicia, moderación e industria.*

*Para todo lo cual, etc. - Delante de Montevideo, 13 de Abril de 1813. Es copia. Artigas.*

Fácil es observar cuánto hubo de precursor en José G. de Artigas para el federalismo que se iba generando y que aún hoy muta por razones diversas. Parece vislumbrarse en este instructorio un primer pacto de convivencia a materializarse por una constitución que, lamentablemente no se verificó en esa etapa histórica. Por otra parte, la Asamblea General Constituyente de 1813 celebrada en Buenos Aires, no logra sancionar ninguna Constitución pese a los proyectos existentes para tan trascendente ocasión que, sin embargo, sí legisló en forma positiva pero sin rango constitucional que era el objetivo de su conformación (entre otros adelantos legislativos; decretó la libertad de vientres, eliminó la servidumbre y la tortura, creó el Directorio como ejecutivo unipersonal, etc.).

### **Reglamentos y constituciones de 1819 y 1826. La Constitución de 1853**

Desde 1811 en adelante se fueron suscribiendo en nuestro país, reglamentos organizativos para lograr una gobernabilidad territorial e institucional que demostraba las dificultades existentes en lo ideológico y en la gestión como tal. Algunos “reglamentos” se titulaban provisorios en su nominación, pero de hecho, todos lo fueron porque su duración como derecho positivo siempre fue efímera. La carencia de una Constitución constituía el elemento que postulaba lo provisorio de cada estatuto que se dictaba tanto como las fuertes aspiraciones personales de operadores políticos impulsados por ideología foráneas y sin estructuras partidarias conformadas. Las logias diferentes existentes, eran el sustento de los cambios de formas organizativas constantes y de funcionarios. Es obvio que tales “reglamentos”, en particular los de 1815 y 1817, se disponían y aplicaban en y desde Buenos Aires.

Quizás el fracaso de cada reglamento se debía a la fuerte centralización que lucía cada instrumento gubernativo dictado y que, por tal razón constituía una frustración a los intereses de los gobiernos y pueblos del interior que sentían una subordinación permanente a los intereses del puerto de Buenos Aires que ejercía el poder. En 1815 y en 1817 rigieron reglamentos que contemplaban la figura del Director Supremo cuya creación se produjo con la Asamblea de 1813, y luego sólo Director, que gozaba de gran predicamento en su accionar pues la normativa le otorgaba prerro-

gativas muy fuertes. Sin embargo y en gran medida por la necesidad de atender las guerras de la independencia y la situación especial de la Banda Oriental, las cuestiones vinculadas a la política doméstica y su relación con las provincias, fue un elemento que rebeló al interior que vio un desinterés en las autoridades de Buenos Aires o un mal manejo de las políticas de relación sobre todo en materia económica y financiera. La continuidad de ese cargo operativo fue la figura del “gobernador de Buenos Aires” que detentaba la administración general del país. El cambio de denominación en la función no alteró la reiteración de malas interrelaciones ya mencionadas.

Si bien algunos de los que ostentaron ese cargo fueron artífices de la independencia decretada el 9 de Julio de 1816 en Tucumán en su rol de funcionarios o bien como combatientes, lo cierto es que Buenos Aires ascendía en poderío en la misma medida que los pueblos del interior retrocedían en importancia política y perdían en recursos materiales. El unitarismo se iba consolidando gradualmente aunque esa denominación recién aparecerá en plenitud en 1820.

Las constituciones de 1819 y 1826 fueron otra muestra ideológica que predominaba en Buenos Aires y que subordinaba las pretensiones de los provincianos que rechazaron esos instrumentos supremos de organización. La unidad de régimen que explicitaban las constituciones referidas, se oponía a la forma federativa que proponían en el interior y que se intentaba instalar en congresos (el de Córdoba sostenido por Juan Bautista Bustos que se basaba en ideas federativas, fue boicoteado desde Buenos Aires y luego por Estanislao López) <sup>1</sup>. Esta etapa fue clave para que las contiendas sangrientas civiles perduraran por décadas. La Aduana y el puerto; la salida estratégica hacia el exterior y la dirigencia que veía como algo remoto a las aldeas existentes a lo largo y a lo ancho de la patria, convalidaban una unidad de régimen innegable y provocativa.

Es paradójico, pero en 1819 se intenta retornar a un sistema monárquico disimulado en un unitarismo estructural y el resultado fue la no aplicabilidad de la Constitución y la rebelión de los caudillos más fuertes que comenzaron a poner su imagen en la escena política desde 1820 en

---

<sup>1</sup> El gobernador Juan Bautista Bustos promulga la primera Constitución de Córdoba el 20 de febrero de 1821 como una suerte de adelantado dentro del país.

adelante. Se proclama entonces la ideología federal y Ramírez, López, Bustos con otros caudillos conformando la Liga Federal, comienzan a predicar la necesidad de dotar de autonomía a los territorios locales que deseaban unirse en federación.

Los unitarios no se quedaron atrás y con líderes como el general Paz y otros jefes militares e ideólogos civiles de nota, continuaron la puja que culminará en gran medida en la batalla de Caseros el 3 de febrero de 1852, sin que con ella culmine definitivamente el entuerto de Buenos Aires versus interior. Batalla de gran trascendencia como contienda militar, sin embargo fue quizás el hito más destacado en la historia institucional argentina, toda vez que fue el punto de inflexión de la organización nacional que origina nuestra Ley Suprema y nuestros estudios académicos como constitucionalistas. Es también la consagración del federalismo. Quizás el reconocimiento hacia el general Justo José de Urquiza debería ser mayor al que posee, al menos en opinión de quien esto suscribe.

De este hecho bélico surge como se expresó el dictado de la Constitución de 1853 y si bien Buenos Aires estaba separada del resto de la Confederación, con la reforma de 1860 la provincia bonaerense ya se incluía en la faz organizativa e integraba la República Argentina. No obstante, como ya expresé en los renglones precedentes, la lucha no culminó ni siquiera con la reincorporación del Estado porteño. Pero el espacio no me otorga la posibilidad de detallar esa etapa difícil de la definitiva organización nacional. Al menos no hubo otras secesiones desde 1860. El Estado se consolida y la Constitución de 1853/60 continúa vigente con las reformas que se sucedieron. Si la pérdida de fuerza de las instituciones o el decaimiento del federalismo se ha vislumbrado, ello se debe a quienes irresponsablemente no cumplen con la clara letra y digno espíritu de nuestra máxima ley.

## **La reforma constitucional de 1994**

No puedo extenderme en este trabajo pues otros autores tienen su espacio en el tema, pero no puedo eludir hacer una breve referencia a otro estadio de la historia del federalismo argentino.

En efecto, pasados más de cien años desde la sanción de la Constitución de 1853/60, la mutación mundial y la de nuestro país, fue

escenificando diferentes situaciones que merecían un nuevo tratamiento y mantener lo federativo que atravesaba por una crisis notoria, obligando así a los representantes populares -convencionales-, a tratar cambios en la organización de nuestro sistema gubernativo sin alterar la esencia.

Más allá de resultados posteriores a la reforma o de opiniones diferentes vertidas al respecto, consideramos que la Convención Constituyente de Paraná-Santa Fe, realizó una encomiable tarea para perfeccionar y/o adecuar el federalismo existente y fomentar una mejor descentralización política, económica y administrativa como medio para elevar la institucionalización que requería nuestra nación. Prueba de ello es el extenso inciso segundo del art. 75 que aún no se ha cumplido pero que privilegia la coparticipación federal con pautas nobles para materializar una igualdad entre los Estados argentinos relegados por el poder central y condicionados por él que se convierte en árbitro de crecimientos y estancamientos locales. La autonomía municipal (art. 123) y la de la ciudad de Buenos Aires, conformando ésta una figura intermedia entre provincia y municipio de no fácil entendimiento (art. 129), fueron capítulos que marcaron una fuerte idea-fuerza que se plasmó en la reforma y que la doctrina especializada sostenía en todos los foros. También el reconocimiento de las “regiones” para el desarrollo económico y social cuya creación recae en las provincias y que es tratado en el art. 124 y con efectos en el 125, son muestras del énfasis puesto por los convencionales para remozar el federalismo preexistente. La titularidad de los recursos naturales se le concedió expresamente a las provincias (art. 124 *in fine*) y el poder de policía sobre los establecimientos de utilidad nacional más el poder de imposición sobre éstos, se convirtió en atribución propia de provincias y municipios (art. 75 inc. 30). Otros preceptos complementan la idea de reforzar el federalismo en el actual texto de nuestra constitución federal.

Lamentablemente, no siempre quienes ejercen el poder efectivo en el país y se presentan como federales lo demuestran en la gestión. Es común escuchar proclamas federativas con fuertes palabras sustentatorias en discursos públicos, pero es más frecuente observar cómo a dichas palabras se las lleva el viento para que solapadamente impere un unitarismo que la Ley Suprema no adoptó. Se nos ocurre pensar y expresar que, tal vez cuando *los senadores se abstengan de cumplir directivas partidarias y se allanen a representar efectivamente a las Provincias en el Congreso como legalmente corresponde, el federalismo retomará su rol*, como de alguna manera ocurrió en 2008 con el tratamiento de la

retenciones móviles al campo y la resolución inconstitucional 125. Quienes defendemos la ideología federal por entender que es la mejor para nuestro extenso territorio y para sus habitantes, debemos luchar por la vigencia fáctica del régimen federal y no bajar los brazos ante los ataques anómicos de autoridades irresponsables que juran por una Constitución que luego no respetan.

### **Algunas conclusiones**

A modo de síntesis de nuestra posición e intervención en las Jornadas Nacionales de Federalismo celebradas en Salta, podemos delinear algunas reflexiones y, en ese contexto consideramos lo siguiente: a) Las provincias argentinas deben abdicar de su tutoría cuasi monárquica con relación a los gobiernos locales y deben fortificar la participación popular en lo interno y plantarse con autoridad ante el poder central del Estado exigiendo lo que les corresponde; b) Los municipios deben despegar en sus ámbitos competenciales y asumir el autogobierno dentro de la base que les concede la forma republicana de gobierno y les demanda una sociedad que propende a una mayor participación. En España, el polémico *Libro blanco de las autonomías municipales* forzó un mayor protagonismo y amplitud de competencias a los gobiernos locales admitiendo incluso a los juzgados de proximidad y el diseño más fuerte de políticas públicas. Si bien el autor J. Ramón Parada Vázquez es crítico de estas disposiciones legales que devienen del “libro blanco” y que tan sólidamente defendió el catalán Maragall, entre otros, el título de su texto es clarificador de nuestra posición doctrinal; se denomina *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*<sup>2</sup>.

Y por último, entendemos que el federalismo a modo de síntesis, constituye una descentralización fuerte a diferencia de la unidad de régimen que es su forma opuesta. La descentralización es la herramienta que permite el fomento de políticas públicas con base ciudadana y control directo con mayor eficiencia de los actores locales que se opone a la concentración del poder tan frecuente en la Argentina.

---

<sup>2</sup> J. Ramón PARADA VÁZQUEZ, *La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal*, Navarra, Aranzadi, Cuadernos Civitas, 2007.

Si no se aprecia y fomenta esta proyección, el federalismo se estanca o, lo que es peor, gira hacia el unitarismo del que históricamente se desprendió, pero que en lo fáctico sigue operando pese a las reformas constitucionales que se concretaron para evitar este extremo.

Muchos años atrás afirmaba el gran jurista Carlos Sánchez Viamonte: *“El régimen municipal es, pues, una forma de gobierno característica de la ciudad, comuna o municipio. Su autonomía política consiste en que nace directamente de la voluntad popular”*. El art. 123 de nuestra Constitución Nacional ha operado para mutar el federalismo y abrir así nuevos polos de desarrollo integral como actor necesario en la organización del país.

Si las bases naturales de la democracia abrieron al pueblo su voz y voto desde las comunas, hoy más que nunca deben participar activamente como se comprueba en las sociedades que más se han desarrollado y que mejor se proyectan en lo político y económico, en particular después de la Segunda Guerra Mundial. Actualmente, los municipios cuentan con un rol más amplio que incorpora incumbencias más complejas y visibles, compromete a las autoridades de las municipalidades a responder por demandas que anteriormente eran propias del gobierno nacional o del provincial y pone en evidencia la necesidad de cuidar la convivencia más compleja que se desarrolla en las ciudades y megalópolis. La armonía necesaria entre todos los niveles gubernativos no debe desecharse, sino adecuarse a la modernidad y globalización por la que nos encaminamos. Por ello los recursos humanos de las administraciones públicas deben capacitarse para sus faenas más estrictas y los recursos financieros arribar a tiempo a cada localidad sin preferencias clientelistas, más allá de aquellos que pueden crearse desde los municipios en virtud de su autonomía.

Nuestra historia con sus luchas y sus ideas convirtió a la República Argentina en un Estado federal. La historia más cercana amplió ese federalismo a la estructura que hoy sostiene nuestra Ley Suprema federal. Le falta un consenso más profundo, una cooperación interestadual más firme y, fundamentalmente, una coparticipación federal que permita una equidad real en la distribución de recursos que si bien la impone nuestra Carta Magna, la resiste el poder constituido. No desaprovechemos esas enseñanzas sintetizadas de la historia y otorguemos a los distintos niveles de gobierno existentes, todo el respeto institucional y acordando en armonía los roles que cada uno debe cumplir para el mejoramiento de la calidad de vida de esta Nación. Volvemos al inicio de estas reflexiones

y reiteramos que el pacto o acuerdo del que deriva el federalismo, debe ser de convivencia, equilibrio y estabilidad integral, con participación activa de todos los niveles de gobierno y con *pleno respeto* de la Constitución Nacional y su clara filosofía que se traduce en su clarividente Preámbulo y se complementa en su artículo primero que muchas autoridades deberían releer para no romper el andamiaje jurídico-institucional que explicita todo el cuerpo legal que se traduce en nuestra querida Constitución Nacional.

## LA RECONSTRUCCIÓN DEL ORDEN CONSTITUCIONAL POR LAS PROVINCIAS

SERGIO DÍAZ RICCI\*

Las constituciones, como dice, Konrad Hesse, se prueban en los momentos de tensión <sup>1</sup> no en los de bonanza y calma. Precisamente, los hechos políticos de 2001 pusieron a prueba, por primera vez, el orden constitucional alcanzado en 1983 y reafirmado en 1994 <sup>2</sup>.

En efecto, si un texto constitucional debe apoyarse sobre una realidad “constitucional” material, en nuestro país podemos observar cómo en situaciones de profunda crisis política emerge, como piedra basáltica, el sustrato federal de nuestro sistema político, con aparición de las provincias como protagonistas principales.

La “crisis de 2001” implicó una importante cuestión de legitimidad. Pues a la par que se expresaba en la frase “*que se vayan todos*”, los ciudadanos exhibían en sus manos el texto de la Constitución Nacional como una manera de señalar dos cosas: por un lado, que se respeten sus derechos (el derecho de propiedad de aquellos afectados en sus depósitos bancarios), pero, por otro lado, que no se interpretara la protesta como una añoranza al régimen autoritario concluido en 1983.

Pero “*el desprestigio de la política* -acertadamente reflexiona Diego Valadés- *tiene un doble efecto en cuanto a la legitimidad: por una parte, los ciudadanos comienzan a ver con recelo a todos aquellos que aspiran a representarlos, y en lugar de apreciarlos por sus mé-*

---

\* Universidad Nacional de Tucumán.

*ritos políticos, los valoran justamente por lo contrario, por carecer de las máculas que trae consigo el ejercicio de la política. Así -continúa el profesor mejicano describiendo una realidad que refleja nuestra crisis de 2001- acaba atribuyéndose honestidad al inexperto, simplemente por no haber tenido contacto con el quehacer político. Esto lleva a algunas sociedades a aceptar proposiciones de manifiesta irresponsabilidad y demagogia como las más adecuadas para solucionar los problemas generados por los políticos”*<sup>3</sup>.

Adelantamos desde ya nuestra hipótesis: las provincias a través de un grupo de gobernadores mantuvo la institucionalidad constitucional, debilitada por un proceso que culminó con la renuncia del presidente De la Rúa. Lo que vino después, es historia conocida, no vale la pena repasarla, salvo señalar la manía autoflagelante de hablar de los cinco presidentes cuando en realidad sólo hubo uno más en la lista<sup>4</sup>.

Para trazar el cuadro histórico donde se desarrolla la escena debemos retrotraer el tiempo un par de años antes de la crisis de 2001. La asunción de De la Rúa (radical) como presidente electo en 1999 tuvo como contrapunto el acceso a la gobernación en numerosas provincias del partido opositor (justicialista).

---

<sup>1</sup> Conf. Konrad HESSE, *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, pág. 61 y ss.

<sup>2</sup> Vid. Sergio DÍAZ RICCI, “La reforma de 1994 como restitución del poder constituyente” (art. 30), en *A diez años de la reforma constitucional*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 2005, págs. 375-389.

<sup>3</sup> Vid. Diego VALADES, *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, México, UNAM, 2002, pág. 47.

<sup>4</sup> Es incorrecto hablar de “cinco presidentes” porque los interinatos de Puerta (por tres días, del 20 al 23 de diciembre 2001) y de Eduardo Camaño (dos días: 30-31 de diciembre de 2001) lo hicieron, respectivamente -en aplicación de la Ley de Acefalía-, no como “Presidente de la Nación” sino “transitoriamente” “en el ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional”, tal como lo establecen expresamente los arts. 6º y 1º de la Ley 20.972. El senador Puerta, en su condición de presidente provisional del Senado de la Nación se hizo cargo del PEN, y luego Camaño en su calidad de diputado y presidente de la Cámara de Diputados de la Nación asumió el interinato que marca la ley por las renuncias del presidente Rodríguez Saa y del senador Puerta como presidente provisional del Senado, por ser la segunda autoridad por ley. En ningún caso éstos pueden permanecer más de 96 horas en ejercicio del PEN. En suma, si hubo una singularidad, fue la breve duración de Rodríguez Saa como presidente de la Nación, ocho días.

Las dificultades financieras que se avecinaban a mediados de 2000 llevaron a un grupo de gobernadores justicialistas a que, de manera casi espontánea, comenzaran a reunirse con cierta habitualidad en la sede del Consejo Federal de Inversiones (en adelante, CFI) en calle San Martín y Tres Sargentos.

De entre todos los gobernadores hubo un grupo que empezó a identificarse como “Liga Federal”. Nombre emblemático si los hay. Este grupo estuvo integrado por los gobernadores de las provincias de Buenos Aires (Ruckauf), Córdoba (De la Sota), Santa Fe (Reutemann), Salta (Romero), Santa Cruz (Kirchner), San Luis (Adolfo Rodríguez Saa), La Pampa (Marín), Santiago del Estero, La Rioja (Mazza), Tierra del Fuego (Manfredotti), Jujuy (Fellner), Formosa (Bogado), Misiones (Rovira) y Tucumán (Miranda). En total 14 provincias. Un número que guarda asombrosa similitud cabalística con las 14 provincias históricas que dieron nacimiento a la Argentina en 1853, claro que en este caso había cuatro provincias nuevas. De entre este grupo se podían distinguir tres situaciones diferentes: por un lado, las 3 provincias grandes con serios problemas de financiamiento; por otro lado, provincias que por contar con regalías petroleras tenían una situación más holgada, como Salta, Santa Cruz, San Luis, La Pampa, o el caso especial de Santiago del Estero; y finalmente, provincias en grave situación financiera como Tucumán, Jujuy, Formosa y Misiones. Todas provincias de signo político opuesto al gobierno nacional.

La problemática común llevó a que los gobernadores empezaran a reunirse casi mensualmente, lo que llevó a que consolidar un grupo que se identificó como “Liga Federal”. A dichas reuniones también solían sumarse algunos diputados y senadores nacionales de dichas provincias. Se llevaron a cabo más de treinta reuniones, la mayoría en el CFI pero algunas otras en las casas de la provincia de Salta, de Tucumán o de San Luis en la Capital Federal. Sorprendentemente, las decisiones se tomaban por provincia en igualdad de posiciones. Tal fue el grado de organicidad alcanzado que se nombró un coordinador: al entonces diputado nacional, Ramón Puerta (ex gobernador de Misiones). En diciembre de 2001 asume como senador nacional por dicha provincia.

Muchos acontecimientos previos a la caída de De la Rúa, provocaron un posicionamiento crítico de este grupo de gobernadores. Podemos decir que esto comenzó al inicio de 2001. Uno de ellos fue el nombramiento de López Murphy como ministro de Economía, que anunciaba una

serie de medidas económicas que impactaban sobre las ya frágiles economías provinciales. El endeudamiento del sector público ascendía a 150 mil millones de U\$S, de los cuales únicamente 28 mil millones correspondían a las provincias y, dentro de éstas, sólo la provincia de Buenos Aires adeudaba ¡¡20.000 millones !!

Como hecho anecdótico, en oportunidad de que el presidente De la Rúa se encontraba de visita oficial en Chile, mientras se celebraba una reunión de gobernadores, ante fuertes versiones de cambio del ministro de Economía, el presidente ratificaba por televisión a López Murphy como ministro de Economía de la Nación. En ese preciso momento, el entonces gobernador de Santa Cruz, Néstor Kirchner, recibió una llamada telefónica de alguien que le anunciaba que iba a ser el futuro ministro de Economía: Domingo Cavallo.

El futuro ministro de Economía, pedía una urgente reunión con los 14 gobernadores, porque pretendía que antes de asumir sean aprobados los “superpoderes”. Esta reunión se llevó a cabo en la Casa de Salta. En dicha reunión se viabilizaron los superpoderes, pero a iniciativa del gobernador De la Sota de Córdoba se incorporaron dos artículos de resguardo. Transcurría entonces el mes de abril de 2001.

A principios de octubre de 2000 se produce la inefable renuncia de Carlos “Chacho” Alvarez como vicepresidente de la Nación. Esto provocó una reunión de urgencia en la Casa de Tucumán de calle Suipacha 140 de la Capital Federal, donde participaron los gobernadores más los senadores nacionales de signo peronista para deliberar sobre el presidente provisional del Senado, a quien correspondía ser el sustituto legal ante la ausencia del presidente de la Nación, que en este caso adquiriría importancia institucional porque quien era el sucesor constitucional, el vicepresidente, estaba vacante el cargo por la renuncia de Carlos Alvarez. Entonces en esa reunión se presentaron dos posturas. Una se inclinaba por mantener la tradición de que el presidente provisional del Senado sea del mismo signo político del presidente, pues por falta de vicepresidente, éste es su sustituto legal. En cambio, otra posición, presentada por la entonces diputada por Santa Cruz, Cristina Fernández de Kirchner, propuso como presidente provisional a Ramón Puerta, que a la sazón había sido elegido senador por Misiones. Esta última postura fue la que primó y se concretó en diciembre de 2001.

Las medidas económicas adoptadas por el ministro de Economía, Cavallo, a principios de diciembre de 2001, motivaron que se convocase a

una reunión urgente de la “Liga Federal” en Iguazú, a la que fue convocado de urgencia el jefe de Gabinete, Cristian Colombo. Hasta allí se desplazó presto el jefe de Gabinete a quien se le propuso un plan de 14 puntos, manifestándosele el apoyo para que asumiese como ministro de Economía. El acuerdo debía ser aceptado por el presidente De la Rúa, para lo cual se programó una reunión en la Jefatura de Gabinete acordándose la asistencia del presidente De la Rúa a fin de recibir la propuesta de los gobernadores. Pero a dicha reunión, que tuvo lugar el martes 11 de diciembre, concurrió el presidente De la Rúa acompañado del ministro de Economía Cavallo, lo que fue interpretado como rechazo al proyecto de cambio.

Lo que ocurrió después son hechos conocidos: las marchas violentas en Buenos Aires, saqueos de supermercados, intento de ocupación e incendio del Senado de la Nación. Imágenes que aún quedan grabadas en las pupilas azoradas de quienes luchamos por la democracia.

Para el 20 de diciembre se había previsto de antemano una reunión de los gobernadores del grupo federal en Merlo, provincia de San Luis, por invitación del gobernador Adolfo Rodríguez Saa para la inauguración de un hotel de alta categoría. Desde allí los gobernadores siguieron los acontecimientos en Buenos Aires y en sus respectivas provincias. La decisión de De la Rúa de renunciar a la presidencia llevó a que acordara realizarse una reunión al día siguiente en Buenos Aires, ya que se debía tomar la decisión de elegir al sucesor de De la Rúa, en aplicación de la Ley de Acefalía (ley 20.972/75).

La reunión tuvo lugar en el CFI con la asistencia de los 14 gobernadores. Aquí se produjo una división de opiniones, por un lado, las tres provincias grandes sostenían la postura de que el reemplazante debía completar el mandato del presidente saliente, mientras que las 11 restantes entendían que el reemplazo debía ser de 60 días. Finalmente se impuso esta última decisión y, a propuesta del gobernador Romero de Salta, se ofreció el cargo al gobernador Adolfo Rodríguez Saa, quien aceptó asumir como presidente de la Nación.

Los gobernadores tenían la capacidad de reconstruir el poder político por cuanto aseguraban un número suficiente de votos de sus respectivos senadores y diputados en la Asamblea Legislativa que, por ley de acefalía, debe elegir al presidente que completara el mandato del renunciante De la Rúa, pues, por estar vacante el vicepresidente, por la renuncia de Alvarez año y medio atrás, correspondía elegir un presidente de la Nación.

Fue en este marco que resultó electo presidente Adolfo Rodríguez Saa. Sin embargo, a partir de este momento la cohesión del grupo de gobernadores se fue debilitando, un poco por tener que atender los problemas en sus respectivas provincias, otro poco porque Rodríguez Saa empezó a dar muestras de que no tenía intenciones de cumplir con el plazo de interregno con que se le había condicionado.

Esto llevó a que el gobernador de Buenos Aires, Ruckauf, buscara una alternativa política a través de acuerdos con Alfonsín y el Frepaso, para la candidatura de Duhalde, entonces senador nacional por Buenos Aires, con un plazo de dos años. En este marco se llevó a cabo la convocatoria a los gobernadores, que hizo Rodríguez Saa a Chapadmalal, que un poco por desagrado de los gobernadores ante el intento de perpetuación de Rodríguez Saa, otro poco por un mal tiempo que impedía el viaje en avión a Mar del Plata, se produce la ausencia de los gobernadores a dicha reunión y la sorpresiva renuncia de Rodríguez Saa a la presidencia el 30 de diciembre de 2001 a días de haber asumido.

Estos hechos precipitaron una urgente reunión de los gobernadores de la Liga Federal en Buenos Aires (en Hotel Conte de Av. 9 de Julio al 100), donde se plantearon, nuevamente, dos posiciones, por un lado las 11 provincias chicas más Córdoba ofrecieron la presidencia a Carlos Reutemann, gobernador de Santa Fe, y por el otro, Buenos Aires, con la postulación de Duhalde. Ante la declinación de Reutemann, quedó expedida la candidatura de Eduardo Duhalde como reemplazante de De la Rúa, por el mandato que restaba cumplir. La Asamblea Legislativa eligió al senador por la provincia de Buenos Aires, el 1° de enero de 2002.

Aquí vemos emerger, en momentos de reconstrucción del poder político de la Nación, como piedra basáltica sobre la que se apoyan las masas continentales, la figura de los gobernadores como representantes de las provincias, apoyados en los diputados y senadores nacionales. Esto se dio en el marco institucional del Congreso Nacional desde donde se reconstituyó el poder político en el país en un momento crítico de su historia como fueron aquellos posteriores a Caseros, o a Pavón. De este modo estamos convencidos que en momentos de crisis política hace aparición la sustancia federal de nuestro sistema político sobre la que se apoya nuestra institucionalidad constitucional la que, sin embargo, se encuentra distorsionada por una dialéctica desgastante de leyes y normas nacionales, muchas de las cuales subsisten de los gobiernos centralistas militares, que apuntan en un sentido unitario.

Como prueba irrefutable de nuestra tesis de gran actualidad es el resultado de las elecciones del 28 de junio de 2009 desfavorables al poder nacional. Aunque se trataron de elecciones parlamentarias nacionales que no involucraban elección de gobernadores provinciales, sin embargo, éstos comenzaron a tener protagonismo en planteos centrados en los recursos fiscales nacionales sobre los que las provincias no tienen participación (retenciones a las exportaciones e importaciones, impuesto al cheque, etc.).



# LOS MODELOS HISTÓRICOS Y LA ARQUITECTURA RENTÍSTICA ARGENTINA DE 1853-60-66

por MIGUEL ANGEL ASENSIO \*

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Antes y después de la fórmula rentística argentina. 3. Comentarios de cierre. Referencias.

## 1. Introducción

En esta breve comunicación procuramos ampliar diversas consideraciones ya formuladas con motivo de trabajos previos en relación a la fórmula rentística argentina de mediados del siglo XIX.

En tales trabajos hemos procurado aludir tanto a los antecedentes doctrinales, nacionales como extranjeros, como a las fórmulas normativas y constitucionales que adoptaron los arreglos financieros federativos de Argentina en un contexto comparado.

En este caso, ampliamos un tanto el marco de análisis, realizando una brevísima alusión a dos esquemas que también proceden de mediados del siglo XIX, uno, anterior (Suiza, 1848) y otro posterior (Canadá, 1867), al argentino de 1853-60-66.

Dada su consideración en ensayos anteriores, se realizarán alusiones solamente incidentales en relación con el clásico esquema fundacional de los Estados Unidos <sup>1</sup>.

---

\* Doctor en Economía (UA, España); Doctor en Historia (UTDT, Argentina), UNL-UCSF, Santa Fe.

<sup>1</sup> Véase a tal fin M.A. ASENSIO (2008).

## 2. Antes y después de la fórmula rentística argentina

Pese a su reiterada omisión o descrédito, más de una vez explícita, hubo una fórmula previa a la década de 1850, que fue la helvética <sup>2</sup>. Proviendo de un antiguo ancestro confederativo, mucho más largo que el estadounidense, el suizo reflejó peculiaridades de época no exclusivas en un contexto europeo <sup>3</sup>.

Es clara en la construcción de este modelo del año 1848, la precedencia de una época dominada por los peajes, derechos de tránsito y aduanas intercantonales. Debe recordarse, empero, que recién en 1833 se formaría una unión aduanera célebre en un poderoso vecino como Alemania, el “Zollverein”, y que todavía en términos políticos el formato germánico era confederativo.

Hay entonces, en este caso, una evidente preocupación para superar este estado de cosas, que de todas formas generaba el financiamiento del que disponían los cantones individualmente considerados. Su supresión sin sustitutos, implicaba su desfinanciamiento.

Ello se mostraría concorde con el origen de las construcciones federativas. Financiar a los nuevos gobiernos nacionales crearía pondría en riesgo a las unidades constitutivas preexistentes. En tal marco, si bien tanto exportaciones como importaciones pasaron a concentrarse en el gobierno central, se implementaba a partir de allí un mecanismo de devolución o “indemnización” hacia los cantones integrantes de la federación <sup>4</sup>.

Tal mecanismo de compensación consistió básicamente en: a) cada cantón recibiría cuatro unidades monetarias por cabeza de su población total censada en 1838; b) los cantones que por medio de tal mecanismo no fueren suficientemente compensados por la supresión de los derechos aduaneros y de tránsito que aplicaban previamente, recibirían además un montante de compensación hasta el nivel de la recaudación neta prome-

---

<sup>2</sup> A nivel individual es conocida la animadversión de Sarmiento, pero también los propios constituyentes de 1853 lo harían en el Documento de Elevación de la Constitución (Véase Leiva, 1982).

<sup>3</sup> Sus cláusulas reflejan una clara herencia de derechos de tránsito o de paso en la etapa precedente.

<sup>4</sup> El autor agradece las orientaciones del profesor Uwe Serdult.

dio de los años 1842 a 1846; c) los excedentes de la recaudación irían a la caja federal <sup>5</sup>.

En términos de época, quedaba claro que los impuestos aduaneros eran los sustantivos y abundantes. Desde esta perspectiva, el criterio adoptado implicaba un mecanismo de distribución de recursos aduanales o “partición de recurso relevante”, que curiosamente tendría similitudes con el recordado “Reglamento de la Confederación Argentina” de 1852 <sup>6</sup>.

Esto no excluyó el mantenimiento de la facultad cantonal de gravar ciertos consumos específicos o “sisas”, como los impuestos sobre bebidas espirituosas, que serían mantenidos en su órbita, aunque con algunas salvaguardas <sup>7</sup>.

Se impondría al gobierno federal, a su vez, la obligación de cubrir eventuales faltantes de los cantones como consecuencia del nuevo esquema creado -las mencionadas indemnizaciones-. Es una consecuencia de la concentración en la cúspide de los recursos importantes, cedidos en el nuevo contexto constitucional por los cantones.

También asumiría la Federación las funciones postales y los ingresos de correos que antes percibían los cantones. También se estableció un mecanismo de compensación hacia los mismos de la renta neta de correos perdida en el traspaso <sup>8</sup>.

Sin embargo, además del mencionado y del más conocido estadounidense, presenta particular interés el caso canadiense, articulado finalmente poco después de la reforma argentina de 1866. Este proviene de la Ley Constitucional de 1867, conocido como *British North America Act*.

Como tal, el logro de un esquema rentístico para lo que sería un importante dominio, respondió a intensas negociaciones previas. Aquí también aparecería la renuncia a derechos aduaneros previos para formar el nuevo gobierno central.

Tales negociaciones implicaron, además de un esquema de subsidios, sucesivas mejoras para las provincias renuentes, o “mejores condi-

---

<sup>5</sup> Art. 26 de la Constitución de Suiza de 1848.

<sup>6</sup> Véase M.A. ASENSIO (2008).

<sup>7</sup> Art. 32 de la Constitución de Suiza de 1848.

<sup>8</sup> Art. 33 de la Constitución de Suiza de 1848.

ciones”, de donde emanó el acuerdo final <sup>9</sup>. Este incorporaría aspectos fiscales y no fiscales; envolvería el federalismo financiero y el federalismo económico.

*Fases del acuerdo económico-fiscal canadiense*

<i>Québec (1864)</i>	<i>Londres (1866)</i>	<i>BNA (1867)</i>
Centro grava importaciones y mayoría exportaciones.	Centro grava importaciones y mayoría exportaciones.	Centro grava importaciones y exportaciones; éstas con puntuales excepciones.
Provincias con impuestos directos y otros menores.	Idem 1864.	Idem 1864.
Subsidios fiscales iguales por habitante.	Subsidios por habitante + Suma global por provincia.	Idem 1866.
Tierras Públicas a federación y Provincias.	Idem 1864.	Idem 1864.
Asunción central de deudas provinciales.	Idem 1864.	Idem 1864.
Compromiso Ferroviario Inicial	Compromiso Ferroviario Perfeccionado.	Compromiso Ferroviario Perfeccionado.
	Garantía por Deudas para Construir Ferrocarriles	Idem 1866.

De la fórmula arribada emergía el depósito de los ingresos fiscales sustantivos, los aranceles aduaneros, en el ámbito del gobierno central, dejando a las provincias con las odiosas contribuciones directas. En el

---

<sup>9</sup> Las fases de negociación que se incluyen en el Cuadro precedente comprenden dos conferencias (Québec y Londres) y la propia ley, que tuvo algunas modificaciones respecto de las anteriores. El proceso despegó en otra Conferencia en Charlottetown, también en 1864.

ámbito de las facultades, ello se correspondía con una asignación de funciones en provincias, que algún crítico identificó con la “municipalización de ese nivel”.

Dado que las antiguas colonias -ahora provincias- eran quienes los percibían previamente, se introdujo una cláusula compensatoria equivalente a una subvención por habitante, que les permitiera financiar los presupuestos que expresaban las funciones asignadas a las mismas. El modelo, como tal, era de concentración en la cúspide con redistribución hacia las partes.

Las “condiciones de estímulo” fueron asignaciones diferenciales adicionales “de suma fija” para las provincias, por un lado, y compromiso de ejecución y garantía del préstamo para la construcción de un ferrocarril que suprimiera el aislamiento de las provincias atlánticas respecto del Canadá Central. Las provincias, como lo apuntaría un reputado estudioso, serían “encarriladas” en la Confederación <sup>10</sup>.

### 3. Comentarios de cierre

Con estos casos, aparecen en clave del siglo XIX, aspectos de época, de por sí explicativos ante los condicionantes temporales que enfrentaban, como precedentes de notable proyección a las instancias complejas que producen los cambios en los arreglos federativos producidos en etapas posteriores.

La combinación de recursos abundantes en la cima, con compensaciones o “indemnizaciones” hacia abajo presentaría un poder intrínseco. Como fórmula, empero, no sería una originalidad argentina. De los casos canadiense y suizo emerge la centralidad de los ingresos aduaneros conjuntos como peculiaridad de época. Esta última es una donde los recursos de la imposición del comercio exterior eran predominantes <sup>11</sup>. Quizás en este aspecto el modelo particular fue el estadounidense, donde como consecuencia del “gran compromiso” el gobierno federal creado hubo de

---

<sup>10</sup> Véase Robert T. NAYLOR (2001).

<sup>11</sup> Véase el clásico trabajo de Harley HINRICHS (1967).

renunciar a los derechos de exportación, cosa que no ocurriría en los otros dos casos consignados para ponderar el argentino.

También las originalidades se remontarían a distintas disquisiciones sobre los significados de los gravámenes considerados, los cuales tampoco estaban exentos de connotaciones históricas específicas. La identificación de impuestos directos con “capitación” y “contribución directa”, también remiten a los debates norteamericanos, donde “impuestos” y “sisas” no siempre significarían lo mismo <sup>12</sup>.

La existencia de subsidios para provincias con insuficiencias presupuestarias, tal la fórmula argentina defendida por Seguí, tienen una sorprendente plasmación en la transacción canadiense ligada a la renuncia de los impuestos aduaneros de las originarias colonias <sup>13</sup>, con más beneficios monetarios adicionales <sup>14</sup> y compromisos de construcción ferroviaria. Impresionante explicitación del interés económico junto al fiscal en la construcción de las federaciones modernas.

También para clarificar que el modelo estadounidense, pese a su enorme peso como precedente, ha de ser considerado como un caso histórico emblemático, pero particular, en cuanto respondió a circunstancias específicas asignables a su propia formación federativa, incorporadas en el compromiso arriba mencionado, que anticiparía temas de tensión que luego crecerían en relación con el vínculo entre los estados del Norte y los del Sur <sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Véase J. STORY, pág. 9.

<sup>13</sup> Se recordará que este era el planteo del convencional Leiva, de Santa Fe, en los debates argentinos de 1853.

<sup>14</sup> Estos serían mayores para la provincia de Nueva Brunswick, como “Provincia tapón” cuya no entrada en el acuerdo confederativo lo nulificaba, porque dejaba aislada a la costera Nueva Escocia.

<sup>15</sup> Las diferencias de estructura económica y social entre ambos llevarían a algunos especialistas a asignar al sur ciertas características de las economías latinoamericanas de plantación.

## Referencias

- ASENSIO, Miguel A., “Referencias y etapas en la construcción de la fórmula financiera federal argentina de mediados del siglo XIX”, Cuadernos de Federalismo XXI, ANDCS, Córdoba, 2008, pág. 129 y ss..
- LEIVA, Alberto David, *Documentos institucionales de la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba, 1982.
- HINRICHS, Harley, *La imposición fiscal durante el desarrollo*, UTEHA, 1967.
- STORY, J., *Comentarios sobre la Constitución de los Estados Unidos*, traducción de Nicolás Calvo, 1887, t. II.
- NAYLOR, Robert T., *Canada in the European Age, 1453-1919*, Montreal, McGill-Queen’s, 2006.



## LA FEDERACIÓN ARGENTINA COMO RESULTADO ESTRATÉGICO DE LOS CONFLICTOS INTERPROVINCIALES <sup>1</sup>

JULIO SAGUIR

**SUMARIO:** I. Introducción: el carácter distributivo de las instituciones. II. Los intereses de las provincias y sus conflictos. III. Las consecuencias distributivas de las alternativas institucionales entre las provincias. IV. Los eventos. Referencias bibliográficas.

Contra lo que dice el Preámbulo de la Constitución Argentina, la federación allí establecida no se realizó “en cumplimiento de pactos preexistentes”, sino más bien a pesar de ellos. Es que durante más de cuarenta años ninguno de estos pactos logró, en efecto, conformar la federación prometida a pesar del explícito afán de así hacerlo.

Mejor quizás, para no negar lo que tal vez fue una sincera percepción de los constituyentes de 1853, cabe preguntar por qué las provincias no pudieron cumplir previamente con aquello que con tanta sinceridad deseaban. ¿Por qué, por ejemplo, en 1813 no llegaron ni a discutir el proyecto federal de Constitución -y para el caso ninguno de los allí presentados- en la Asamblea reunida al efecto? ¿O por qué se le prestó tan escasa consideración a la forma federal de gobierno en la Constitución de 1819? ¿Y por qué este esquema no se adoptó en el Congreso de 1826, que había declarado la Ley Fundamental a partir de un modelo de Confe-

---

<sup>1</sup> Este título es una paráfrasis de la versión castellana de un conocido artículo del politólogo Adam PRZEWORSKI, *La democracia como resultado contingente de los conflictos* (ver *Referencias bibliográficas*), sobre cuya base conceptual descansa el presente trabajo.

deración similar al establecido por los Artículos de la Confederación norteamericana de 1821? ¿Y por qué la Convención de Santa Fe, reunida para organizar un Congreso Constituyente de carácter federal, tuvo tan estrepitoso fracaso? ¿Y por qué el Pacto Federal de 1831 nunca llamó a un Congreso? ¿Y por qué las provincias del Litoral y del Interior recién alcanzan en 1853 un consenso federal, en ausencia de Buenos Aires? <sup>2</sup>.

Algunas respuestas se han intentado a lo largo de nuestra historiografía. A veces se ha puesto el acento en la difícil psicología caudillesca de muchos de nuestros líderes políticos; no pocos han preferido ver algunos rasgos de identidad cultural en la dificultad para alcanzar acuerdos y vivir de acuerdo con normas establecidas; algunos han preferido ver la relación causal en rasgos de las instituciones españolas heredadas por nuestros ancestros criollos; otros, finalmente, han preferido buscar la explicación en la supuesta preexistencia de la nación o de las provincias, para mostrar en uno u otro caso el éxito o fracaso de lo sucedido posteriormente. De cualquier manera, una forma común de razonamiento a todas estas explicaciones ha estado marcada por un fuerte carácter teleológico; esto es, por el deseo último de explicar cómo la nación o las autonomías provinciales, luego de un período de latencia, “emergieron” finalmente alrededor de un acuerdo constituyente y de carácter federal. Tal explicación deja escaso margen para las alternativas y las contingencias históricas. Más aún, deja sin explicar las causas reales que llevaron al fracaso de aquellos pactos y procesos constituyentes, y aparece más bien como determinada *ex ante* por el fracaso posterior.

Esta es la preocupación principal de nuestra indagación: explicar la federación argentina como parte de un proceso político abierto y contingente, y como tal, con final incierto para los actores. Nadie mejor que Domingo Faustino Sarmiento expresa la posibilidad y dirección misma de esta indagación. Con ocasión de la Convención que se había reunido en 1860 para acordar los términos de la anexión de Buenos Aires al resto de las provin-

---

<sup>2</sup> La posibilidad de una respuesta exhaustiva a estas preguntas está fuera del alcance de este trabajo. Para una indagación mayor en este sentido, y realizado de manera comparativa con el proceso constituyente de Estados Unidos, ver J. SAGUIR, *Unión o secesión*, Buenos Aires, Prometeo, 2007. El presente ensayo sintetiza argumentos de aquel texto.

cias, manifestó: “¿A qué resultados llegará la Convención? Todos nosotros (los representantes de Buenos Aires) estamos de acuerdo en unirnos a la República, y estoy seguro de que no existen esos sentimientos que la preocupación o la lógica atribuyen a Buenos Aires. Pero luego vienen los hechos y la realidad de las cosas, que son superiores a toda convicción nacional”. Estos “hechos y realidad de las cosas, que son superiores a toda convicción nacional”, constituyen el desafío más importante y profundo, tanto teórico como práctico, para estudiar y comprender un aspecto fundamental de tal proceso histórico: el alcance último de un resultado preciso, pero que los actores que lo provocan, al momento de tomar sus decisiones, sólo saben lo que cada uno y los otros desean, pero desconocen la manera en que la interacción de tales deseos afectará el evento final.

## **I. Introducción: el carácter distributivo de las instituciones**

Según una importante corriente actual de las ciencias políticas, las instituciones son mecanismos que establecen reglas de juego que afectan de manera diversa los intereses de los actores que participan en tal juego. Ello sucede porque las instituciones no sólo organizan las interacciones entre actores mediante procesos establecidos, sino que al hacerlo producen consecuencias distributivas entre ellos; esto es, provocan resultados que afectan sus intereses de manera diversa. La representación igualitaria de las provincias en el Senado (tres senadores por provincia) afecta de manera desigual a éstas: beneficia a las provincias con menor población en desmedro de aquellas con mayor población. Que la ciudad de Buenos Aires -y por lo tanto, su puerto y su aduana- fuese instituida como capital de la Nación o no afectaba de manera desigual los ingresos de la provincia de Buenos Aires y los del resto de las provincias. Por este motivo, es decir, porque las instituciones tienen efectos de carácter distributivo, y por lo tanto importan, es que cualquier proceso de diseño institucional se transforma en una interacción estratégica y contingente en la que el actor busca la mayor satisfacción de su propio interés o preferencia.

En efecto, en cualquier proceso de diseño institucional -por excelencia, el constituyente-, los actores (provincias en el caso argentino) tienen intereses distintos. Esto conforma lo que algunos llaman la *estructura* del conflicto de intereses. A veces esos intereses son coincidentes o similares, y los actores pueden coordinarlos con relativa facilidad bajo algún

tipo de mecanismo institucional. Otras veces, tales intereses son coincidentes pero también divergentes, lo cual requiere mayores negociaciones y acuerdos. Y en otras ocasiones, esos intereses son francamente opuestos, lo cual hace particularmente difícil hallar una solución final a su interacción estratégica.

A partir de estos intereses, y dados inicialmente los diferentes recursos económicos, políticos o militares de los actores, ellos pueden elegir entre una variedad de alternativas institucionales para organizar su interacción; por ejemplo, una federación o un modelo unitario. Cada una de estas opciones satisface sus intereses de modo distinto. Por lo tanto, los actores tienen preferencias sobre cada una de estas posibilidades. Eventualmente, la coincidencia entre algunos de ellos alrededor de alguna de esas preferencias puede llevarlos a formar alianzas contra otros que desean una alternativa diferente. A veces, los mismos actores de una coalición pueden estar en desacuerdo sobre los resultados que es posible alcanzar, pero negocian una solución final. Sin embargo, también en ciertas ocasiones este desacuerdo puede conducir al desorden, la secesión o la guerra.

Actores, intereses y conflictos; alternativas institucionales; acuerdos y desacuerdos posibles; unión o secesión. Estos son los conceptos que guiarán el presente trabajo. Para ello analizaremos en la próxima sección quiénes fueron los actores en el proceso constituyente de la federación argentina, cuáles sus intereses y qué conflictos fueron provocados por tales intereses. En la Sección III indagaremos las alternativas de secesión y de unión que se les presentaron, y cómo éstas respondían o no a sus intereses. En la última sección veremos rápidamente qué sucedió y cómo la federación argentina surgió como producto de la interacción estratégica de los intereses provinciales.

## **II. Los intereses de las provincias y sus conflictos**

En Argentina, el período que siguió a mayo de 1810 se caracterizó por la persistencia de cuestiones económicas y políticas conflictivas. Durante las cinco décadas posteriores, estos temas fueron el control del único puerto internacional del país (Buenos Aires) y de sus ingresos de

aduana, las políticas comerciales y la oposición entre centralización y descentralización.

De acuerdo con sus respectivos intereses en cada uno de estos temas, las catorce provincias <sup>3</sup> se dividieron de la siguiente manera: aquellas que querían libre navegación de los ríos y las que preferían un control monopólico del puerto; las provincias que deseaban nacionalizar los recursos aduaneros y las que pretendían un control provincial de sus propios ingresos de aduana; las proteccionistas y las libremercantistas; las centralistas y las descentralizadoras.

Respecto de la navegación de los ríos, las ciudades del Litoral apoyaban políticas de libre navegación de los ríos y la instalación de nuevos puertos a lo largo de sus costas; en particular, que los productos que llegaban del exterior y paraban en el puerto de Buenos Aires no pagaran impuestos o cargas para poder continuar su camino, y comerciar con otros puertos de la región, como Montevideo por ejemplo. Por el contrario, Buenos Aires deseaba mantener el control del puerto y la regulación de la navegación fluvial, los cuales surgían del viejo privilegio monopólico otorgado por el antiguo virreinato.

En cuanto a los recursos aduaneros, Buenos Aires consideraba que le pertenecían, en tanto el puerto donde se originaban era parte de su propio territorio. Por ello, sostenía que la posesión y el control discrecional de los recursos de aduana no eran otra cosa que el uso de lo que justamente le correspondía. Las provincias del Litoral y del Interior querían compartir el control de esta crucial fuente de ingresos, sustentadas en que tanto los productos de importación como los de exportación, que generaban tales ingresos, se consumían en y provenían de, respectivamente, todo el país. Por lo tanto debían pertenecer a todas aquellas que eran parte del nuevo territorio y participaban de algún modo en estos intercambios.

En cuanto a las políticas comerciales, Buenos Aires quería abrir el comercio a todos los productos y a todos los países del mundo, en tanto las provincias del Interior y algunas del Litoral, como Corrientes, se oponía a ello y eran partidarios de imponer ciertos límites a la introducción de productos extranjeros.

---

<sup>3</sup> Las provincias se conformaron como tales a lo largo de la primera década revolucionaria.

Finalmente, una cuestión política diferenció a las provincias que preferían un gobierno central fuerte *-centralizadores-* y aquellos que defendían los derechos de las provincias contra la centralización *-descentralizadores-*. Para los primeros, las comunidades locales debían tener una existencia limitada -o eventualmente ninguna- como entidades políticas y económicas, y una participación restringida en cuanto a las decisiones que se tomaran para todo el país. A lo sumo, eran extensiones administrativas del Estado central. Por el contrario, los *descentralizadores* consideraban que una forma menos concentrada de organización política sería la más conveniente para el país. Aun cuando sus definiciones eran más ambiguas que las de sus antagonistas políticos en cuanto a las características precisas de las instituciones que favorecerían, coincidían al menos en estos dos aspectos: autonomías locales y representación nacional. Este conflicto, sin embargo, fue fuertemente afectado por los intereses económicos de las provincias, como podrá verse a la hora de analizar las alternativas institucionales de organización.

Un examen cercano de estos antagonismos muestra una estructura -conocida en la literatura como conflictos *sobreañadidos-* que polarizó a los actores una y otra vez de la misma manera: las provincias del Interior y del Litoral contra la de Buenos Aires. Los intereses de ésta se oponían sustancial -y sistemáticamente- a los de las provincias de aquellas. Tanto el control monopólico del puerto y de su aduana como las políticas de libre comercio convenían al mejor interés económico de Buenos Aires. Lo primero era contrario a lo que pretendían las provincias del Litoral, y lo segundo atentaba contra los intereses del Interior. Por su parte, estos dos grupos de provincias, aun cuando tenían ciertas diferencias regionales, estaban de acuerdo en la cuestión crucial de nacionalizar los ingresos de aduana y en su oposición a las acciones hegemónicas de Buenos Aires.

Una segunda diferencia es que en Argentina uno de los actores, Buenos Aires, fue claramente hegemónico tanto en el nivel político como económico. A la hora de organizar institucionalmente el país, no había provincia que pudiera competir con la antigua capital del virreinato ni en el poder económico ni en su influencia política. Más aun, por diferentes razones (estructurales en el caso del Interior, de intereses de corto plazo en el caso del Litoral), el resto de las provincias dependía económicamente de Buenos Aires. Por su parte, Ésta no podía transformar su hegemonía económica en control político institucional debido a que, entre otras cosas, los espacios institucionales comunes de representación y decisión

la colocaban siempre en situación minoritaria frente a las restantes provincias.

### **III. Las consecuencias distributivas de las alternativas institucionales entre las provincias**

Estos intereses y la particular estructura *sobreañadida* que adquirieron los conflictos, influyeron de manera relevante sobre el modo en que las provincias percibieron los posibles esquemas de organización nacional. En particular, generaron diferencias sustantivas respecto de los beneficios que cada una de ellas esperaba de cada una de las alternativas institucionales.

¿Cuáles fueron las soluciones institucionales que conocieron los actores? ¿De qué manera estas soluciones podían responder a los intereses de cada provincia y eventualmente organizar los conflictos existentes? Dos grandes esquemas organizacionales se pueden considerar para explicar los escenarios posibles que enfrentaron los actores del momento: la secesión y la unión.

#### *Secesión*

La secesión consistía en que distintas partes del territorio original podían separarse unas de otras y organizarse por su cuenta como entidades económicas y políticas. En este esquema, una de ellas se independizaba de las demás y, a su vez, podría eventualmente unirse a otro país. Esta secesión, a su vez, puede analizarse desde dos perspectivas alternativas: provincial o regional.

La primera posibilidad consistía en la división del territorio naciente en unidades pequeñas y autónomas, formadas alrededor de las antiguas ciudades del virreinato: las provincias. Cada ciudad y sus alrededores formarían su propia organización política y económica independiente. Tal alternativa podía llevar eventualmente a la división completa del nuevo territorio independiente en repúblicas múltiples y autónomas.

En la primera década revolucionaria, una solución institucional de este tipo no era conveniente en el corto plazo por una razón de gran

importancia: las Guerras de Independencia. Las chances de las provincias de derrotar a España eran menores si se separaban, ya que tendrían más obstáculos para reunir los esfuerzos y los recursos que eran necesarios para asegurar que la Revolución fuera exitosa.

Buenos Aires, por ejemplo, no sólo quería rebelarse contra España. También deseaba mantener los privilegios y beneficios que obtenía como principal puerto de entrada al país. En este sentido, la secesión provincial le otorgaría un control completo de la principal fuente de beneficios -el puerto y su aduana- y de sus políticas comerciales, pero no de las decisiones ni de las estrategias económicas de las otras provincias, como lo posibilitaba, por ejemplo, la estructura institucional del viejo virreinato. A menos que pudiera reemplazarlas como proveedoras de exportaciones y consumidoras de importaciones, a Buenos Aires le era más conveniente mantener su influencia sobre un territorio extendido que separarse de ellas. De todos modos, era la única capaz de mantener una situación de autonomía política y económica por cierto tiempo.

Estas dos últimas condiciones, precisamente, se modificaron a partir de 1820 y se mantuvieron por las próximas décadas: Buenos Aires consolidó el desarrollo de su propia clase ganadera y, con ello, fortaleció sus posibilidades de independencia económica respecto a las otras provincias. Estas condiciones influyeron sobre la percepción de las alternativas institucionales que más le convenían.

La secesión provincial tampoco era una buena alternativa ni para el Interior ni para el Litoral. En términos económicos, no favorecía sus intereses, ya que no tenían los recursos para sobrevivir como tales; la mayoría era incapaz de sostener el costo administrativo de sus propias instituciones. Su situación financiera era extremadamente precaria en el corto plazo, y sus posibilidades económicas, limitadas en el futuro más lejano. Este era particularmente el caso de las provincias del Interior, cuyas economías, bajo las nuevas condiciones post revolucionarias, se habían hecho aún más dependientes de Buenos Aires. A las del Litoral, en cambio, su proximidad a ríos y puertos les otorgaba más chances de enfrentar exitosamente una situación de autonomía. Pero tal eventualidad estaba muy lejos de mostrar un resultado cierto, en particular debido a la situación de guerra y de posible competencia de un vecino tan poderoso <sup>4</sup>. A

---

<sup>4</sup> BURGÍN, 1987.

ninguna de ellas la alternativa autonómica le resolvía sus principales conflictos con Buenos Aires; por el contrario, debilitaba sus posiciones: Buenos Aires permanecería con un completo control de sus recursos principales y de la decisión sobre las políticas comerciales, que afectaban sus respectivas economías.

Para algunas provincias, la secesión implicaba al inicio los beneficios -político-institucionales y económicos- de su independencia respecto de otras que las controlaban o subordinaban bajo el sistema antiguo de intendencias. Este era el caso de Santa Fe y Entre Ríos respecto de Buenos Aires; Jujuy con relación a Salta, y Mendoza respecto de Córdoba. Pero en general, la secesión provincial no apareció como una alternativa histórica relevante durante la primera década independiente. A pesar de que este fue el período a lo largo del cual las ciudades se separaron de sus intendencias coloniales y crearon sus propias provincias, no hay evidencia de que alguno de sus líderes políticos la pensara como una posibilidad institucional de carácter permanente. En opinión de alguno de ellos, de todos modos, la secesión era una alternativa temporaria factible, el mejor modo de romper con la organización institucional previa.

Estas provincias, además, tenían escasas posibilidades de encarar tal estrategia con alguna chance de éxito: muchas de ellas no tenían la capacidad ni recursos para existir como tales, ni por sí mismas ni en el contexto de un marco institucional de tipo federal. Después de analizar los elementos administrativos, militares y eclesiásticos que una provincia necesitaba para existir como tal, Juan Bustos, gobernador de la provincia de Córdoba, concluía que muchas de ellas no satisfacían esos requisitos. “Bajo estos supuestos, por favor dígame si Catamarca es apta para ser un país independiente. Por favor, no me dé el ejemplo de Santiago y La Rioja. Estoy muy persuadido que estos pueblos no han calculado de ningún modo los costos que tendrán que enfrentar”, sostenía<sup>5</sup>. El diputado Mancilla, de Entre Ríos, tenía una perspectiva similar sobre las provincias del Litoral. En el Congreso de 1824, respondió a otro representante del siguiente modo: *“desafío al señor diputado a que me diga si hay siquiera un letrado en Santa Fe para componer el Poder Judicial... No lo tiene. Ni lo tiene Entre Ríos, donde el fraile franciscano tiene que hacer las veces de letrado; ni lo tiene Misiones, ni Corrientes,*

---

<sup>5</sup> SEGRETI, 1981b, pág. 52.

*que sólo tiene al Sr. Cossio. Casi 150.000 almas, señores, donde no hay un solo letrado para componer uno de los poderes públicos!. Y lo que sucede con el Poder Judicial sucedería con el Poder Legislativo”<sup>6</sup>.*

La secesión regional se refiere a la constitución de cierto número de entidades autónomas, cada una formada por un número de provincias en lo que es hoy el territorio de Argentina. Cada una de estas entidades podría haberse conformado a partir de un criterio geográfico o histórico, como la división colonial de las intendencias y, eventualmente, unirse a regiones limítrofes.

En el caso de Buenos Aires, las dificultades eran las mismas que en el caso de la secesión provincial: la antigua capital no sólo deseaba ganar independencia de España, sino también mantener sus viejos privilegios y beneficios. Consecuentemente, esta solución era óptima para Buenos Aires sólo si la región del Litoral era parte de su territorio o si podía desarrollar su propio sector rural y reemplazar a las provincias del Litoral y del Interior como proveedoras de productos rurales y consumidoras de productos importados, como efectivamente sucedió a partir de 1820. Hasta ese momento, o sea durante la primera década revolucionaria, Buenos Aires estuvo mejor manteniendo su influencia y su control sobre un territorio extendido que yendo por su cuenta.

Después de 1820, en cambio, la unión dejó de aparecer ya como la mejor opción institucional en el corto y en el largo plazo: Buenos Aires estaba mejor mediante la búsqueda de su propia consolidación institucional y económica que formando parte de un esquema organizacional común. Sólo motivaciones externas o la amenaza a la paz Interior que requería para su desarrollo económico podían modificar esta preferencia.

Esto es lo que sucedió efectivamente después de 1850. Por un lado, la secesión era todavía una buena salida para los intereses de Buenos Aires. En términos económicos, le permitía mantener el control del puerto y de los ingresos aduaneros, y les asignaba a sus líderes el dictado de políticas económicas propias y, en consecuencia, más convenientes. En términos políticos, satisfacía los intereses del ala radical del nuevo Partido de la Libertad, que apoyaba fuertemente esta alternativa. Sin embargo, y

---

<sup>6</sup>FLORIA, 1975, pág. 436.

por otro lado, podía tener resultados adversos en el largo plazo, particularmente para los intereses económicos de los sectores rurales. En efecto, dado que no resolvían los principales conflictos que la dividían de las provincias del Interior y Litoral, tal estrategia de secesión podía provocar la reacción de éstas y, eventualmente, conducir a nuevos enfrentamientos.

Para las provincias del Litoral y del Interior, la secesión regional aparecía como una mejor alternativa que la autonomía provincial. La formación de regiones económicas permitía expandir sus propios mercados locales y aliviar hasta cierto punto las pérdidas causadas por las condiciones post revolucionarias. Esta alternativa también podía fortalecer sus posiciones y sus posibilidades comerciales con relación a sus regiones vecinas, incluida Buenos Aires. De todos modos, los resultados de esta opción institucional eran inciertos, ya que dependían de la existencia y de la disponibilidad de los mercados vecinos. En este sentido, las provincias del Litoral estaban en mejores condiciones que las del Interior debido a la existencia de opciones externas. Pero en ambos casos, la situación inmediata de guerra y la competencia eventual de Buenos Aires limitaban sus posibilidades de éxito. Si Buenos Aires mantenía su autonomía, el Interior y el Litoral corrían el riesgo de verse afectados por políticas comerciales desfavorables, a las que se sumarían el control y la regulación de la navegación y de los puertos.

En términos políticos, la alternativa regional presentaba beneficios distintos a las provincias del Interior y del Litoral. Por un lado, podía proveer beneficios políticos para las unidades particulares de cada región en la medida en que cada provincia podía diseñar sus propias instituciones y elegir sus propios gobiernos. Pero por otro lado, a las ciudades que deseaban cortar sus relaciones de dependencia con las capitales de las viejas intendencias, el diseño regional podía ocasionarles una desventaja. En este sentido, los antagonismos interprovinciales (algunos viejos, otros nuevos) hacían también inconveniente la solución regional en términos de intereses políticos de los actores. Las protestas de Jujuy contra Salta, tanto como las de Santa Fe contra Buenos Aires, son ejemplos de rivalidades locales que limitaban las posibilidades de la alternativa regional <sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> DE VEDIA Y MITRE, 1952.

Muchos de estas nuevas provincias -particularmente sus líderes- no deseaban perder su independencia en favor de otras. En el Congreso convocado en 1824, el diputado Agüero manifestaba en el Congreso lo siguiente: *“algunos (pueblos) reclaman unidad, porque en la federación cada uno no es pueblo, no es provincia, no es nada; y adoptada la federación,, no le quedará otro recurso que volver a incorporarse con aquel pueblo que antes formaba una provincia, y lo cual resiste, y detesta. Otros piden federación, porque se consideran en aptitud de sostenerla, y quizás también para hacer sentir a esos mismos pueblos, que se han separado de él, su nulidad, su impotencia, y su incapacidad para conservarse en otro sistema que el de dependencia de él, como capital”*<sup>8</sup>.

Históricamente, las provincias percibieron la regionalización como una alternativa viable. Alrededor de 1814, Artigas desarrolló una organización alternativa, que incluía la Banda Oriental, Entre Ríos, Corrientes, Santa Fe y, eventualmente, Córdoba y La Rioja. Esta posibilidad abrió para la región del Litoral una alternativa política y económica a Buenos Aires. Hacia el final de la década, el gobernador de Entre Ríos, Ramírez, organizó la República de Entre Ríos -que incluía además a Santa Fe y Corrientes-; el gobernador de Tucumán, Bernabé Aráoz, creó la República de Tucumán, que incluía también Santiago, Salta y Jujuy; y los líderes de Mendoza, San Juan y San Luis estimaron posible organizar institucionalmente la región de Cuyo. En los '30, tanto la Liga del Interior y la Liga del Litoral fueron intentos concretos que caminaban en una dirección similar.

La mayor parte de los historiadores están inclinados a pensar que estas experiencias fueron más bien concebidas como etapas temporarias y parte de un Estado futuro más grande<sup>9</sup>. Sin embargo, y a pesar de que estas experiencias no culminaron en estrategias autonómicas, muestran que la posibilidad no fue ajena a algunos de los actores. Pedro de Larrechea, diputado por Santa Fe, informaba a su gobernador sobre la reacción de Buenos Aires al vetar el Congreso convocado por Córdoba en 1821: *“los pueblos de Mendoza y San Juan guardan el mismo silencio que el*

---

<sup>8</sup> RAVIGNANI, II, pág. 40.

<sup>9</sup> ALVAREZ, 1987.

*nuestro y han invitado al de San Luis, y creo que también La Rioja, a formar un Estado separado”* <sup>10</sup>.

Estas posibilidades y percepciones de secesión regional se hicieron presentes para estas provincias de manera más firme después de la experiencia rosista, cuando nuevas condiciones históricas le dieron otro sustento material por primera vez desde la Revolución de 1810. Este fue particularmente el caso de las provincias del Litoral, en especial Entre Ríos; su crecimiento y su prosperidad económica permitían esperar beneficios de la alternativa secesionista, tanto en el corto como en el largo plazo <sup>11</sup>. En el corto plazo, el nuevo contexto económico las provincias eran menos dependientes respecto de Buenos Aires, lo que les permitió no someterse a sus presiones inmediatas. De todos modos, era todavía poco claro si este efecto se podía mantener en el largo plazo. Muchos de los protagonistas de este período comenzaban a percibir la secesión como una alternativa factible, aunque reconocían que al resto de las provincias aún les convenía más organizarse juntamente con Buenos Aires que sin ella.

Esto era particularmente claro en el caso del Interior. Su situación económica general había mejorado con relación a la década previa, pero no tanto como la del Litoral. Aun cuando la creciente relación con los países vecinos (Chile, Bolivia) permitía encontrar otras alternativas a su desarrollo económico, dependía todavía de la asistencia financiera de Buenos Aires.

Sin embargo, como consecuencia de las condiciones mencionadas anteriormente, se abría para las provincias mejores posibilidades que en el pasado. La unión de algunas de ellas, como las del Litoral o las de Cuyo, podía eventualmente fortalecer sus posiciones económicas y la búsqueda de alternativas políticas a la dependencia de Buenos Aires. En septiembre de 1852, después de que ésta rechazó el Acuerdo de San Nicolás, Urquiza consideró la posibilidad de una alternativa regional. “*Si la República vuelve a la anarquía, estoy de acuerdo con su idea de que nuestras dos provincias puedan formar por sí mismas un fuerte Estado, que prosperará... A esta posibilidad se debe sumar una alianza con Paraguay, que será importante porque esta república nos*

---

<sup>10</sup> RAVIGNANI, I, pág. 794

<sup>11</sup> BOSCH, 1978.

*apoyará...*”, le escribió a su vecino, el gobernador de Corrientes <sup>12</sup>. La reacción de fuerte rechazo a esta posibilidad por parte de Domingo Sarmiento, confirma que fue tomada en cuenta por los dirigentes del país. Junto a otros argentinos que vivían en Chile, Sarmiento escribió en un manifiesto de octubre de 1852: “*debemos rechazar con toda nuestra energía... cualquier intento de arriesgar la unidad territorial, ya sea por la separación de una o más provincias, o por la división de la República entre las provincias por un lado, y Buenos Aires por el otro*” <sup>13</sup>.

### *Unión*

Una segunda solución a los conflictos interprovinciales consistía en algún tipo de organización general y común a todas las provincias o regiones, o sea, la unión. Ello implicaba la reunión de todas las provincias dentro de un diseño institucional particular que regulara sus interacciones, decisiones y conflictos.

En términos generales, en los primeros años independientes la unión aparecía más conveniente que la secesión en el corto plazo por un motivo particular: les daba a las regiones del antiguo virreinato más chances de éxito en su Revolución y en su Guerra de Independencia contra España. Una organización común fortalecería sus posiciones militares, ejercería un mejor control de las decisiones y de las acciones a tomar por parte del gobierno y tendría una mayor capacidad para forzar a las diferentes provincias a seguir un plan único. Sin embargo, a ninguna de ellas le convenía aceptar cualquier tipo de unión. Para las del Litoral, la secesión era preferible a cierto tipo de organización común. Y un solo tipo de unión aparecía más beneficioso para Buenos Aires que organizarse separadamente.

La unión presentaba dos diseños institucionales posibles: federal y unitario. Cada uno de ellos respondía a las preferencias *descentralizadora* y *centralizadora* de los dirigentes revolucionarios. El primero per-

---

<sup>12</sup> BOSCH, 1978, pág. 273.

<sup>13</sup> CAMPOBASSI, 1975, pág. 385.

mitía a las provincias tener cierto tipo de independencia en sus propios asuntos y al mismo tiempo crear un gobierno con organismos de alcance nacional que pudieran decidir sobre cuestiones comunes, tanto políticas como económicas. Como lo afirmaba Mariano Moreno en 1810, la solución federal era “*esencialmente una reunión de muchos pueblos o provincias independientes la una de la otra, pero sujeta al mismo tiempo a un consejo general de todas ellas, el cual decide de una manera soberana sobre cuestiones de estado que conciernen al cuerpo de la nación*”<sup>14</sup>. Dentro de la solución federal se podían encontrar a su vez dos esquemas posibles: confederación y federación. La primera implicaba una asociación donde los estados retenían todo poder soberano y el ente central dependía completamente de sus voluntades. La federación, por su parte, suponía estados que retenían cierta soberanía dentro de su propia esfera, con un ente central con capacidad e influencia propia sobre cuestiones comunes a todas las partes. El diseño institucional unitario poseía un carácter sustancialmente distinto. En ese caso, un ente central reunía todo el poder soberano y las provincias no existían como entidades autónomas, sino que dependían enteramente de la voluntad de la nación.

Históricamente, los actores políticos conocieron algunas de estas distinciones. El sistema colonial del Virreinato del Río de la Plata, la mayoría de los mecanismos provisorios establecidos en la primera década revolucionaria, tres de los proyectos constitucionales escritos para la Asamblea de 1813 y la Constitución de 1819 eran distintas aproximaciones a la alternativa unitaria de organización política (Segreti, 1991). También lo fue el diseño propuesto por la Constitución de 1826.

Por su parte, el proyecto federal presentado por la delegación de la Banda Oriental en la Asamblea de 1813 ilustra un tipo posible dentro de este proyecto institucional. Algo similar sucede con el esquema institucional de Bustos y el diseño que implicaba la Ley Fundamental de 1824; con el Pacto Federal de 1831 y el consecuente esquema instaurado por Juan Manuel de Rosas en los años siguientes; y el sistema consensuado en la Convención de Santa Fe en 1853. Todos ellos respondían a un diseño federal, en el que se pueden reconocer en cada uno de ellos formas tanto de federación como de confederación.

---

<sup>14</sup> MORENO, 1961, pág. 263.

	<b>Analíticas</b>		<b>Históricas</b>
<b>Alternativas Institucionales</b>	Secesión	Provincial	Paraguay
		Regional	República del Tucumán <i>Liga de Pueblos Libres</i>
	Unión	Confederación	Proyecto Federal de 1813 Ley Fundamental de 1824
		Federación	Propuesta de Bustos Constitución de 1853
		Unitaria o Consolidación	Virreinato Proyectos de 1813 Constitución de 1819 Constitución de 1826

Alternativas institucionales analíticas e históricas

En efecto, los actores tenían un panorama claro de lo que la solución federal implicaba como opuesta a la alternativa unitaria de organización política. Un diario de la época, *El Independiente*, reflejaba tal percepción de la siguiente manera:

*“La Federación supone (para aquellos que la forman) un desprendimiento de sus privilegios peculiares, una cesión a beneficio del cuerpo federal de las prerrogativas que antes poseían íntegramente y con separación los Pueblos Unidos; supone en fin una reunión de los votos de cuantos la componen, en un Congreso o Asamblea, en que se establezcan las leyes que han de regir a todos, se terminen los asuntos de paz y guerra, y se impongan las contribuciones con que han de cubrirse los gastos públicos. Requiere además un gobierno general que extienda su poder e influencia sobre todas las provincias, disponga de todas las fuerzas del Estado, administre los fondos públicos... Finalmente, los pueblos que pertenecen a la confederación no retienen de su independencia privada sino aquello que no es preciso para sostener el cuerpo moral de la Federación...; los pueblos en confederación pueden reservarse la facultad de hacer reglamentos para su régimen interno, y establecer la forma de administración Interior que más les adapte conforme a su localidad e intereses...; pero necesitan reconocer un solo Gobierno común a todas las partes del Estado...”*<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> CHIARAMONTE, 1997, 385.

Consecuentemente, aun cuando los actores pudieran no conocer explícitamente las diferencias entre diseños institucionales como federación y confederación<sup>16</sup>, ellos entendían las consecuencias de tomar ciertas decisiones y de generar mecanismos organizacionales en una dirección u otra. Por ello, y más allá de las definiciones específicas, términos como mayor o menor “desprendimiento de privilegios particulares”, “prerrogativas de los pueblos unidos”, o “prerrogativas del cuerpo federal” tenían distintas implicaciones para las provincias. En particular, cada una de estas tendencias o particularidades institucionales tenía diferentes efectos distributivos con relación a los principales temas conflictivos -navegación de los ríos, aduana, regulación comercial-, los cuales estaban sujetos a decisiones específicas de cada pacto y eventual acuerdo constitucional. Aunque la falta de detalles no permitía a los actores establecer con exactitud la estructura precisa de costos y beneficios, la dirección amplia de ciertas decisiones y de ciertos mecanismos institucionales hacía posible anticipar algunos efectos y, consecuentemente, preferir unas más que otras.

#### *a. Las alternativas federales*

Desde esta perspectiva, durante los primeros años independientes ni la federación ni la confederación convenían a las preferencias políticas dominantes de la elite porteña. Sus respectivos diseños institucionales reconocían autonomías a las provincias y, consecuentemente, poderes soberanos en niveles diferentes del proceso de toma de decisiones. En este caso, Buenos Aires podía perder control de las ventajas económicas que pensaba obtener de las otras regiones, particularmente del Litoral. Igualmente, cualquier organismo representativo daría siempre mayoría a las provincias sobre la antigua capital del virreinato, por lo cual ésta tenía buenas razones para objetar cualquiera de estas alternativas. De todos

---

<sup>16</sup> En efecto, los historiadores muestran cierto desacuerdo sobre si, dentro del esquema federal, los actores distinguían entre federación y confederación en los primeros años de la vida independiente. Ver, por ejemplo, las opiniones de Carlos CHIARAMONTE, el historiador uruguayo Alberto DEMICHELII (1955) y Carlos SEGRETII (1981b) al respecto.

modos, si no tenía más chance más que elegir entre esos dos diseños institucionales, tenía menos que temer de la confederación. En efecto, aunque el diseño de la federación era más cercano al esquema centralizador preferido por su elite política, la fuerza de cada unidad política bajo la confederación le permitía prever que obtendría ciertos beneficios. Este sistema le posibilitaba, por un lado, mantener un relativo control sobre sus políticas comerciales y sobre los ingresos de aduana y, por otro, esperar menos interferencias de cualquier organismo nacional, y consecuentemente de las provincias del Litoral y del Interior. Como resultado, era razonable esperar que la existencia de tal diseño tuviera menos resultados adversos para ella. Hacia mediados de la década, un sector político de Buenos Aires comenzó a entender esta ventaja, y solicitó al gobierno nacional y al Congreso que consideraran el territorio de Buenos Aires como una provincia independiente<sup>17</sup>. Esta no fue, sin embargo, la visión predominante de la conducción porteña durante la primera década revolucionaria, que percibió ambos mecanismos federales como una amenaza a sus intereses.

A partir de 1820, en cambio, aquella visión de un sector minoritario se extendió e hizo dominante. Las nuevas condiciones económicas fueron determinantes para: el final de la amenaza externa y la consolidación de la clase ganadera motivaron al sector dirigente de Buenos Aires a priorizar la búsqueda de su propia consolidación institucional y económica. Sin embargo, tal búsqueda no podía dejar de considerar la interacción con las otras provincias; esto es, el “juego nacional”. Por el contrario, Buenos Aires debía limitar la amenaza que significaban aquellas para su paz Interior, condición básica para su progreso económico. En ese contexto, no cualquier alternativa de unión era la más conveniente. Como se dijo antes, el diseño de una confederación, por ejemplo, parecía proteger mejor los intereses de Buenos Aires que la estructura de la federación, dado que le permitía esperar el mantenimiento de su independencia política así como el control de sus políticas comerciales y de recursos económicos, por ejemplo, el puerto. De todos modos, la existencia de un organismo nacional constituía siempre una amenaza. La federación, en cambio, generaba más riesgos de interferencia de las otras provincias en estas cuestiones. Si bien es cierto que este tipo de organización mantenía la

---

<sup>17</sup> RAVIGNANI, 1937, I, pág. 232; CHIARAMONTE, 1997.

autonomía política de cada una de las partes, era razonable esperar que la existencia de un gobierno nacional fuerte tuviera resultados adversos para Buenos Aires si no lograba controlarlo. En términos de expectativas, por lo tanto, tenía menos que temer de una confederación que de una federación. Por ello es que sus diputados se mostraron particularmente favorables a la Ley Fundamental votada por el Congreso en 1824, lo cual mostraba la conveniencia de este diseño constituyente, y que la provincia en general acordó con el sistema organizado por Juan Manuel de Rosas en los '30. Ambos respondían a un modelo confederal de organización política.

Esta preferencia no se modificó luego de la caída de Rosas, pero surgieron otras conveniencias estratégicas. Luego de Caseros, el sistema de la confederación seguía siendo el más beneficioso para Buenos Aires en relación con sus intereses económicos. Sin embargo, una confederación *a la Rosas* (o sea, sin mecanismos nacionales de representación y decisión) habría sido seguramente inaceptable para el Litoral y habría provocado su reacción contra la provincia. Por el otro lado, una confederación con mecanismos institucionales comunes de representación y toma de decisiones todavía podía crear los obstáculos que una mayoría de las provincias del Litoral y del Interior significaba para los intereses de Buenos Aires, aunque seguramente menores que los de una federación, dada la mayor debilidad de los organismos nacionales en el esquema confederativo.

Igualmente, para Buenos Aires las desventajas de la federación seguían siendo las mismas luego de 1850: generaba un mecanismo nacional con representación provincial y fuertes poderes centrales. La combinación de ambos factores podía ser particularmente adversa para sus intereses económicos si no tenía algún control sobre ellos, lo cual era precisamente el resultado esperado. Alberdi había sido claro al respecto al escribir sobre las bases para la organización nacional: *“La federación, lo mismo que la unidad, supone el abandono de una cantidad de poder local, el cual es delegado al poder central o federal. ... Pero, ¿cuáles objetos y hasta qué grado serán sometidos a la acción del gobierno general? ... La aduana exterior, aunque no está nacionalizada hoy, es un objetivo nacional; desde que toda la república paga los derechos de aduana marítima, que sólo percibe la provincia de Buenos Aires”*<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> MAYER, 1969, pág. 339.

Sin embargo, un importante sector en Buenos Aires, reunido en el sector *nacionalista* del Partido de la Libertad, comenzó a percibir que, ante la amenaza política que implicaba una eventual unión o la amenaza a la paz Interior que implicaba la secesión, quizás algún tipo de federación podía proveer otros beneficios que limitaban aquellos riesgos y compensaban esos costos. Los *nacionalistas* consideraban que la federación podía ser una buena alternativa si Buenos Aires mantenía la hegemonía política sobre el país. En otras palabras, no era una cuestión de principios, sino de estrategias. Este sector llegó a considerar, luego de cincuenta años de luchas intestinas, que sólo una federación podía mantener a las provincias juntas bajo un sistema institucional común; pero tenía que ser una federación cuyos mecanismos institucionales, previamente diseñados, aseguraran algunos intereses a Buenos Aires en el largo plazo y le otorgaran el control del proceso político en el corto. Para Juan Bautista Alberdi, esta dinámica temporal de los *nacionalistas* debía culminar en el control del Poder Ejecutivo Nacional.

En general, tanto la confederación como la federación eran buenas alternativas para las provincias. Ambos diseños institucionales les ofrecían un grado sustantivo de autonomía local y la posibilidad de participar en el proceso de toma de decisiones en el nivel general, donde las provincias del Interior y del Litoral tendrían casi siempre una mayoría podía significar una mejor protección de sus intereses. Una desventaja importante era que muchas provincias no estaban capacitadas, en el corto plazo al menos, para sostener por sí mismas los costos financieros de la autonomía y la participación.

Cada diseño institucional ofrecía tanto ventajas como inconvenientes para las provincias del Interior y del Litoral. La confederación podía proteger mejor sus autonomías políticas contra las tendencias hegemónicas de Buenos Aires. Pero, por otro lado, los poderes débiles de las instituciones nacionales de este sistema organizativo no les permitiría avanzar en temas que pudieran poner coto al control de Buenos Aires sobre el puerto. Sólo Montevideo y su Banda Oriental, durante la primera década revolucionaria, fueron capaces de competir bajo estas circunstancias. Fue por ello, posiblemente, que los representantes de la Banda Oriental en la Asamblea de 1813 presentaron un proyecto constitucional que proponía un sistema de confederación, en el que “cada provincia retiene su soberanía, libertad e independencia...” (art. 2°) y todas ellas “entran separadamente en una liga de amistad con las otras con el propósito de defensa

común, de asegurar su libertad y para alcanzar la felicidad mutua y general...” (art. 3º; en Documentos, 1974). En la misma Asamblea, algunas provincias también ordenaron a sus diputados “seguir la Constitución de Estados Unidos...”, aunque parece más probable que se refirieran a los Artículos de la Confederación que a la Constitución de 1787.

En cambio, la federación permitiría a las provincias del Interior y del Litoral participar -con una mayoría esperada- en mecanismos nacionales más fuertes y, por lo tanto, con más chances de influir sobre la resolución de las cuestiones conflictivas, tales como las políticas comerciales y los ingresos de aduana. Sin embargo, mantendrían al mismo tiempo un grado importante de autonomía. Consecuentemente, por las mismas razones que Buenos Aires tenía menos que temer de un sistema de confederación, las provincias del Interior y del Litoral podían esperar menores beneficios de tal diseño institucional.

Vimos previamente como, en las décadas posteriores, los actores se manifestaron a favor de uno u otro de estos esquemas federales: Bustos, en Córdoba; Rosas, en Buenos Aires. En cambio, para patriotas distinguidos como el general José de San Martín, la alternativa federal, en cualquiera de sus formas, era inconveniente. *“Pensar establecer un gobierno federativo en un país casi desierto, lleno de celos y antipatías locales, escaso de saber y experiencia en los negocios públicos, desprovisto de rentas para hacer frente a los gastos de un gobierno general, fuera de los que demande la lista civil de cada estado; es un plan cuyos peligros no permiten ninguna esperanza...”*, sostenía <sup>19</sup>.

En términos generales, estas preferencias se mantuvieron a lo largo de los años ‘50, después de la experiencia rosista. El sistema de confederación era beneficioso para los intereses políticos del Interior y del Litoral -esto es, las autonomías políticas-, pero no para sus intereses económicos. Por un lado, presentaba obstáculos a sus relaciones comerciales con otros mercados, ya que Buenos Aires mantendría el control de su propio puerto y de las políticas económicas, Por el otro, no ofrecía una solución a los conflictos básicos que mantenían con Buenos Aires: la navegación de los ríos, proteccionismos, aduana. Sin embargo, con relación a la alternativa de la federación, las nuevas condiciones de estos años afectaron la

---

<sup>19</sup> FLORIA, 1975, pág. 435.

estructura de beneficios de los actores en alguna medida. Para las provincias del Interior y Litoral, una federación era la mejor alternativa tanto en lo político como en lo económico. Políticamente, mantenían sus autonomías; económicamente, podían tener acceso a los beneficios generados por la aduana, la navegación de los ríos y el control de las políticas comerciales. En cambio, una federación bajo la hegemonía de Buenos Aires, como la preveía el sector nacionalista del Partido de la Libertad, no presentaba los mismos beneficios. Podía amenazar algunas de las ventajas económicas que estas provincias, particularmente las del Litoral, podían obtener del diseño institucional de la federación. De todos modos, era una alternativa preferible a la confederación.

#### *b. La alternativa unitaria*

El tercer tipo de unión posible era la consolidación o indivisibilidad del Estado, esto es, la alternativa unitaria. En este caso, las decisiones relacionadas con políticas comerciales, navegación de los ríos y puertos, aduana, y cualquier otra medida de tipo económica serían tomadas por las instituciones centrales y aplicadas inmediatamente sin restricción alguna en todo el territorio del país.

Aunque la solución unitaria podía ser implementada de manera distinta, ciertas características básicas eran similares a las del viejo virreinato y, más importante, los actores lo percibían de ese modo. Por ello es que esta alternativa aparecía como la solución institucional óptima para las preferencias políticas de la élite revolucionaria porteña. En el corto plazo, un sistema unitario presentaba una estructura más eficiente para responder a los requerimientos de la Guerra de Independencia. En el largo plazo, esta alternativa ofrecía mejores instrumentos para un control hegemónico de la organización política del país -y el consecuente beneficio económico- por parte de Buenos Aires <sup>20</sup>. Las instrucciones de esta ciudad a sus

---

<sup>20</sup> De todos modos, este diseño institucional podía realmente satisfacer las expectativas de esta élite sólo si Buenos Aires controlaba las instituciones centrales del sistema. Tal posibilidad siempre implicaba un elemento de incertidumbre. Esta solución no permitía que las regiones o provincias tuvieran alguna existencia legal y, por lo tanto, representación como entidades autónomas en el nivel nacional. Pero si bien es cierto que el sistema no permitía a las regiones o provincias tal autonomía, cabía siempre la posibi-

delegados en el Congreso de 1816 ordenaban “perseguir por todos los medios posibles la indivisibilidad del Estado”. De cualquier modo, ello requería una presencia política fuerte por parte de los líderes de Buenos Aires para mantener el control del proceso de toma de decisiones. Sin embargo, la alternativa unitaria también presentaba algunos costos para sus intereses. Dadas sus posibilidades económicas y financieras, debería hacer la contribución más importante a la administración y a la atención fiscal de todo el país. Por otro lado, si su elite revolucionaria lograba controlar el Estado central, la política de libre cambio y el control monopólico del puerto favorecerían sustancialmente a los sectores comerciales y a los consumidores de esta ciudad.

A partir de 1820, las nuevas condiciones económicas y políticas modificaron las preferencias institucionales de los líderes porteños en relación a este esquema organizacional. En particular, al contrario de lo sucedido en la década anterior, los intereses económicos de la provincia de Buenos Aires podían ser los más afectados por este diseño. En efecto, el esquema institucional unitario implicaba una amenaza importante para Buenos Aires. Si las provincias eran sólo unidades administrativas del gobierno central, entonces no controlaban sus propios recursos y sus decisiones. En el caso de Buenos Aires, tal diseño afectaba la posesión del puerto y el manejo de sus ingresos aduaneros tanto como las decisiones sobre sus políticas comerciales. Esta posibilidad dañaba sus intereses económicos y le daba escasas chances institucionales de defenderlos, como lo hacían las alternativas federales. Sólo un control estricto del proceso político como el que había logrado durante la primera década revolucionaria podía hacer que tal sistema le fuera beneficioso.

En las provincias del Interior y del Litoral del naciente país, la posibilidad de un diseño unitario generaba resultados diversos. El costo principal era que perderían todo tipo de autonomía y, consecuentemente, su participación en la toma de decisiones. Los unitarios de las regiones del Interior se sentían menos afectados por tales efectos, pero los líderes del Litoral y de Córdoba los consideraban una pérdida importante. En estas provincias, un sistema unitario se percibía como adverso para sus intereses.

---

lidad de que los representantes de algunas de ellas se unieran o coaligaran contra Buenos Aires en los mecanismos nacionales de participación.

La nacionalización de los ingresos de aduana era, por otro lado, el principal beneficio de la alternativa unitaria, pero también implicaba altos costos: la pérdida de su autonomía política y fiscal, y la aceptación del libre cambio y sus consecuencias.

La solución unitaria, tal como se había diseñado en la Constitución de 1826, había perdido la mayoría de sus posibilidades en la década de 1850. “Las cosas han hecho que el federalismo prevalezca, como regla del gobierno general”, había dicho claramente Alberdi en su momento <sup>21</sup>. Las “cosas” se referían tanto a la lucha conducida por Rosas contra los unitarios como al proceso institucional experimentado por las provincias, que a partir de 1820 habían creado y fortalecido sus propias instituciones políticas. Este proceso había originado nuevos intereses locales y reforzado los antiguos. Aun cuando la alternativa unitaria era considerada en algunos círculos políticos, aparecía en general muy contraria a los intereses y, especialmente, a las expectativas de las provincias. Al menos por prudencia política, difícilmente un dirigente del momento habría enarbolado esa bandera institucional, cuyas chances de implementación se habían reducido al mínimo. El único modo por el cual habría podido establecerse, según Alberdi, era por la fuerza de las armas; pero este era un medio “*injusto, ineficiente y superfluo, dado que hay otro medio posible de organización*”, sostenía <sup>22</sup>.

A pesar de ello, activos dirigentes del momento consideraban propio discutir y proponer mecanismos institucionales que caracterizaban de algún modo el modelo unitario, tales como fuertes poderes ejecutivos o legislativos centralizados. En este sentido, uno de los emigrados, Luis Domínguez, hizo un sugestivo comentario a su amigo Félix Frías con relación a los acuerdos institucionales posibles después de la reunión realizada en San Nicolás: “*¿Qué organización tendremos? Creo que una unitaria bajo el ropaje de una federación*” <sup>23</sup>. En efecto, los caminos de la unión estaban limitados a las posibilidades que el “ropaje” federal podía proveer: federación o confederación. “*Como liga, como unión, la*

---

<sup>21</sup> MAYER, 1969, pág. 306.

<sup>22</sup> MAYER, 1969, pág. 310.

<sup>23</sup> BOSCH, 1978, pág. 244.

*Federación puede ser mas o menos estrecha. Hay diferentes grados de federación. ¿Cuál es el grado conveniente para la República Argentina?*”, se preguntaba Alberdi <sup>24</sup>.

### *El orden (y conflicto) de las preferencias institucionales*

Como se puede concluir de este análisis, ninguno de los diseños institucionales podía organizar satisfactoriamente los intereses de todos los actores del emergente país, ni en el corto ni en el largo plazo. Las consecuencias distributivas de cada mecanismo afectaban a los actores de distinta manera: el que beneficiaba a algunas de ellas no era el más conveniente para otros.

		<b>Conflictos y resultados posibles</b>			
		<b>Comercio</b>	<b>Navegación de los ríos</b>	<b>Aduanas</b>	<b>Participación Provincial</b>
<b>Alternativas Institucionales</b>	<b>Unitaria</b>	(Esperado) Libre	(Esperado) Restringido	Nacional	Ninguna
	<b>Federación</b>	(Esperado) Protegido	(Esperado) Libre	Nacional	Completa
	<b>Confederación</b>	(Esperado) Protegido	(Esperado) Restringido	Provincial	Completa
	<b>Secesión</b>	(Esperado) Protegido	(Esperado) Restringido	Provincial	-

### Conflictos, alternativas y resultados posibles

Una vez que la decisión amplia sobre uno u otro sistema se tomara, sería mucho más fácil acordar en la Constitución adecuada. En 1826, el diputado Gómez, de Buenos Aires, sostenía que “*el tiempo entre la decisión del Congreso sobre cuál sistema es el más conveniente y la elaboración del proyecto constitucional debería ser breve. Porque si el Congreso decide que sea una federación, se debe adoptar la Cons-*

<sup>24</sup> MAYER, 1969, pág. 306.

*titución de los Estados Unidos, y si se prefiere el sistema de unidad, debería adoptar la Constitución de 1819 con algunas adaptaciones”*<sup>25</sup>. Pero tomar esta decisión era el problema, porque cada uno de estos esquemas tenía sus implicaciones distributivas en relación a los intereses particulares de cada una de las provincias. Por ello mientras algunos preferían algún mecanismo de unión, otros prefería separarse antes que aceptar tal diseño organizacional.

Durante la primera década revolucionaria, la unión apareció como mejor que la secesión para todas las provincias a los fines de enfrentar los riesgos de la guerra de Independencia. Pero dadas sus consecuencias distributivas, no cualquier tipo de unión eran preferible a la secesión. Por sus características institucionales, la federación era la mejor solución para la mayoría de las provincias del Interior y del Litoral: combinaba un gobierno central fuerte con autonomía para las provincias. Una confederación satisfacía sus intereses políticos de autonomía, pero no les daba ninguna protección contra los poderosos recursos de Buenos Aires. La alternativa unitaria era buena para ciertas preferencias centralizadoras de algunos líderes del Interior e incluso para solucionar algunas de las debilidades económicas de las provincias, pero no resolvía la cuestión de la autonomía política en favor del Interior y del Litoral. Para este último, que percibía los intereses centralizadores de Buenos Aires detrás de la posición unitaria, la secesión aparecía como una alternativa eventualmente superior a aquella.

Para Buenos Aires, la solución unitaria era óptima, de cara a las preferencias centralizadoras de la elite revolucionaria y a sus intereses hegemónicos. Por el otro lado, ninguna de las soluciones federales le era beneficiosa, aunque podía temer menos de la confederación que de la federación, dado que le otorgaba más protección contra cualquier institución nacional, y por lo tanto, contra las provincias del Interior y del Litoral. Por ello, si bien algún grupo porteño comenzó a comprender algunos de sus beneficios, el sector predominante lo percibió siempre como una amenaza y, por lo tanto, como una alternativa a excluir aun a riesgo de enfrentamientos y eventual secesión.

---

<sup>25</sup> RAVIGNANI, 1937, II, pág. 1039

<b>Buenos Aires</b>	Unidad > Secesión > Confederación > Federación
<b>Litoral</b>	Federación > Confederación > Secesión > Unidad
<b>Interior</b>	Federación > Unidad > Confederación > Secesión

## Actores regionales y preferencias institucionales: los '10

A partir de 1820, las condiciones históricas modificaron estas percepciones, particularmente en lo que hace a la provincia de Buenos Aires. En realidad, y en términos absolutos, el fin de la Guerra de Independencia hizo que la unión fuera menos conveniente -o quizás menos urgente- que la secesión para Buenos Aires. En términos estratégicos, sin embargo, difícilmente podía elegir esta opción sin temer la reacción de las provincias. Por ello, sólo un tipo de unión -la confederación- aparecía como solución más conveniente que la secesión.

De manera similar, y como ya había sucedido la década anterior, para el Litoral y el Interior no todas las formas de unión era preferibles a la secesión, aunque estas conveniencias institucionales terminaban siendo exactamente las opuestas a las de Buenos Aires. Para estas provincias, la confederación era ventajosa pensando en la autonomía política, pero inadecuada con relación a las posibilidades que les otorgaba respecto de las decisiones y recursos de Buenos Aires. A la inversa, estas mismas razones hacían de la federación la opción más conveniente para las provincias y la menos apetecible para aquella. Una institución nacional fuerte -como la establecida por este tipo de diseño organizacional- que pudiera decidir sobre cuestiones y políticas importantes constituía siempre una amenaza para ella. Finalmente, el esquema institucional consolidado o indivisible, que en los años que siguieron a la Revolución era la solución óptima para Buenos Aires, ahora aparecía como el más desventajoso. Para el Interior y el Litoral, en cambio, el sistema unitario satisfacía algunos de sus intereses económicos. Sin embargo, estos beneficios eran contrapesados por la aceptación del libre cambio, para el Interior, y por el rechazo de las autonomías políticas, para el Litoral. Por ello, para este último, la secesión regional podía ser preferible a la solución unitaria si lograba sumar a Buenos Aires a la misma.

<b>Buenos Aires</b>	Confederación > Secesión > Federación > Unidad
<b>Litoral</b>	Federación > Confederación > Secesión > Unidad
<b>Interior</b>	Federación > Unidad > Confederación > Secesión

## Actores regionales y preferencias institucionales: los '20

La experiencia política (en términos de costos y beneficios) del régimen rosista y las condiciones económicas de los '50 no modificaron la estructura principal y básica de los conflictos de las provincias argentinas. Pero introdujeron modificaciones en la estructura de los beneficios ofrecidos por la secesión, por un lado, y por la unión, por el otro. Una buena alternativa para Buenos Aires -en función de sus intereses económicos- era todavía ir por su cuenta, o sea, elegir secesión. De todos modos, por razones estratégicas esta alternativa no produciría un resultado estable: el Litoral y el Interior podían manifestar su oposición. De allí que todavía se beneficiaba más mediante la búsqueda de una solución común. Por otra parte, dentro del camino de la unión no todos los diseños institucionales posibles eran preferibles a la secesión. El sistema de la confederación era más conveniente para Buenos Aires, dado que la protegía mejor frente a las provincias que los poderes centrales más fuertes previstos por una federación. De todos modos, por vez primera, un sector importante de la elite política de Buenos Aires percibía que la federación era una solución conveniente y factible, aunque sólo a cambio de lograr y asegurar el control del proceso político nacional, por lo menos en el corto plazo.

Para las provincias del Interior y el Litoral, la federación seguía siendo la mejor alternativa. Pero, en el contexto de las nuevas condiciones económicas, algunas provincias, especialmente las del Litoral, consideraban que una federación bajo la hegemonía de Buenos Aires podía producir resultados desventajosos; al mismo tiempo tenían claro que el diseño de la confederación no satisfacía sus intereses económicos. Más aún, para las provincias del Litoral, la secesión hasta aparecía más conveniente -y posible- que cualquiera de estas dos alternativas, al menos en el corto plazo.

<b>Buenos Aires</b>	Confederación > Federación (Control de BA) > Secesión > Federación > Unidad
<b>Litoral</b>	Federación > Secesión > Federación (Control de BA) > Confederación > Unidad
<b>Interior</b>	Federación > Federación (Control de BA) > Unidad > Confederación > Secesión

*El llamado a Congreso*

Más aún, el problema de encontrar un diseño común no estaba sólo relacionado con aspectos y efectos distributivos producidos por las características de cada mecanismo institucional. Cualquier esquema institucional que pudiera acordarse debía considerar y resolver las cuestiones sustantivas que ellas disputaban: ingresos de aduana, libre cambio, navegación de los ríos. ¿Dejarían las provincias abiertas estas cuestiones a la competencia o garantizarían ciertos resultados mediante acuerdos previos? Si los dejaban abiertos a la competencia, ¿quién decidiría sobre ellos y cómo? De lo contrario, ¿cómo arribarían a un acuerdo? Aunque las características de cada mecanismo institucional previo favorecían cierta resolución más que otras, cualquiera de estas cuestiones planteaba un obstáculo decisivo a los fines de encontrar un acuerdo común: uno de carácter procedimental. Su resolución también tenía, de un modo u otro, consecuencias distributivas.

En efecto, cualquiera de estas soluciones comunes implicaba algún tipo de diseño institucional en el cual todas las regiones estuvieran representadas. La participación del Litoral y del Interior en un organismo nacional de gobierno constituía un problema central. En casi todos los casos, Buenos Aires sería una minoría en relación con las restantes provincias, lo que haría muy difícil para ella satisfacer sus intereses. En este sentido, la solución unitaria apareció durante la primera década revolucionaria como mucho más conveniente que las otras para la elite porteña, porque las provincias no existirían como entidades políticas. Pero aun en este caso, Buenos Aires enfrentaba limitaciones importantes. Para asegurar su hegemonía y su control, debía obstaculizar o dificultar la participación seguramente mayoritaria de líderes del Interior y del Litoral en el nivel nacional. Pero tal estrategia, a su vez, dejaría poco espacio para la negociación. Si pretendía que las provincias aceptaran la alternativa unitaria, les debía conceder algún tipo de beneficio institucional, político o económico.

Por lo tanto, por un lado, la existencia de una fuerte institución central dentro de cualquier diseño institucional favorecía las expectativas hegemónicas de Buenos Aires. Pero por el otro, el carácter nacional (o sea, la presencia y el voto de todas las provincias) de cualquiera de estos diseños le hacía muy difícil concretar y mantener su predominio a lo largo del tiempo.

Esta dificultad procedimental interfería no sólo con la participación de Buenos Aires en cualquiera de los mecanismos de gobierno, sino también en el eventual llamado a una convención o congreso de todas las provincias. Por las mismas razones que antes, le era particularmente difícil prevalecer en tales reuniones, o esperar decisiones que pudieran favorecer sus intereses. Sólo le convenía asistir y participar en una asamblea de todas las provincias si dos condiciones se cumplían: tenía que mantener la iniciativa y planificar la forma de su llamado (temas y representantes) y, en segundo lugar, requería controlar su desarrollo. Si Buenos Aires no era capaz de mantener tales condiciones, le era preferible no asistir e incluso tratar de obstaculizar su realización.

A partir de 1820, la autonomía provincial de Buenos Aires y la aparición de un fuerte sector corporativo estrechamente vinculado a sus intereses económicos reforzó aquella dificultad procedimental. Cualquiera de estas soluciones comunes implicaba algún tipo de mecanismo gubernamental, tanto como una reunión de todas las provincias con el fin de discutir y arreglar un diseño final. En ambos casos, Buenos Aires sería todavía una minoría respecto de las provincias del Litoral y del Interior, lo que llevaba a los actores a tener expectativas razonables -y diferentes- con relación al resultado de cualquiera de ellas. En una discusión con el gobernador de Corrientes, Pedro de Angelis, de Buenos Aires, mostró saber exactamente cuáles eran estas expectativas:

*“El nuevo Congreso sería un tribunal abierto para escuchar los reclamos del Sr. Ferré contra la provincia de Buenos Aires, y nuestros diputados tendrían que responder a los de Corrientes sobre el carácter de nuestra soberanía y los límites de nuestra independencia: porque... él quiere que las provincias argentinas, libres, soberanas e independientes en sus propios territorios, tengan el derecho de intervenir en la administración interna de la provincia de Buenos Aires, arreglarla del modo más ventajoso para ellas, examinar sus cuentas y hasta disponer de sus rentas. De modo que el gobierno de esta provincia quede en la dependencia inmediata de los otros gobiernos, y sus habitantes sean los ilotas de la República”* <sup>26</sup>.

En estas condiciones, Buenos Aires tenía muy buenos motivos para esperar que cualquier reunión general con las provincias del Interior y del

---

<sup>26</sup> CHIARAMONTE, 1997, pág. 590.

Litoral tuviera resultados adversos para sus intereses. El problema era el mismo que sus líderes habían enfrentado la década anterior, aunque esta vez en un contexto institucional y económico distinto. Sólo la muy precaria situación económica en el corto y mediano plazo de las provincias del Litoral -y su consecuente dependencia de Buenos Aires- podía abrir las puertas a un acuerdo eventual sobre las bases de una confederación. Por lo tanto, a menos que fuera seguro que podía prevalecer y asegurarse el control de las decisiones finales de un Congreso, su mejor estrategia era obstruir su organización o asegurarse sus resultados.

Como vimos previamente, las circunstancias generadas a partir de 1850 no modificaron la estructura de los conflictos interprovinciales ni el orden sustantivo de sus preferencias institucionales. En este sentido, sólo alteraron hasta cierto punto la zona de acuerdos negociados que eran posibles entre las provincias. En cambio, otros dos factores cambiaron la situación respecto de la década de 1820. Uno fue el hecho de que la federación fuera vista como posible por un grupo político en Buenos Aires, siempre que pudiera mantenerse bajo su control. El segundo factor fue el fundamental: que la secesión apareciera como posible para las provincias del Litoral. Estratégicamente, esta posibilidad actuaba como una amenaza contra el orden y la paz, un interés prioritario para los sectores económicos de Buenos Aires.

Aunque la federación tenía chances en Buenos Aires por primera vez desde la Revolución, dos obstáculos se mantenían presentes. Uno eran sus intereses económicos, y el segundo, el control de los mecanismos de organización y gobierno del país. El motivo es claro: estos mecanismos afectarían aquellos intereses. Tanto para la organización del país como para su gobierno, la federación implicaba instituciones fuertes de administración y representación, donde las provincias del Litoral y del Interior claramente podían superarla en número. Francisco Pico, el único diputado de Buenos Aires que apoyó el Acuerdo de San Nicolás, hizo evidente este problema cuando describió la posición del sector *nacionalista* de su provincia en las discusiones de la Legislatura local sobre la Constitución Provincial. Le decía a Urquiza en noviembre de 1853 que él no esperaba “ningún resultado útil para el país de esta discusión, porque ni unos ni otros saben lo que quieren. Los **nacionalistas** quieren que la nacionalidad de Buenos Aires, pero sin el Directorio, sin el Congreso, sin deber sujetarse a lo que la mayoría resuelve; quieren la unión pero sin sus consecuencias. Los otros

(los *autonomistas*) quieren el aislamiento pero sin dejar de pertenecer a la Nación”<sup>27</sup>.

Una vez más, la estructura particular de los conflictos hizo extremadamente difícil para los actores acordar en un conjunto de instituciones. Había más coincidencias que 30 años antes, pero el problema básico todavía permanecía: las cuestiones principales del país -ingresos aduaneros, navegación de los ríos, políticas económicas- se resolverían por mecanismos que generaban, para Buenos Aires, riesgos de ser minoría frente a los otros. Como agravante, había surgido un actor -la provincia litoraleña de Entre Ríos- capaz de disputarle su monopolio del liderazgo del país. Para estos actores, las soluciones institucionales que podían inducirlos a un acuerdo común y que se mantuvieran en el tiempo todavía diferían entre sí de manera importante.

#### IV. Los eventos

Así entonces, los intereses permanentes de las provincias a lo largo de más de cincuenta años, y la particular estructura *-sobreañadidos-* que adquirieron los conflictos que surgieron de tales intereses, tuvieron un impacto decisivo sobre las alternativas institucionales dispuestas para los actores. Crearon una red particular de beneficios que les hacía extremadamente difícil a los actores acordar en un diseño institucional común, estable y mutuamente ventajoso. Más aún, generaron una dificultad procedimental que complicó el proceso de toma de decisiones de cualquier sistema organizacional e incluso la posibilidad del llamado a un Congreso o a una Convención. Buenos Aires y las provincias del Interior y del Litoral tenían expectativas contrapuestas de tal convocatoria, pues los beneficios esperados diferían tanto respecto del corto como del largo plazo.

Apenas iniciada la Revolución en 1810, la Junta revolucionaria convocó a las provincias a formar gobierno y reunirse en un Congreso que jamás se constituyó. Luego del fracaso del Primer Triunvirato en llamar a dos asambleas en 1812 con el ánimo de convocar a un congreso de todas

---

<sup>27</sup> SCOBIE, 1964, pág. 126.

las provincias, el Segundo Triunvirato logró organizar la Asamblea de 1813. La Asamblea cumplió funciones legislativas relevantes, pero jamás llevó a cabo una de las principales tareas para la que había sido convocado: la elaboración de una Constitución. Más aún, los cuatros diseños constituyentes propuestos jamás fueron discutidos en las sesiones de la Asamblea. En cada uno de estos eventos, el fuerte afán hegemónico de la elite porteña por controlar los organismos de conducción del proceso político y de discusión de la forma de organización nacional, fue alejando a muchas provincias de los beneficios que implicaba la unión como alternativa institucional frente a la secesión. Buenos Aires pretendía el apoyo de las restantes para el proceso revolucionario, pero no se mostraba dispuesta a compartir con ellas el proceso de toma de decisiones y la discusión sobre la mejor manera de organizar el país. Así, las ciudades y provincias que podían -las del Litoral y algunas del Interior- comenzaron a buscar caminos alternativos a la unión.

El Congreso de 1816-19, producto de una estrategia conciliadora de Buenos Aires hacia el Interior, escribió la Constitución de 1819. De su elaboración no participaron las provincias del Litoral. Los mecanismos establecidos en la Constitución respondían a los esquemas globales del sistema de unidad y eran adversos a intereses importantes del Interior y del Litoral. No se reconocía autonomía a las provincias, ni se les concedía representación en el nivel político; tampoco se resolvían los principales conflictos económicos. Las provincias del Litoral reaccionaron a tal acuerdo, y este quedó sin efecto al poco tiempo de ser escrito.

En 1821 Córdoba intentó transformarse en el eje de una nueva asamblea de provincias. Pero a Buenos Aires no le convenía un encuentro que no pudiera controlar en su desarrollo ni en sus resultados, de modo que no le prestó el apoyo necesario y el intento fracasó.

A partir de 1824, y a través de algunas alianzas clave, Buenos Aires promovió nuevamente un congreso con la participación de la mayoría de las provincias del Litoral y del Interior. Se logró acordar una Constitución en 1826, pero fue inmediatamente rechazada por las provincias. Sin embargo, las razones fueron distintas de las de 1819. En primer lugar, el nuevo diseño era directamente adverso a los intereses económicos de Buenos Aires, cuya ciudad y cuyo puerto eran separados del resto de la provincia y nacionalizadas. Por otra parte, la propuesta no satisfacía los intereses políticos de las provincias del Litoral y del Interior del país. Aun cuando esas se beneficiaban con la nacionalización de la ciudad de Bue-

nos Aires y de su puerto, la Constitución no les reconocía autonomía política ni fiscal.

Rechazada la Constitución de 1826 por las provincias, todas las del Litoral y algunas del Interior acordaron celebrar un nuevo Congreso para escribir una Constitución federal para todo el país. El gobierno de Buenos Aires, también de cuño federal, logró intervenir y provocar una Convención en Santa Fe, que sentaría las bases para una asamblea constituyente futura de signo federal. La Convención se reunió en 1828, para concluir sin resultado alguno sus deliberaciones.

En 1831, la alianza estratégica de Buenos Aires con las provincias del Litoral logró alcanzar un acuerdo institucional y se firmó un acuerdo. El Pacto Federal, abierto a las provincias del Interior y al que estas se sumaron progresivamente, originó un orden político que duró casi veinte años. Pero fue un orden político de hecho, no institucional, posibilitado y mantenido por las relaciones de fuerza económicas y políticas de actores clave, particularmente Buenos Aires. Una de las cláusulas del Pacto Federal -el llamado futuro a un Congreso Nacional- fue una posibilidad permanente para las provincias y una amenaza constante a los intereses de Buenos Aires. En 1834, el gobernador de Buenos Aires disolvió el incipiente cuerpo representativo nacional diseñado por el pacto y se transformó a partir de allí en el líder hegemónico del nuevo orden creado.

Un cambio sustancial favorable en las condiciones económicas explica qué fue lo que motivó a las provincias del Litoral a romper la alianza con Buenos Aires al comienzo de la década de los '50. El gobernador de Entre Ríos derrotó al de Buenos Aires en Caseros en Febrero de 1852, y acordó en San Nicolás la reunión de un Congreso Constituyente a reunirse en Santa Fe. La Legislatura de Buenos Aires rechazó el Acuerdo de San Nicolás y un tiempo después se separó del resto de las provincias. Para muchos, aquel cambio económico favorable también explica por qué estas provincias permitieron a Buenos Aires separarse cuando sus dirigentes decidieron no unirse al Congreso: consideraron que esta vez podrían sostenerse por sí mismas y arrastrar posteriormente a Buenos Aires hacia la Confederación.

Tal percepción, sin embargo, resultó de corto plazo. Efectivamente, las provincias no pudieron subsistir económicamente sin Buenos Aires, y hacia finales de 1859 forzaron su reunificación mediante la batalla de Cepeda, donde las fuerzas de la Confederación derrotaron al ejército de aquella. Por el Pacto de San José de Flores que se firmó posteriormente,

la provincia escindida fue obligada a aceptar la Constitución de 1853, a hacer concesiones materiales (i.e., sus ingresos aduaneros) y a reunirse a la Confederación. Ello concluyó de manera definitiva recién en 1862, luego de un proceso en el que Buenos Aires volvió a hacer sentir el poder de sus recursos materiales y su consecuente capacidad para dividir a las provincias para su mejor beneficio económico, obteniendo de vuelta el control del escenario político.

Así, la federación organizada por la Constitución de 1853 se diseñó en ausencia de Buenos Aires. Allí, las provincias del Litoral y del Interior lograron el mejor diseño posible en términos de sus alternativas institucionales. Los mecanismos de la Constitución no sólo les permitían participar en los beneficios de los ingresos aduaneros, sino también en el proceso de control de su reparto. Dados los mecanismos que establecía el texto constitucional para la conformación del Poder Legislativo, se aseguraban una participación completa y una mayoría eventual en los procesos de decisión. A cambio, el Interior y, especialmente, el Litoral cedieron el control del proceso político inmediato en 1862. Este intercambio permitió a Buenos Aires influir sobre la situación política de las otras provincias y que se formara una coalición estable. En este sentido, las provincias del Interior y del Litoral no tenían otra alternativa; y la que lograban ofrecía beneficios: una federación, con aduanas nacionales, bajo el predominio político inmediato de Buenos Aires, y con un proceso abierto en el largo plazo.

Buenos Aires -especialmente sus sectores económicos- perdió en 1859 lo que había conseguido inteligentemente en 1832 con Rosas: la propiedad de su principal fuente de ingresos; el control y la distribución discrecional de sus beneficios y la hegemonía consecuente sobre las provincias del Interior y del Litoral. Pero no tenía alternativa. Si no aceptaba la unión, debía enfrentar la guerra contra el resto de las provincias. La unión abrió el camino a la negociación. Y a Buenos Aires se le permitió proponer mecanismos que la protegían del fuerte esquema federal decidido por la Constitución de 1853. Estos mecanismos, el control inmediato de la situación política de todo el país por parte de uno de sus líderes, y su significativa prosperidad (respecto de cuyo futuro las expectativas eran altas) equilibraron las pérdidas originales de Buenos Aires en gran medida e hicieron la unión posible. Esta no fue el producto de una elección entre más de una alternativa constituyente posible, sino el resultado de

una guerra y de la imposición de una solución, la Constitución diseñada en 1853 por el Litoral y el Interior en la ausencia de Buenos Aires.

Así, la secesión mostró también sus límites como una alternativa de organización institucional alternativa para un grupo de actores provinciales. Y la unión terminó impuesta precisamente al actor que podía subsistir sin el acompañamiento sus pares. De todos modos, Buenos Aires logró revisar el pacto constituyente y hacer modificaciones que disminuían los costos del diseño federal. Estas reformas sustantivas le aseguraban, al menos en parte, que la competencia constitucional futura no heriría de lleno sus intereses primordiales. Más todavía, otra vez dejaba en evidencia su alta disponibilidad de recursos económicos y políticos, aquellos que la habían hecho preponderante durante más de cinco décadas y le habían asegurado capacidad de veto ante cualquier solución institucional común que no protegiera sus beneficios fundamentales.

### Referencias bibliográficas

- ALVAREZ, Juan, *Las guerras civiles argentinas*, Buenos Aires, Eudeba, 1987.
- BOSCH, Beatriz, *Historia de Entre Ríos*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1978.
- CAMPOBASSI, José, *Sarmiento y su época, I*, Buenos Aires, Losada, 1975.
- CHIARAMONTE, José, *Ciudades, provincias, Estados: orígenes de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Ariel, 1997.
- DE VEDIA Y MITRE, Mariano, *Historia de la Unidad Nacional*, Buenos Aires, Estrada, 1952.
- DEMICHELI, Alberto, 1955, *Formación constitucional rioplatense*, Montevideo.
- DOCUMENTOS DE LA CONFORMACIÓN INSTITUCIONAL ARGENTINA, Ministerio del Interior de la República Argentina, 1974
- FLORIA, Carlos y GARCÍA BELSUNCE, César, *Historia de los argentinos*, Buenos Aires, Kapelusz, 1975.
- MAYER, Jorge, *Las Bases de Alberdi*, Buenos Aires, Sudamericana, 1969.
- MORENO, Mariano, *Escritos políticos y económicos*, Buenos Aires, O.C.E.S.A., 1961.

PRZEWORSKI, Adam, “La democracia como resultado contingente de los conflictos”, en *Zona Abierta*, 1-26, 4/1986.

RAVIGNANI, Emilio, *Asambleas constituyentes argentinas*, Buenos Aires, Peuser, 1937, vols. I-VI.

SCOBIE, James, *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina*, Buenos Aires, Hachette, 1964.

SEGRETI, Carlos, “El federalismo de Bustos”, en *Todo es Historia*, 1981.  
- *El unitarismo argentino*, Buenos Aires, A-Z. Editora, 1991.



**ASPECTOS POLÍTICOS DEL  
FEDERALISMO ARGENTINO**



# CONSIDERACIONES EN TORNO AL FEDERALISMO ARGENTINO

por DANIEL ALBERTO SABSAY

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Comparación con el sistema federal de los Estados Unidos. 2.a. Contexto general. 2.b. Cuestiones relativas a la interpretación y aplicación del texto de la Constitución. 2.c. Cuestiones de tipo histórico y cultural. 2.d. Cuestiones relacionadas con el funcionamiento de los poderes políticos. 3. Las modificaciones introducidas por la reforma constitucional de 1994. 3.a. Consideraciones preliminares. 3.b. Establecimientos de utilidad nacional. 3.c. La región en nuestra Constitución. 3.d. Dominio de los recursos naturales y medio ambiente. 4. Consideraciones finales.

## 1. Introducción

La forma de Estado es uno de los elementos fundamentales del régimen político de un país pues define la relación existente en su seno entre el poder y el territorio. Se trata de definir el modo en que se organiza la autoridad en el espacio. Las soluciones clásicas son dos, el unitarismo y el federalismo. En el primero, como el mismo nombre, lo indica existe un único centro de poder político, mientras que en el segundo coexisten varios centros de conformidad con la existencia de diferentes niveles de gobierno, en el marco de un fenómeno de descentralización política. Entendemos por tal a aquella que prevé una pluralidad de centros que poseen potestades de orden constituyente, legislativo, de elegir a sus propias autoridades por las modalidades contempladas en su derecho público y por añadidura, la capacidad de administrarse a sí mismos. En un Estado unitario, por el contrario no se da esta pluralidad, ya que al existir una unidad de régimen en cabeza de un único poder político nacional, éste es el que por ende monopoliza el ejercicio de las mencionadas facultades. La única descentralización que se concibe en esta forma es la de tipo

administrativo de naturaleza territorial, en la que sus autoridades tienen exclusivamente una potestad de autoadministración o autarquía por contraposición con la autonomía propia del federalismo del que gozan los estados federados -provincias en nuestro sistema-, mientras que el Estado federal -Nación en los términos de nuestra Constitución- es soberano.

La evolución de las estructuras estatales ha llevado a la aparición de variaciones en los dos modelos mencionados. En primer lugar, se presentan modificaciones por la introducción de elementos que no se encuadran en la tipología clásica. Por ejemplo, el carácter electivo de las autoridades de comunas en países unitarios, como ocurre en los departamentos en Uruguay. En segundo término, cabe señalar las nuevas formas de descentralización que se derivan de los fenómenos de regionalización en países unitarios. Al respecto, los dos casos más característicos son el italiano y el español. Curiosamente, la reforma constitucional de 1994 incorporó a las regiones para fines económico sociales (art. 124 C.N.) entre las modificaciones al federalismo que el constituyente reformador ha brindado.

Nuestro federalismo se encuentra cada vez más debilitado y nos animamos a afirmar que nunca se consolidó en nuestro sistema político. Por el contrario, hemos sufrido un permanente proceso de centralización que se corresponde con lo que ha sucedido con nuestra forma presidencialista de gobierno. Así las cosas, nos parece importante bucear en los antecedentes nacionales para compararlos con lo ocurrido en los Estados Unidos de América, cuya Constitución ha sido la fuente directa de nuestra organización del poder, tanto en el territorio como en la estructura gubernamental.

Nos parece interesante tomar en cuenta la relación que encuentra la denominada por Gibson escuela “democrática” de federalismo, precisamente entre éste y el fortalecimiento del sistema democrático. Al respecto este autor señala que dentro de la mencionada doctrina, *“al federalismo se lo considera directamente relacionado con las prácticas democráticas, ya sea desde la perspectiva que observa a los gobiernos locales como más responsables hacia los ciudadanos individuales que los gobiernos nacionales, como desde aquella visión que ve en esos gobiernos baluartes democráticos contra los abusos de un Estado central. El federalismo, o la descentralización de los sistemas federales, son por lo tanto considerados como una consecuencia*

*institucional natural de la ola contemporánea democratizadora que está esparciéndose en gran parte del mundo en vías de desarrollo”*<sup>1</sup>.

Estamos convencidos de que el reencuentro con nuestras instituciones es uno de los elementos más importantes para lograr el desarrollo del país. Sobre todo, luego de una evolución tan poco fructífera en lo que hace a su calidad. No dudamos que el incumplimiento de nuestra Ley Fundamental ha sido, en lo que respecta a este capítulo de nuestra organización nacional, la causa más palpable de la centralización del poder en todos los aspectos en el “puerto” y su área metropolitana imposibilitándose así la integración territorial y el desarrollo de provincias y regiones.

En consecuencia, el análisis de la cuestión en aras de poner en marcha los cambios estructurales susceptibles de revertir tan preocupante estado de cosas aparece como prioritario y necesario para luego concertar las políticas públicas que permitan ponerlos en marcha. Inspirados en este propósito, comenzaremos con el análisis comparado de nuestro federalismo y del de los Estados Unidos, en particular en las condiciones históricas y sociológicas que los diferencian. Luego, haremos un somero repaso de los fenómenos que más han incidido en la frustración de nuestro programa constitucional en la materia. A continuación, analizaremos las novedades aportadas por la última reforma constitucional y sus resultados. Por último, nos concentraremos en consideraciones generales.

## **2. Comparación con el sistema federal de los Estados Unidos**

### *2.a. Contexto general*

Las colonias británicas de América se organizaron a través de reglas de autogobierno inspiradas en el constitucionalismo; cuando luego de unos pocos años de vida independiente como confederación, deciden darse una constitución, construyen un sistema a partir de la creación de una república presidencialista y federal, combinación que contenía en sí mis-

---

<sup>1</sup> Edward L. GIBSON, *Federalism and Democracy in Latin America* (traducción del autor), The John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 2004, pág. 11.

ma el esquema de frenos y contrapesos apto para impedir que alguno de los tres poderes pudiese desbordar a los otros, receta que se iría perfeccionando en el tiempo a través de sucesivas enmiendas. De nuestro lado, todos los antecedentes hablan de un poder personalizado en el cual el gobernante reúne entre sus manos todas las potestades gubernamentales. Llegados a la organización nacional, nuestros constituyentes idearon una modalidad que en la práctica, más allá de la letra constitucional, se iría deslizando hacia la concesión de facultades exorbitantes en favor del presidente. Los golpes de Estado concretaron esa anomalía de la manera más brutal. Los gobiernos constitucionales -salvo escasas excepciones-, en mayor o menor medida se alejaron del principio de separación de poderes en aras de favorecer al “primer mandatario” con potestades excepcionales.

### *2.b. Cuestiones relativas a la interpretación y aplicación del texto de la Constitución*

La incorrecta aplicación de las disposiciones constitucionales ha sido el resultado, en primer término, de una interpretación demasiado extensiva de ciertas cláusulas. Entre ellas, la denominada “comercial” (art. 75, inc. 13) que le concede al Congreso de la Nación competencia en materia de comercio interprovincial. Esta atribución ha sido objeto de una interpretación de tal amplitud que, prácticamente, no habría acto susceptible de superar las fronteras de una provincia que no quede comprendido de manera exclusiva dentro de la competencia federal. Las facultades implícitas y las concurrentes derivadas de los incs. 32 y 18 del mencionado artículo también han servido como una suerte de “palancas”, útiles para la extensión de la esfera de atribuciones nacionales.

La consecuencia de este “destino” nacional de múltiples cuestiones y en particular de aquellas que han surgido de resultados de la evolución que se ha producido a nivel mundial y en las actividades en el casi siglo y medio de vigencia de la Constitución, ha sido muy bien caracterizada por Frías quien sostiene que *“toda materia de gobierno que por su originalidad, dimensión o estrecha vinculación operativa con facultades del gobierno central, requiere en alguna etapa su asistencia técnica*

*y económica o su concertación interjurisdiccional, tiende a ser dominada o integrada entre los poderes del gobierno central”*<sup>2</sup>.

Especial consideración merece la observación de cómo ha sido utilizada la facultad excepcional de intervenir en el territorio de las provincias que le concede al gobierno nacional el art. 6° de la Constitución Nacional, institución que junto al estado de sitio del art. 23 son las únicas de emergencia contenidas en el texto constitucional de 1853/60. Esta facultad puede ser ejercida legítimamente cuando medie una circunstancia de origen interno o externo que ponga en peligro la estabilidad institucional de una provincia. Pero dicha alteración debe ser grave e imposible de resolver dentro del orden interno provincial en cuestión, puesto que sólo ante tal circunstancia se justifica la intromisión excepcional del gobierno federal en las cuestiones internas de las provincias. Si bien se ha sostenido que nuestros constituyentes se basaron en el art. 4° de la Constitución de los Estados Unidos, tanto la redacción de la norma como la práctica de ambos países hacen que funcione de manera bien diferente. La función reconocida al gobierno federal en los Estados Unidos es de ayuda al Estado en crisis y no sustituye la autoridad civil local. En cambio, en nuestro país la función se ha ejercido casi siempre en forma coercitiva y la autoridad federal sustituye a la autoridad local en forma provisoria.

La indebida utilización de este instituto de emergencia ha sido una de las causales que debilitaron al federalismo argentino a lo largo de nuestra historia. En muchas ocasiones los motivos que llevaban a la intervención tenían que ver con razones estrictamente políticas, como consecuencia -por ejemplo- de que la provincia intervenida estuviese gobernada por un partido de diferente signo del de la Nación. Además, en numerosas oportunidades se ha aprovechado del largo receso legislativo que existía antes de la reforma del '94, para tomar la medida a través de un decreto. Como luego veremos, en este campo las modificaciones que aporta la mencionada reforma han servido para tornar estas irregularidades de casi imposible concreción.

---

<sup>2</sup> Pedro J. FRÍAS, *Introducción al derecho público federal*, Buenos Aires, Depalma, 1980, pág. 67.

### *2.c. Cuestiones de tipo histórico y cultural*

Las colonias norteamericanas practicaron la democracia con anterioridad a la independencia. Inclusive, con posterioridad a ella, algunos de los ya nuevos Estados conservaron sus constituciones elaboradas en el período colonial. Es decir, la tradición constitucional encuentra en los EE.UU. un origen que se remonta a más de tres siglos previos a 1776, fecha de su independencia. El fenómeno “asociacionista” -por llamarlo de alguna manera-, que tanto sorprendió a De Tocqueville y del que da cuenta en la *Democracia en América*, importaba un fuerte involucramiento comunitario en los asuntos públicos.

En nuestro país las cosas fueron muy diferentes. La etapa colonial se caracterizó por el ejercicio autocrático del poder, encarnado en la autoridad soberana del monarca, quien era el propietario, sobre la base de las normas del derecho privado, de todas las tierras que componían el imperio español en América. En consecuencia, en los EE.UU. no se produjo una ruptura sino una continuidad, mientras que en nuestras tierras ocurrió exactamente lo contrario. De modo tal que en la Argentina siempre se han confrontado dos tradiciones diferentes, una autoritaria y otra democrática, y en ese marco fue imposible asegurar la continuidad constitucional, así como también lograr una adecuada observancia del principio de legalidad. Resultado de ello fueron los múltiples y prolongados períodos de gobiernos de facto, en los cuales rigió un modelo autocrático y unitario, que influyó decididamente en los hábitos de la sociedad argentina, y se tradujo -en el tema que nos ocupa- en una ausencia total de compromiso con el sistema federal.

### *2.d. Cuestiones relacionadas con el funcionamiento de los poderes políticos*

Cabe destacar la existencia de una estrecha relación entre la distribución del poder en el territorio y el funcionamiento de los poderes en el gobierno federal, a los efectos de analizar las diferencias que se observan, en la práctica, entre el sistema que dio base a nuestra Constitución y el federalismo argentino. Seguidamente, describiremos algunos factores, relacionados con el ejercicio de los poderes de gobierno, así como de los partidos políticos, que reflejan la situación planteada.

- *Congreso de la Nación*

En la Argentina, los miembros del Congreso observan una rigurosa disciplina partidaria, cuyo resultado es la aprobación de leyes, por parte de los diputados provenientes de las provincias, que atienden a los intereses de la Nación en desmedro de las autonomías provinciales. Este comportamiento se torna más notorio en el caso de los senadores, quienes, no obstante ser los representantes directos de las provincias, anteponen los intereses partidarios a los de los estados que representan. Cabe tener en cuenta, asimismo, que los partidos políticos mayoritarios a nivel nacional imponen sus directivas en el orden provincial, con lo cual se desnaturaliza el sistema federal diseñado en la Ley Suprema, desde las propias organizaciones intermedias que prácticamente monopolizan las candidaturas para ejercer los cargos públicos.

Mientras que en los Estados Unidos, existe un sistema bipartidista que presenta una gran autonomía a nivel estadual, la cual se refleja en el seno del Congreso, a través del comportamiento de los legisladores, desprovisto de una “disciplina partidaria férrea” en el momento de concretarse las votaciones. Ello facilita la formación de mayorías que varían en función de la temática objeto de tratamiento y no de las pertenencias partidarias de sus representantes. Es decir, se tiende a satisfacer preponderantemente intereses ligados a la representación territorial o a los grandes temas nacionales, en detrimento de las necesidades de las estructuras partidarias.

- *Poder Ejecutivo*

La desmesurada concentración de facultades en el presidente de la República, sumado a un excesivo personalismo, impide la concreción de un federalismo auténtico. Expondremos a continuación algunas notas que caracterizan el sistema instrumentado en los Estados Unidos y que se reflejan en la distribución del poder en el territorio. Ellas son:

1. Un Congreso fuerte que a lo largo de la historia estadounidense se ha ido afirmando como una importante palanca de contención de las atribuciones del Poder Ejecutivo, lo que lleva a muchos publicistas de ese país a rebautizar al sistema con la denominación de “régimen congressional” en lugar de presidencialista.

2. Una Corte Suprema de Justicia Federal que, a través de la creación del control de constitucionalidad de las normas y de los actos de

gobierno y de una imagen de prestigio inigualada en la opinión pública, logró una cuota nada desdeñable de poder y, sobre todo, razonablemente protegida de las influencias políticas de los otros poderes del Estado.

3. La necesidad del acuerdo del Senado para la designación de los funcionarios (secretarios y responsables de los principales organismos nacionales) que acompañan desde el Ejecutivo la gestión presidencial.

Detrás de las características mencionadas, se encuentra un federalismo real, en el cual las fuerzas centrípetas y las centrífugas que subyacen en todo sistema de descentralización territorial del poder, se ubican en un justo equilibrio, de modo tal que las autonomías estatales operan también como un control de los actos del presidente, en la medida en que conservan una cuota apreciable de potestades gubernativas efectivamente ejercidas por ellas.

Por contraposición a lo expresado en la Argentina el “personalismo presidencial” es producto también del comportamiento de las propias autoridades provinciales que, muchas veces, se someten a los intereses del gobierno central. Es cierto que esta actitud se ve cada vez más forzada por la concentración de recursos económicos en manos nacionales, cuyas autoridades prácticamente mantienen en condición de rehenes a los titulares de los poderes ejecutivos provinciales. Esta deformación proviene de la falta de cumplimiento de las disposiciones constitucionales en la materia, a favor de prácticas que las contradicen abiertamente y que se apoyan en la delegación inconstitucional de facultades a favor del Ejecutivo nacional.

### **3. Las modificaciones introducidas por la reforma constitucional de 1994**

#### *3.a. Consideraciones preliminares*

La reforma constitucional de 1994 produjo importantes modificaciones en las partes dogmática y orgánica de la Ley Fundamental. Esta última, en particular, fue uno de los puntos focales que motivaron la necesidad de la enmienda, ya que como se puede recordar la negociación en torno del denominado “Núcleo de Coincidencias Básicas” se centró en aspectos relativos a la forma de gobierno. Ello así, la labor del constitu-

yente no se limitó al diseño de modalidades dirigidas a atenuar el presidencialismo y a incorporar la reelección del titular del Poder Ejecutivo, sino que abordó, igualmente, materias relativas a derechos y garantías y a la forma de Estado. Sin embargo, las cuestiones atinentes al federalismo han sido las que han pasado más desapercibidas, tanto en la dinámica de nuestras instituciones, como en los comentarios de la doctrina de los autores.

Esta situación nos resulta por demás paradójica, ya que el federalismo argentino ha sido objeto de importantes retoques por parte del constituyente reformador. Una primera aproximación nos lleva a afirmar que la descentralización política del poder en el territorio ha quedado claramente fortalecida de resultas de la incorporación de nuevas cláusulas en el capítulo consagrado a los “Gobiernos de provincia” de nuestra Carta Magna, como así también, en otras de sus disposiciones. Hernández efectúa una interesante categorización de la evolución de nuestro federalismo a la que divide en cuatro etapas. La última es la que inaugura la reforma, en la que en su calidad de convencional constituyente inspiró gran parte de las modificaciones relativas a la cuestión en tratamiento. Pone el acento en la finalidad de mayor descentralización, a partir del acrecimiento de las facultades provinciales, tanto de manera explícita (art. 124 C.N.), como en un mejor resguardo de ellas en temas tales como el deslinde de las facultades impositivas, la propiedad de los recursos naturales, entre otras.

Además, destaca el reconocimiento de la autonomía a los municipios y a la Ciudad de Buenos Aires, como los otros dos hitos de la labor constituyente. *“En cuanto a lo político institucional, lo primero que destacamos es la existencia ahora de cuatro órdenes de gobierno: el federal, el provincial, el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el de los municipios autónomos. Antes de la reforma, aparecían con claridad sólo dos órdenes gubernamentales: el federal y los provinciales, mientras que existía un profundo debate que abarcó muchos años de nuestra historia sobre la naturaleza jurídica de los municipios, que separaba en general a constitucionalistas y municipalistas por un lado, y administrativistas por el otro, según admitiesen o no un tercer nivel de gobierno”*<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Antonio María HERNÁNDEZ, “La descentralización del poder en el Estado argentino”, en *La descentralización del poder en el Estado contemporáneo*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 2005, págs. 28 y 29.

Cabe recordar que antes de la reforma, los ex presidentes Alfonsín y Menem, lideraron iniciativas que desde el plano institucional apuntaron a producir un punto de inflexión en el proceso de debilitamiento del federalismo, que hemos descrito con anterioridad. Así, durante la presidencia de Raúl Alfonsín se creó el Consejo para la Consolidación de la Democracia, organismo de asesoramiento del Poder Ejecutivo, al que entre otros cometidos se le confió el estudio de una reforma constitucional. A esos efectos, el Consejo produjo dos dictámenes que fueron editados con anexos que incluyen todos los trabajos elaborados en las diferentes comisiones, entre las cuales, la tercera se ocupó de lo relativo a: “Atribuciones de las Provincias y Federalismo”. El planteo en este tópico, se centró en la reorganización de las funciones del Senado federal, la intervención a las provincias, los establecimientos de utilidad nacional, recursos naturales, regionalización, servicios públicos y régimen financiero. Las soluciones contenidas en el tratamiento de esos tópicos sirvieron de importante antecedente para la tarea del constituyente reformador del ‘94.

El gobierno de Carlos Menem celebró el 25 de mayo de 1990 un pacto con las provincias que se denominó “Acuerdo de Reafirmación Federal”. Se trató de un compromiso de unidad federal, que materializaba las ideas expuestas por el justicialismo desde la restauración democrática y que fueron confirmadas por el propio Menem durante la campaña electoral. El acuerdo de 19 artículos establecía una serie de compromisos en diferentes áreas, como salud, educación, finanzas, entre otras potestades concurrentes, con el objeto de lograr un federalismo de concertación de modo de revertir el proceso de acumulación de facultades en manos del gobierno nacional.

El constituyente de la reforma ha querido vigorizar el federalismo a través de innovaciones contenidas en las siguientes cláusulas:

- modificaciones al régimen financiero (art. 75, inc. 2),
- apoyo a la tesis de los poderes compartidos en materia de establecimientos de utilidad nacional (art. 75, inc. 30, *in fine*),
- autonomía municipal (art. 123),
- introducción de la noción de región (arts. 124 y 75 inc. 19),
- ampliación del ámbito de actuación de los acuerdos parciales (arts. 124 y 125),
- autonomía de la Ciudad de Buenos Aires (art. 129),

- concesión de potestades a las provincias en materia internacional (art. 124), la propiedad de los recursos naturales (art. 124),
- distribución de competencias en materia ambiental (art. 41, 3<sup>er</sup> párrafo),
- determinación del órgano en la intervención federal (art. 75, inc. 31).

A continuación analizaremos, los establecimientos de utilidad nacional, la región y los recursos naturales y el medio ambiente, lo que nos permitirá fundamentar nuestras consideraciones finales.

### *3.b. Establecimientos de utilidad nacional*

El deslinde de competencias en los establecimientos de utilidad nacional ha constituido, hasta la reforma del '94, una de las más controvertidas problemáticas de la historia constitucional argentina. En efecto, surgían dificultades interpretativas a partir de la redacción poco clara del ex art. 67, inc. 27 de la Constitución Nacional -hoy art. 75, inc. 30-. Las posiciones giraban en torno a la determinación de si la Nación ejercía una jurisdicción exclusiva, o bien, si su competencia sobre el establecimiento era compartida con las potestades que las provincias y/o los municipios en cuyos ámbitos espaciales el establecimiento había sido creado, retenían, en tanto y cuanto el ejercicio de las mismas no contraviniera la finalidad que había llevado a la creación del establecimiento.

La evolución de la jurisprudencia fue pendular ya que se inclinaba a favor de una u otra tesis, al son de los vaivenes de la doctrina, dado lo cual en este campo imperaba una seria inseguridad jurídica para los administrados. *“Es válido afirmar que en la materia que se trata, tanto la Nación como las provincias y los administrados, retienen una razonable duda en lo que hace a qué atenerse, pues les queda expedita la posibilidad de un cambio jurisprudencial al producirse una modificación en la integración de la Corte. Es evidente que esta situación interpretativa no resulta políticamente saludable, toda vez que la determinación clara y precisa de los poderes de la Nación y de las provincias constituye una cuestión de la mayor importancia, ya que*

*ello contribuye a consolidar y a definir la real fisonomía que tiene la forma federal de gobierno de la Constitución Nacional”*<sup>4</sup>.

Pues bien, de la última cita surge con claridad que es necesario establecer los límites del accionar nacional en los territorios provinciales, de lo contrario se corre el riesgo de provocar una desmedida e injustificada invasión de éstos. Lo que el constituyente de la reforma ha efectuado es precisamente acoger la doctrina de los poderes compartidos entre niveles de gobierno. *“El límite que antes no existía, y que la Constitución le impone es dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos en esos establecimientos. La antigua Constitución no contemplaba ni el requisito de la “necesidad”, ni el requisito del “fin específico”. Creemos que la necesidad, como causa y el fin específico, como motivo final, están marcando dos límites concretos de razonabilidad a esta determinación de la legislación excluyente o exclusiva. Podrá legislar en tanto y en cuanto esa legislación sea necesaria y lo justifiquen los fines específicos de la utilidad común”*<sup>5</sup>. En el mismo sentido se ha expresado que *“la modificación del artículo 67, inciso 27 (hoy art. 75, inc. 30) incorporó la tesis concurrente sobre la base de un criterio finalista. La reforma es sobria pero suficientemente clara: Involucra no sólo a las provincias sino también a los municipios, estipulando que ambos conservarán los poderes de policía e imposición sobre los establecimientos de utilidad, en tanto no interfieran en el cumplimiento de los fines específicos de dichos establecimientos”*<sup>6</sup>. Este mismo autor destaca que la solución que brinda la reforma se ubica del lado del federalismo de concertación, tan caro a Frías, reemplazando así al federalismo dual o confrontativo que en nuestro tema llevaba al exclusivismo nacional en desmedro de las provincias y los municipios. Por nuestra parte utilizamos la expresión: “federalismo de imposición” para caracterizar el mismo fenómeno, que es aquel en el cual

---

<sup>4</sup> Raúl Alberto RAMAYO, “Las interpretaciones judiciales críticas del art. 67, inc. 27 de la Constitución Nacional”, Buenos Aires, La Ley, 3/5/79, pág. 1.

<sup>5</sup> Carlos DROMI y Eduardo MENEM, *La Constitución reformada*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994, pág. 274.

<sup>6</sup> Horacio Daniel ROSATTI, “El federalismo en la reforma”, en *La reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1994, pág. 258.

prevalece indefectiblemente la voluntad -cualquiera que ella fuere- de la parte más fuerte por sobre la de la más débil, es decir la decisión nacional por sobre el protagonismo local.

Zanjada como ha quedado luego de la reforma la cuestión de las facultades provinciales y municipales en los establecimientos de utilidad nacional, el constituyente ha determinado que la jurisdicción nacional sobre éstos no puede en ningún caso anular el poder de policía y de imposición que les cabe a los primeros en dichos lugares. Pero, las mencionadas potestades provinciales y municipales deben compadecerse con las finalidades de los establecimientos de modo de no interferir en su cumplimiento.

### *3.c. La región en nuestra Constitución*

#### *3.c.1. Concepto*

La reforma constitucional por primera vez introduce la noción de región en el texto de nuestra Ley Fundamental. El término aparece en el título segundo de la segunda parte de la Constitución, “Gobiernos de provincia”. El art. 124, en la parte pertinente, faculta a las provincias a “*crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines...*”. A partir de esta referencia es preciso determinar el alcance de la expresión, teniendo en cuenta que existen distintos tipos de regiones y diferentes modelos de regionalización.

Debemos precisar entonces el sentido que le ha dado el constituyente a esta nueva modalidad institucional. Pensamos que su finalidad está vinculada con el desarrollo económico y social, como así también con la necesidad de compatibilizar y armonizar facultades interjurisdiccionales y/o concurrentes. Ello, a fin de evitar superposición de autoridades y fragmentación de responsables en aras de lograr la resolución concertada de conflictos y la búsqueda de soluciones conjuntas a asuntos compartidos.

Acá no se está creando un nuevo nivel político de gobierno, sino que la provincia sigue siendo el centro de redistribución territorial del poder, y la región está constreñida al logro de objetivos de carácter económico y social. Queremos destacar en este punto que la región para el constituyente es un modo de descentralización administrativa del poder en el te-

ritorio. Esto, a diferencia de lo que ocurre con la Nación, las provincias, la Ciudad de Buenos Aires y los municipios, los que con distinta intensidad y jerarquía, reúnen en común facultades correspondientes al dictado de sus propias normas de organización y de gestión (dentro de sus respectivas esferas de competencia) y a la elección de sus autoridades, o sea todas las características que definen a un centro autónomo de poder.

La Constitución, por lo tanto, en lo que hace a la región ha optado por una concepción jurídica en sentido particular, ya que se la reconoce sólo para el cumplimiento de fines limitados. En otros ordenamientos, en cambio, se la concibe en sentido más pleno, es decir, como una forma de descentralización política dotada de autonomía, como en los casos de España e Italia. Claro que en estas dos experiencias nos encontramos frente a países unitarios que deciden adoptar una suerte de neofederalismo o de “Estado autonómico-regional”, como muchos constitucionalistas españoles caracterizan a su país. En lo que respecta a la Argentina no olvidemos que a diferencia de los países europeos citados, nosotros constituimos un Estado federal. Dentro de un esquema clásico federal -inspirado en la Constitución de los EE.UU-, las provincias gozan de esta nueva facultad que debe prosperar por medio de la celebración de convenios, con conocimiento del Congreso de la Nación.

El criterio que acabamos de exponer no constituye una opinión aislada. Al respecto, Dromi y Menem consideran que *“el regionalismo concertado es el que más eficientemente compatibiliza los intereses de la unidad nacional con la diversidad local”*. Y, más adelante, en consonancia con nuestra postura, entienden que *“no debemos confundirnos y dar otro nombre al federalismo. El único regionalismo a promover en el país es el que surge de una realización acabada, real y sólida del federalismo, no el que es producto de la constitución de regiones con poder político por encima de las provincias. El regionalismo válido y posible para la Argentina, es el de la integración y coordinación del esfuerzo en pos de los intereses comunes”*<sup>7</sup>.

En el mismo sentido, Bidart Campos sostiene que *“el regionalismo -si así cabe llamárselo- que escuetamente esboza la nueva norma incorporada por la reforma (...), no intercala una nueva estructura*

---

<sup>7</sup> Carlos DROMI y Eduardo MENEM, ob. cit., pág. 400.

*política en la organización tradicional de nuestro régimen, en el que se mantiene la dualidad distributiva del poder entre el Estado federal y las provincias. Las provincias siguen siendo las interlocutoras políticas del gobierno federal, y el nivel de reparto competencial. Las eventuales regiones no vienen a sumarse ni a interponerse".* Más adelante nuestro autor le da aún más luz a las incertidumbres que suscita la nueva figura institucional cuando expresa que *"la regionalización prevista implica un sistema de relaciones interprovinciales para la promoción del desarrollo que el artículo califica como económico y social y, por faltar el nivel de decisión política, tales relaciones entre provincias regionalizadas habrán de ser, en rigor, relaciones intergubernamentales, que no podrán producir desmembramientos en la autonomía política de las provincias".* Por otra parte, Bidart es concluyente al momento de definir a esta facultad como propia de las provincias; *"no puede dudarse que la competencia para crear regiones está atribuida a las provincias (...). Al crear las regiones, las provincias pueden establecer órganos con facultades propias. No obstante, estos órganos no serán niveles de decisión política (...)"* <sup>8</sup>.

También nos parece importante recordar la opinión de otros dos reconocidos constitucionalistas y ex constituyentes que han consagrado gran parte de sus análisis a la interpretación y al desarrollo de nuestro federalismo, Quiroga Lavié y Rosatti. El primero define al instituto como "región para el desarrollo económico y social"; para luego afirmar que *"la idea fuerza de la Constitución es que sean las propias provincias las que dispongan su regionalización a través de acuerdos para el desarrollo; y que dicho fenómeno de descentralización no sea impuesto por el gobierno central, como ocurriera durante los gobiernos de facto"*. En lo que hace a las modalidades de regionalización elegidas por el reformador, el publicista estima que a través de este instituto se va a *"poder institucionalizar en nuestro país la práctica de la descentralización de potestades a favor de agencias independientes, como es habitual en los Estados Unidos"* <sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Germán J. BIDART CAMPOS, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1995, t. VI, págs. 523/4/5.

<sup>9</sup> Humberto QUIROGA LAVIÉ, *Constitución Argentina comentada*, Buenos Aires Zavalía, 1996, págs. 707/708.

Rosatti también enfatiza el carácter estrictamente provincial de esta potestad, *“corresponderá a las provincias (y no a la Nación) -acentúa- diseñar el mapa regional (o los mapas regionales, para mejor decir) conforme a la materia legislada (...). Se procura inducir un sistema regional sectorial o particular antes que plenario (las regiones se estructuran para fines específicos), instrumental y adjetivo en lugar de político o sustantivo (en la medida en que la región no constituye una macroprovincia dotada de autonomía)...”*<sup>10</sup>.

La opinión autorizada de Colautti viene a sumarse a lo dicho hasta ahora, él considera que la *“relación entre región y desarrollo marca una clara diferencia entre la región como instrumento de promoción, compatible con nuestra fórmula federal y la región como presupuesto del Estado regional que constituye una forma de estado diferente del federalismo y ajena a nuestro sistema”*<sup>11</sup>.

### 3.c.2. Potestades del gobierno federal

Ahora bien, también aparece la temática regional en la denominada “nueva cláusula del progreso o del progreso social”, en ella (párrafo 2º), el reformador le confiere al Congreso Nacional una serie de facultades de tipo programático y finalista entre las cuales se encuentra la de velar por el “crecimiento armónico de la Nación” a través de una serie de acciones que “tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”. Lo expresado acá por el constituyente no debe ser de ningún modo entendido como el poder de crear dichas regiones.

En este punto queremos desentrañar el sentido de la disposición inserta en el inc. 19 del art. 75, que consagra las atribuciones del Congreso de la Nación. A nuestro criterio esta cláusula concuerda perfectamente con la ya citada del art. 124 puesto que importa la realización de actos distintos de los de creación de regiones. Potestad que como ya hemos visto les compete con exclusividad a las provincias. En este caso el Con-

<sup>10</sup>Horacio Daniel ROSATTI, ob. cit., págs. 216/17

<sup>11</sup>Carlos COLAUTTI, *Derecho constitucional*, Buenos Aires, Universidad, 1996, pág. 80.

greso, en función del trazado y definición regional que previamente hubieran efectuado las provincias, debe llevar a cabo medidas que posibiliten un desarrollo con equidad e igualdad de dichas unidades territoriales o entes de gestión regional. Todo ello en aras a la mejor integración territorial económica y social de la Nación. En segundo lugar, consideramos que la región también ha sido tomada en consideración a las circunstancias históricas que han ido delineando un concepto de ella alejado del que estamos tratando aquí. Se trata de una noción subjetiva fundada en elementos de corte tradicional y que sin lugar a dudas han ido delineando espacios regionales en sentido histórico y hasta sociológico.

No es otro el significado que le otorgan a la cláusula que venimos considerando, los autores a cuya opinión hemos recurrido precedentemente. Por ejemplo, Bidart Campos considera que *“no parece que pueda reputarse que el art. 124 y el inc. 19 del art. 75 apunten a competencias concurrentes. En cambio, sí queda la impresión de que la regionalización que acuerden crear las provincias para el desarrollo económico y social en ejercicio de sus competencias deberá coordinarse -y, mejor aún: concertarse- para que la regionalización guarde armonía y coherencia con las políticas federales diferenciadas, todo ello en virtud de que las competencias provinciales siempre se sitúan en el marco razonable de la relación de subordinación que impone la Constitución federal”*<sup>12</sup>.

### 3.c.3. Mecanismo institucional para la creación de las regiones

En función de lo antedicho, todo acuerdo de integración regional debe pasar por la modalidad de los llamados tratados parciales que instituye el art. 125 C.N.. Se trata de una disposición prevista en la Constitución histórica y que en su aplicación ha dado lugar a distintas modalidades de entendimiento entre diferentes provincias y con posterioridad la interpretación llevó a la posibilidad de que la Nación y hasta municipios, también fuesen parte en estos convenios. El uso que las provincias han hecho de esta potestad ha variado en el tiempo. En un primer período sirvió para la

---

<sup>12</sup>Germán BIDART CAMPOS, ob. cit., pág. 527.

regulación de los límites interprovinciales y cuestiones interjurisdiccionales vinculadas con la administración de justicia. Pero, es a partir de la década del '50, que el instituto cobra un sesgo diferente y muy útil para la configuración de un federalismo de concertación.

Así, ha servido para la creación de entes interjurisdiccionales -C.F.I., Cofirene, Cofema, etc.- la gestión de autoridades de cuenca, como las de los ríos Bermejo y Colorado, entre otras, la realización de obras de infraestructura -puente Santa Fe-Paraná-, la puesta en marcha de actividades comerciales -Corporación del Mercado Central de Buenos Aires-, etc. De hecho, ha sido de utilidad para la viabilización del concepto de región a que se alude en el artículo anterior. Hoy, con los distintos tipos de convenios que estimula la Ley Fundamental estos acuerdos deberían cobrar un nuevo auge y una mayor precisión y aval jurídicos.

Rosatti comparte esta posición, pues considera que *“la cláusula que habilita la región como creación interprovincial establece que dichas articulaciones deberán ser comunicadas al Congreso Nacional. No se requiere de su aprobación sino de su conocimiento; con ello se resguarda la autonomía provincial (absteniéndose el Gobierno federal de imponer regiones a las provincias)...”*<sup>13</sup>. Como podemos apreciar, el comentarista está apelando en todo momento, aunque de modo implícito a lo establecido en la primera parte del art. 125 C.N.. Colautti, por su parte, entiende que las regiones deberán constituirse por medio de *“leyes-convenio locales o tratados parciales que institucionalicen una coordinación interprovincial”*<sup>14</sup>. Nuestra interpretación del alcance y mecanismos de materialización de la cláusula citada del art. 124 de la C.N., toma como punto de partida a la doctrina más autorizada, muchos de cuyos más destacados exponentes son citados en el presente documento. Entendemos que estamos frente a una modalidad de tipo instrumental encaminada a una nueva articulación de las relaciones interprovinciales. Por supuesto, que creemos que la Nación es susceptible de participar en aquellas iniciativas en que se encuentre involucrado algún aspecto que hace a su competencia. Pero, dicha intervención de ningún modo debe invadir la esfera exclusiva de las provin-

---

<sup>13</sup>Horacio Daniel ROSATTI, ob. cit., pág. 217.

<sup>14</sup>Carlos COLAUTTI, ob. cit., pág. 80.

cias. Queremos destacar igualmente que el constituyente no ha acogido la noción de regionalismo como nuevo nivel político de gobierno. De esta manera ha descartado la variable basada en la creación de estructuras territoriales homogéneas ni tampoco ha impuesto que deban concretarse necesariamente al mismo tiempo y cubriendo toda la superficie del país.

Creemos, sin embargo, que partiendo del esquema constitucional vigente se podrá arribar a un federalismo de concertación vigorizado en relación con las iniciativas precedentes. Este deberá ir estructurándose con el acuerdo expreso de las partes -las provincias- y en la medida de sus necesidades. Se trata de un plan paulatino en el tiempo que llevará necesariamente a un modo diferente de toma de decisiones, en base a una genuina participación intrafederal. Pero, los acuerdos deben ir lográndose desde la base y no por medio de la actitud autoritaria del centro.

### *3.d. Dominio de los recursos naturales y medio ambiente*

En la órbita de los recursos naturales el constituyente ha considerado pertinente establecer de manera explícita que su dominio originario le pertenece a las provincias (art. 124 *in fine* C.N.). La potestad, de todas maneras, le competía a ellas, aun con anterioridad a la reforma. Ella surgía de manera implícita en la medida que no había sido materia delegada a la Nación. Sin embargo, la práctica institucional había puesto de manifiesto una conducta constante de las autoridades nacionales lesiva de la competencia provincial en la materia. De hecho se trató de un accionar inconsulto y contrario a la Ley Fundamental de parte de la Nación, consistente en arrogarse el ejercicio de funciones en materia de recursos naturales ubicados en territorio provincial. Este inadecuado manejo de atribuciones produjo muchas veces un vaciamiento del dominio provincial sobre dichos recursos.

En la actualidad, la clara disposición de nuestra Ley Fundamental mencionada tiende a revertir este proceso, pues en la medida que no se discuta quién es el titular del dominio tampoco resulta factible desconocer a quién le compete el ejercicio jurisdiccional. En derecho existe un principio fundamental según el cual la jurisdicción se deriva del dominio y por lo tanto su ejercicio le compete a quien es su titular, salvo que la ley establezca lo contrario para casos particulares y con carácter excepcional.

En lo que hace a la protección del medio ambiente, la sola inclusión de una cláusula expresa en el articulado constitucional en el capítulo consagrado a “nuevos derechos y garantías”, habla por sí misma. A partir de esta realidad toda actividad que pueda comprometer la calidad de vida debe estar reglamentada de modo de evitar la producción de daños al ambiente. El deslinde de competencias entre la Nación y las provincias surge de nuestra Constitución Nacional independientemente de la materia de que se trate. Claro que, en relación con lo ambiental, es necesario tener en cuenta que siendo nuestra Ley Fundamental un producto del siglo pasado, esta temática no aparecía ni por asomo en su articulado con anterioridad a la reforma. Hoy a la cuestión se refiere la cláusula contenida en el tercer párrafo del nuevo art. 41. Esta expresa que *“corresponde a la Nación dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementirlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”*.

Comenzaremos observando el criterio general determinado en nuestra Ley Fundamental en materia de deslinde. Recurriendo a los principios generales, la división de competencias entre la Nación y las provincias surge de la aplicación del art. 121, conforme al cual las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación. Es decir que la Nación posee una competencia de excepción, ya que ella debe resultar de una delegación expresa, hecha a su favor por parte de las provincias. Las provincias tienen una competencia general, conformada por todas las atribuciones remanentes, o sea todas aquellas que no le han sido expresamente reconocidas a la Nación. La Constitución también establece que la competencia nacional tiene una jerarquía superior a la provincial y que en consecuencia es suprema.

El análisis debe continuar con la observación de otras disposiciones agregadas por la reforma al texto constitucional. En el capítulo dedicado a los gobiernos de provincia, el constituyente ha considerado conveniente expresar que *“corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”* (art. 124 C.N.). Esta disposición debe ser considerada con cuidado en la medida que al titular del dominio de algún bien como regla general le corresponde el ejercicio de la jurisdicción sobre el mismo, como ya ha quedado dicho con anterioridad. Es decir que al titular del dominio de una cosa, en nuestro caso de recursos naturales, le compete el ejercicio de las jurisdicciones susceptibles de ser ejercitadas sobre ellos. Cada una de dichas jurisdic-

ciones se corresponderá con alguna función de gobierno que hace a la utilización del recurso sobre el cual ella se ejerce. En nuestra materia, como hemos visto, se ha producido una delegación a favor de la Nación en lo que hace a la determinación de “presupuestos mínimos” para la protección ambiental, los que deberán aplicarse necesariamente en relación con el uso de los recursos naturales. Ahora bien, la combinación de ambas disposiciones -arts. 41 y 124- nos induce a pensar que la delegación se efectuó bajo la condición de que su ejercicio no importara un vaciamiento del dominio que tienen las provincias sobre esos mismos recursos. De otro modo no se entiende cuál habría sido la intención del constituyente al establecer la cláusula de resguardo de la competencia provincial que importa el art. 124 *in fine*.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ya ha tenido oportunidad de manifestarse al respecto. El pronunciamiento se produce como respuesta a una demanda deducida por un particular contra la provincia de Buenos Aires que persigue la inconstitucionalidad de una norma provincial que homologa un acuerdo entre el gobernador y una empresa privada. En la parte pertinente, la sentencia sostiene que son *“las autoridades administrativas y judiciales del Estado de la Provincia de Buenos Aires las encargadas de valorar si la obra proyectada afecta aspectos tan propios del derecho provincial, como lo es todo lo concerniente a la protección del ambiente. En efecto, corresponde reconocer en las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, como asimismo valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido. Tal conclusión -prosigue el alto tribunal- cabe extraerla de la propia Constitución, la que, si bien establece que le cabe a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, las no pueden ser alteradas”*. Para concluir esta cuestión el fallo considera que *“la solución propuesta tiene respaldo en el respeto de las autonomías provinciales”* (C.S., 16/5/95, “Roca, Magdalena c/ Buenos Aires, Provincia de s/ inconstitucionalidad”).

Luego en un fallo que nos parece crucial para la definición de esta importante materia contemplada en el tercer párrafo del art. 41 C.N., la Corte avanza en la definición del alcance de las facultades de cada uno de los niveles territoriales mencionados. Se trata de la sentencia “Villivar,

Silvana c/ Prov. del Chubut y otros”, (C.S.J.N. 17/4/07) en la cual consideró que “es inadmisibles (art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación) el recurso extraordinario interpuesto contra el rechazo de los recursos contra el pronunciamiento que admitió el amparo ambiental y condenó a paralizar los trabajos de exploración y explotación de la mina hasta tanto la autoridad provincial de aplicación convocara a la audiencia pública prevista en el art. 6° de la ley 4032 del Chubut y se pronunciara expresamente con respecto al estudio de impacto ambiental presentado por la empresa minera”.

Pues bien en el caso de marras lo que se discute es el alcance de la jurisdicción local en materia ambiental minera. Al respecto, la provincia, en la que se debía desarrollar un emprendimiento de extracción aurífera a cielo abierto y utilizando cianuro, en ejercicio de su poder de policía y como complementación de la normativa nacional de presupuestos mínimos había reglamentado la cuestión. Así, había dictado una norma particular prohibitiva de esa modalidad de extracción de minerales. A ello se agrega como temperamento general dentro de Chubut, la exigencia de aprobación expresa, previa audiencia pública, del estudio de impacto ambiental exigida en los arts. 6° y 7° de la ley 4032 de la Provincia antes del inicio de actividades capaces de degradar el medio ambiente. Pues bien la Corte Suprema considera que estos parámetros “no contradicen las leyes nacionales 24.585 y 25.675, dictadas con arreglo al art. 41 de la C.N., ya que la facultad que tienen las provincias de complementar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección del medio ambiente, supone agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada”.

#### **4. Consideraciones finales**

- El análisis de las modificaciones de naturaleza federal efectuadas por la última reforma de la Constitución pone de manifiesto en todas ellas, un empeño común de parte del redactor tendiente a vigorizar nuestra forma de Estado. Esto es así en todos los temas que hemos abordado y lo mismo ocurre con el nuevo régimen contemplado en el art. 75, inc. 2 para la sanción de la ley de coparticipación federal. También debe considerarse en el balance que estamos haciendo la revitalización de los municipios,

a través del reconocimiento explícito de su autonomía, como límite al poder constituyente local, el que en adelante no podrá utilizar un régimen de mera autarquía para dotarlos de personería jurídica.

- Asimismo, otros artículos que hacen a la cuestión federal establecen de manera invariable el fortalecimiento del ámbito local. Así ocurre, en materia de intervención federal (art. 75, inc. 31), de nuevas potestades provinciales (art. 124, 1ª parte), de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (art. 129). Todas estas cuestiones, juntamente con las consideraciones particulares en materia de desarrollo territorial del inc. 19 del art. 75 (“nueva cláusula del progreso”), nos están señalando un claro rumbo deseado por el constituyente de reforma, el que se sitúa en el camino de la recuperación del federalismo.

- La consideración de nuevos ámbitos para la construcción de variadas modalidades encaminadas a asegurar la dialéctica Nación-Provincias-Municipios, han sido organizados desde una concepción proclive al protagonismo conjunto de todos los niveles de gobierno sin distinción. De este modo se termina con una dinámica caracterizada por la supresión de los niveles inferiores toda vez que se imponía la búsqueda de herramientas pasibles de asegurar un accionar conjunto.

- A nuestro entender estas observaciones que hemos realizado constituyen hoy un denominador común que obliga al intérprete, a que en caso de dudas, sobre la solución de una situación particular, debe optar por aquel temperamento que se traduzca desde el ángulo jurídico-institucional en una revalorización de las reglas que inspiran a nuestro sistema federal.

- Es nuestra opinión, que el constituyente ha apostado a favor de un modelo federal de concertación que ubica a la Argentina en el camino hacia el fortalecimiento de la periferia, a fin de reequilibrar el excesivo vigor que han acusado las fuerzas centrípetas en la historia de nuestro federalismo. De este modo será posible compensar la excesiva concentración de poder que puede resultar del proceso de integración continental que hemos inaugurado junto a las naciones limítrofes.

- Desafortunadamente, nuestros comentarios se circunscriben a la descripción de las disposiciones constitucionales, nada decimos sobre experiencias en materia de aplicación. Ello es así, pues más allá de las aspiraciones del constituyente, la labor legislativa no las ha acompañado. Tomemos por caso, lo relativo a coparticipación impositiva y podremos comprobar que pese a que se imponía la sanción de un nuevo régimen en la materia *antes de la finalización del año 1996* (cláusula transitoria

6º), nada se hecho al respecto. Como consecuencia de ello, el Ejecutivo nacional ha invadido de tal manera las potestades provinciales, que la situación en este punto tan sensible para la existencia de un federalismo real es mucho peor que la que existía antes de la reforma del '94.

## **ILEGITIMIDADES CONSTITUCIONALES EN NOMBRE DEL FEDERALISMO**

por MARIO A.R. MIDÓN

Hace muchos años, en uno de los tantísimos estudios dedicados al tema, don Pedro Frías recordaba que el federalismo entre nosotros había quedado entre las cosas que nadie cree pero todos perdonan.

La acertada expresión, proveniente de un calificado autor que ha hecho escuela en la docta reivindicando los valores federales, pintaba con mucha elocuencia los sinsabores que la prevalencia de las tendencias centrípetas han tenido sobre las centrífugas, en un país donde la desfederalización es moneda corriente al extremo que, al decir del mismo maestro, la provincia se ha sucursalizado.

Sin desconocer ese dato de la realidad y no precisamente porque seamos indulgentes ni cómplices con la política de desfederalización que de modo regular se viene gestando en el país desde hace muchos años, en esta ocasión creo necesario que los hombres de provincia nos hagamos cargo de las ilevantables cargas que podemos reprochar a los gobiernos de varios Estados de nuestra federación. Imposiciones éstas que algunos practican en nombre de un federalismo mal entendido.

Porque, justo es decirlo, la desfederalización no responde sólo al interés de los beneficiarios de aquella propensión, si por tales puede identificarse a quienes desde el gran puerto agitan esa bandera. La responsabilidad es compartida por la indolencia y comodidad de las provincias y sus gobiernos, quienes -con las excepciones que reconoce toda reglantes que la acción prefirieron la omisión, y de modo consciente o inconsciente optaron por el silencio cuando debían hacer escuchar su voz. Por eso hoy vemos a muchas carentes de iniciativa, contemplando el casi exánime cuerpo de lo que algunos en su momento dieron en llamar la “inviabilidad” de las provincias, calificativo que gatopardismo mediante el cual aspiraba a suprimirlas a través de la forzada fusión de varias de ellas.

En este tema, como en muchos otros, el constitucionalismo con su secuela de libertades y división de poderes ha tenido un triunfo pírrico, enseñaba Karl Loewenstein. Para el maestro de Massachussets, no obstante que las leyes fundamentales han florecido en todas las latitudes, nada garantiza al hombre de nuestro tiempo, que hoy -por el solo de hecho de decir que vive amparado por una Constitución- convive en un hábitat donde reina suficiente equilibrio entre el poder y la libertad.

Ya se sabe que, como muchos emblemas políticos, apearse al federalismo ha sido cuestión que en la Argentina vivimos reivindicando. Con las primeras letras aprendemos que somos un Estado republicano y federal, pero con el andar del tiempo, lejos de esas convicciones donde mucho se entremezclan folklore y partidismo, hacemos gala de un federalismo al *uso nostro* que transita por sendas más emotivas que reales y en el que la república misma parece esfumada.

En la vernácula cosmovisión de los intereses creados se ha supuesto muchas veces -desde cierta perspectiva provincial- que el federalismo es un coto de caza para el “caudillismo”, escuela de “autonomía de cierta partidocracia”, “botín administrativo” para los detentadores de turno, cuando no “ámbito de reserva para negocios- non santos” que escapan al control de la Nación toda.

Pero, desde la óptica centralista, esa lectura tiene su correlato. El federalismo es para otros una “ilusión normativa”, la suma de territorios que reportan “agobiantes cargas al gobierno central”, “forzado legado institucional” que debe reformularse con su extinción, y apenas “una silueta electoral” que perfila sus chances cuando es capaz de adicionar el *quantum* distrital a la hora del sufragio.

Un lugar común para quienes somos del interior suele ser que en ocasión de estas reuniones, permutemos dolores que, de modo regular y constante, suelen tener un responsable que no es otro que el gobierno federal.

Pues bien, sin abdicar de la cuota -altísima por cierto que corresponde a ese orden de gobierno- quiero en esta ocasión pintar algunas de las razones atribuibles a los Estados miembros que explican por qué ese federalismo no funciona del modo debido. Vamos a hablar entonces de las ilegitimidades constitucionales que en muchas provincias se practican en nombre del federalismo.

Para que no quepan dudas de qué estamos hablando, conveniente es precisar que tomamos el concepto “legitimidad” como propio de aquella

noción de un derecho querido por el pueblo; lo que a *contrario sensu* lleva a caracterizar como derecho ilegítimo a la porción del ordenamiento que no goza de aquiescencia popular.

Aunque la voz que tratamos es esencialmente política, no puede ignorarse que en su continente y contenido imbrica un sentido de justicia, concepto que junto a los de validez y vigencia viene a presentar el estándar ideal de lo que debe ser todo precepto en la visión que predica el Estado de Derecho.

Pero volviendo al objeto de estas líneas, el test constitucional que autoriza descalificar como ilegítimos ciertos contenidos de algunas leyes fundamentales de provincias argentinas, pasa en lo central por el reproche que merecen aquellas que:

- a) autorizan la reelección indefinida del gobernador y vice;
- b) las que estipulan que la banca pertenece al partido político;
- c) las que confieren una mayoría ficta en la Legislatura a la primera minoría y en el cierre de estos enunciados;
- d) aquellas donde el Poder Judicial se integra por voluntad del Ejecutivo con el amén del órgano representativo.

Veamos, el porqué del pecado anotado en cada uno de los casos expuestos.

- Una cosa es la reelección del gobernador y vicegobernador, y para alentar su conveniencia o inconveniencia variados argumentos concurren. Pero, otra distinta es la reelección indefinida de quienes encarnan el poder de los poderes, porque una posibilidad tan desmedida de continuidad torna realizable bajo disfraz republicano, la inconcebible figura de una monarquía que apenas se diferencia de las “absolutas” por la época en que se la practica y su mentada elegibilidad.

Por más esfuerzo argumental que se haga para validar esa propuesta política, es insostenible a esta altura de la historia el suponer que una sociedad estará satisfecha con la perspectiva de que en el devenir ella reconozca, ininterrumpidamente, como manifestación de poder a un mismo y repetido exponente.

Que tal estocada puede ser repelida con la espada de la soberanía popular no lo desconocemos. Pero el arma, en el caso y para el caso, carece de filo suficiente y luce herrumbrosa para herir las naturales ansias de libertad humana. Sobre ellas no puede erigirse la impropiedad de suponer que un ciudadano en uso de razón aspira a un horizonte vital

donde es posible -aunque más no fuera a título de chance- que siempre y para siempre exista un único detentador.

- Otro resabio digno de mención que todavía luce rozagante en algunas constituciones provinciales es el que reserva la propiedad de las bancas confiriendo semejante atributo a los partidos políticos que han propuesto a los candidatos que las ocupan.

Adueñarse de la representación de los cuerpos representativos es herramienta por demás inicua para torcer el sentido del mandato que ella encierra. Se sabe que el grado de pertenencia -en visión realista como innegable- pasa por transferir la voluntad popular al capricho de un grupo de dirigentes, receptores solapados de la decisión soberana.

Propiciar que la banca legislativa sea patrimonio de un partido político importa, ni más ni menos, concebir a los legisladores como decorativas e inanimadas figuras de un museo de cera, donde tales exponentes se limitan a ocupar el espacio físico asignado por sus dueños para ser objeto de la inquieta mirada de ignotos visitantes que hasta podrán admirarse por la perfección de esas estatuas. Es que mandato imperativo y revocabilidad del mandato por exclusiva decisión de un partido político son las dos caras de una misma moneda falsa, adulteración que por su tosca envergadura no puede pasar inadvertida en el mercado de los valores institucionales.

- En conexión con la necesidad de monopolizar el poder, otro ingrediente que coadyuva a ese objetivo es el de idear con raras combinaciones demarcatorias de la geografía y la mixtura de sistemas electorales, a veces absolutamente antitéticos, un Poder Legislativo en el que el partido gobernante ostenta vergonzosas mayorías que, en algunos casos llega a superar los dos tercios del total de componentes del órgano representativo.

La audaz receta, ideada para producir escuelas de docilidad legislativa, amén de borrar casi todo vestigio de representación minoritaria, sepulta de un plumazo cualquier intento de pluralismo, porque la arlequinesca mayoría se impone y se sobrepone como fruto de un tramposo proceso que inviste de representación formal a quienes sólo representan los intereses de aquel que diagramó y mantiene el perverso sistema.

- Finalmente, en este recuento de exacciones constitucionales, todavía sobreviven constituciones provinciales en las que el Poder Ejecutivo recluta a su antojo a los integrantes del Poder Judicial llamado a contro-

larlo, contando para ello con plena y anticipada voluntad de un Legislativo refrendatario.

Si el controlado designa a su controlante una regla elemental demuestra que en esos lugares el quehacer de tales órganos estará más próximo al descontrol que a la revisión. De las iniquidades apuntadas, ésta es la más opinable y relativa. En consecuencia, la que mayores y mejores excepciones ofrece, desde que hay provincias donde a pesar de estilarse tal modelo de integración del Judicial, se constata la existencia de magistrados independientes que cumplen su rol con justificado olvido de quien los nominó.

Mas como las excepciones no constituyen regla, el ideal de los tiempos es que la atribución que allí mantiene el Ejecutivo sea modificada para evitar sus indeseables efectos.

La enumeración realizada demuestra que el ideal del autócrata provincial -el mismo que después de sortear las fronteras de su limitada geografía tratará por otros medios de proyectar su experiencia al orden federal- se refleja en un espejo donde aquel sujeto que dice ser federal se presentará como el que puede ser *sine die* el único gobernante, con una Legislatura donde sus acólitos le rindan pleitesía, desde el casi monocorde sitial donde cualquier “desobediencia” se alecciona con la pérdida de la banca y, en un ámbito donde el Judicial es un convidado de piedra en la mesa del poder.

Por fortuna estos resabios de ilegitimidad no son tantos. Pero la referencia de su menor cuantía no es razón para ignorarlos. Mucho menos para no combatirlos. En el fondo de esta semblanza lo que está en juego es la calidad de vida institucional de un puñado de argentinos, a quienes les tocó habitar en la periferia de la Patria. Allí donde el poder estatal es todo, o casi todo, y el individuo apenas un guarismo más a la hora de votar.

Huelga recordar que a ellos también los alcanza el republicanismo que proclama el art. 1º de la Ley Mayor de la Nación.



# ASPECTOS POLÍTICOS DEL FEDERALISMO

por GUILLERMO E. BARRERA BUTELER

**SUMARIO:** 1. La antinomia “porteñismo vs. provincialismo”. 2. Del sistema político argentino del siglo XIX al del siglo XXI. 3. El Senado desvirtuado. 4. Consecuencias de la desvirtuación del Senado. 5. Conclusiones y algunas propuestas.

## 1. La antinomia “porteñismo vs. provincialismo”

Hablar de aspectos políticos supone hablar del poder y en toda relación federal la cuestión del reparto del poder entre las comunidades federadas y el gobierno central es el eje del equilibrio dinámico de fuerzas que aquélla supone.

En el caso de la relación federal argentina, la historia nos muestra un proceso en el que las provincias conquistaron a sangre y fuego su derecho a existir como estados autónomos, enfrentándose a una postura centralista que apoyaba la hegemonía porteña, a la cual -siguiendo a Dardo Pérez Guilhou- llamaremos “porteñismo”<sup>1</sup>. Es por demás conocido cómo, entre 1810 y 1820, el “porteñismo” procuró cercenar a los pueblos del interior su legítimo derecho a ejercer la soberanía que había “retrovertido” a ellos<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Dardo PÉREZ GUILHOU, *Las provincias y la organización nacional 1852-1853*, Mendoza, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, 2003, pág. 14 y ss..

<sup>2</sup> La teoría de la retroversión del poder fue la base de la argumentación de Juan J. Castelli en el Cabildo Abierto del 22 de Mayo de 1810 y esa posición fue reforzada y complementada por Juan José Paso con la teoría de la gestión de negocios (Víctor TAU ANZOÁTEGUI y Eduardo MARTIRÉ, *Manual de historia de las instituciones argentinas*, Buenos Aires, Macchi, 1975, págs. 325 a 327).

negándoles tomar parte en la conducción del país independizado. Esa actitud, está claro, explica los sucesos de 1820<sup>3</sup>.

Por eso, el maestro mendocino dice acertadamente que *“si se analizan detenidamente las causas históricas del nacimiento de nuestro sistema federal, no nos caben dudas de que la principal fue dada por la errónea y monopólica política llevada a cabo por los hombres de Buenos Aires o por lo que la hicieron desde allí”*<sup>4</sup> y luego, citando a Julio Irazusta agrega que los centralistas *“no sólo retacearon a los provincianos la participación en la política general que comporta toda cooperación en una gran empresa de orden práctico, sino también la lealtad de gobierno local propio que les dejaba el antiguo régimen. Sobre todo los trataron como habitantes de países conquistados y procedieron como torpes conquistadores”*<sup>5</sup>.

## 2. Del sistema político argentino del siglo XIX al del siglo XXI

Es verdad que la adopción, por parte del constituyente de 1853 del sistema de reparto de competencias con poderes limitados y excepcionales para el gobierno central y residuales para las provincias (actuales arts. 5º, 121, 122 y conc. C.N.), significó un claro triunfo de las provincias en este punto, pero sólo un normativismo cerrado e ingenuo puede llevarnos a pensar que la cuestión quedó zanjada con ello. La experiencia argentina confirma las palabras de Antonio La Pέργola cuando, interpretando a Friedrich, dijo que *“el federalismo es cosa demasiado móvil y fluida para que se pretenda describir su naturaleza en términos estáticos... se trata no sólo de un proceso estructural, sino también y sobre todo, de un proceso histórico”*<sup>6</sup>. Por eso, para abordar este tema es necesario *“despertar al jurista de un largo sueño dogmático”*<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> La sublevación de Arequito el 7 y 8 de enero y luego la batalla de Cepeda el 1º de febrero que motivó la caída del Directorio y la disolución del Congreso.

<sup>4</sup> PÉREZ GUILHOU, ob. cit., pág. 11.

<sup>5</sup> Julio IRAZUSTA, *Tomás de Anchorena*, Buenos Aires, La Voz del Plata, 1950, pág. 105, citado por PÉREZ GUILHOU, ob. cit., pág. 13.

<sup>6</sup> Antonio LA PÉRGOLA, *Tecniche costituzionale e problemi delle autonomie garantite. Riflessioni comparatistiche sul federalismo e sul regionalismo*, Padova, CEDAM, pág. 124.

Es indiscutible que, pese a la claridad de las normas constitucionales, la disputa por el reparto del poder entre los distintos sujetos de la relación federal argentina subsiste. Sigue siendo un problema no resuelto que atraviesa toda nuestra historia, siempre signado por la antinomia “porteñismo vs. provincialismo”, sin que hasta hoy, a más de ciento cincuenta años, se haya logrado una síntesis superadora en una visión integral de la Nación que la conciba como una comunidad de comunidades formada sobre la convicción de una unidad de destino y sobre la base de los principios de solidaridad, subsidiariedad y participación.

La diferencia entre lo que ocurría en el siglo XIX y lo que ocurre hoy en el siglo XXI es que en aquel entonces la antinomia era explícita y las provincias eran protagonistas principales de la vida política y hoy no. En el siglo XIX la disputa por el poder se daba prioritariamente entre las provincias y el gobierno central y sólo de manera accesoria o secundaria entre partidos o facciones políticas. Las provincias hacían la guerra entre sí y con el poder central; ellas firmaban los acuerdos y pactos que, en número mayor a un centenar<sup>8</sup>, fueron tejiendo el entramado de solidaridad basado en principios, valores y objetivos compartidos sobre el que termina consolidándose la unión nacional y encauzándose el proceso que llevó a la organización institucional del país. Los “pactos preexistentes” a que hace referencia el Preámbulo de la Constitución Nacional son pactos entre provincias.

Esa realidad contrasta con la que vemos hacia fines del siglo XX cuando el acto constituyente reformador de 1994 tuvo como base el llamado “Pacto de Olivos”, que no fue un acuerdo entre provincias, sino entre los jefes de los partidos políticos mayoritarios. Ese solo hecho revela hasta qué punto las provincias han sido desplazadas por los grandes partidos políticos nacionales del centro de la vida política nacional, en la que irrumpen con fuerza, como efecto del fuerte liderazgo personal de sus conductores políticos<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> *Idem*, pág. 128.

<sup>8</sup> El equipo de investigadores dirigido por Laura San Martino de Dromi ha recopilado ciento cuatro pactos interprovinciales celebrados en el período que corre entre el armisticio de Luján del 17 de febrero de 1820 y el Convenio de Unión entre la Confederación y el Estado de Buenos Aires del 6 de junio de 1860.

<sup>9</sup> Es el caso de la Unión Cívica Radical con Hipólito Yrigoyen y del Partido Justicialista con Juan Domingo Perón.

Sin lugar a dudas, los cambios políticos ocurridos en el siglo XX en la Argentina responden a un proceso de democratización del sistema político en el que debemos señalar como hitos la entrada en vigencia de la Ley Sáenz Peña en 1912 y luego el advenimiento de la democracia social con la profundización de las reformas de la legislación laboral a partir de la década del '40 y las reformas constitucionales de 1949, 1957 y 1994. Pero también es un hecho que ese proceso de democratización no supo asimilar al federalismo. Se reemplazó un sistema político apoyado en "oligarquías provinciales" (Liga de Gobernadores), en el que faltaba democracia, pero había federalismo, por otro en el que se profundiza la democracia, por la incorporación a la vida política de amplios sectores sociales antes excluidos en los hechos, pero el federalismo comienza a languidecer frente al fortalecimiento de liderazgos carismáticos nacionales que, por supuesto, acarrió una concentración de poder en el Ejecutivo Nacional.

No fueron ajenos a este fenómeno los profundos cambios operados en la sociedad con el advenimiento de la "cultura mediática"<sup>10</sup>, que tempranamente influyeron modificando el modo de hacer política. La utilización de los nuevos medios tecnológicos permitió de alguna manera establecer una vía de contacto directo entre el líder carismático nacional y los habitantes de todo el país, sin distinción de provincias, que debilitó a los liderazgos y grupos políticos locales. De esta manera, el clientelismo del antiguo sistema basado en caudillos locales se adaptó a la nueva realidad forzándolos a éstos a encolumnarse tras un líder nacional del que, en muchos casos se auto denominaron "soldados".

El debate político comienza entonces a quedar centrado casi exclusivamente en cuestiones de política nacional que, si no hacen desaparecer, al menos eclipsan y subordinan a las cuestiones de política local.

La desaparición física de los líderes carismáticos nacionales no importó revertir el cambio operado, porque el espacio de aquéllos tendió a ser ocupado por sus partidos políticos y sus grupos dirigentes, también nacionales.

Adviértase que ni el art. 38 C.N., ni la ley orgánica de los partidos políticos, les exige en forma explícita a los partidos nacionales que en su

---

<sup>10</sup> Véase Fernando MARTÍNEZ PAZ, "Política educacional. Fundamentos y dimensiones", Buenos Aires, Academia Nacional de Educación, Estudios N° 15, 1998, pág. 45.

estructura, organización, funcionamiento y proceso de toma de decisiones deban adecuarse a los principios federales. Sí se les requiere una organización y funcionamiento democráticos, aunque no siempre lo cumplan.

En este contexto, que se fue consolidando a lo largo del siglo XX, un sistema electoral en el que los partidos, antes que los electores, nominan a los candidatos a ocupar cargos públicos electivos.

Hoy podemos decir que, desde la estructura normativa, contribuye a ese resultado la falta de “primarias” o internas abiertas, aun cuando en algunos casos son exigidas por el ordenamiento jurídico<sup>11</sup>; pero la práctica de los comportamientos políticos es todavía peor, porque en los hechos ya no hay internas, ni abiertas ni cerradas y los candidatos a ocupar cargos electivos e incluso las autoridades partidarias, son seleccionados en “mesas chicas” de cúpulas, cuando no surgen de la reflexión íntima y personal de un único dirigente que, en el mejor de los casos, es ratificada por aclamación en algún acto partidario predispuesto a tal fin.

De esta manera se comprende que es natural que el funcionario que resulta electo sienta que se debe, antes que a sus electores, al partido que lo llevó en la lista o, peor aún, al o a los dirigentes que lo “ungieron”<sup>12</sup>. Eso explica la existencia de un sistema de férrea disciplina partidaria, conjugado con lealtades personales sinceras o interesadas, que en muchos casos trae como consecuencia que los intereses políticos provinciales y regionales queden relegados y postergados en función de las estrategias y tácticas del partido, o del sector interno del partido, para conquistar o conservar el poder en la Nación.

---

<sup>11</sup> Es el caso de la provincia de Córdoba donde las “elecciones internas abiertas, simultáneas y obligatorias” exigidas por el art. 104 inc. 22 de la Constitución reformada en 2001, nunca han sido llevadas a cabo por falta de reglamentación.

<sup>12</sup> La acepción en que se utiliza el verbo hace referencia a la antigua costumbre de untar con óleo una parte del cuerpo de una persona para otorgarle una dignidad especial (coronación, proclamación, entronización). El acceso al cargo de los legisladores se parece más a esa antigua modalidad de acceso a las dignidades que a la republicana elección libre por parte de los representados.

### 3. El Senado desvirtuado

Esas circunstancias explican el fenómeno que Pedro J. Frías viene denunciando desde hace más de treinta años cuando dice que “*el Senado es el órgano de las autonomías por su origen, no por su conducta*”<sup>13</sup> y concluía en que “*la experiencia argentina de este siglo no autoriza a atribuir importancia a las posibilidades de las provincias en el control del gobierno federal, en orden a intereses específicamente provinciales*”<sup>14</sup>.

El Senado argentino ha sido concebido por el constituyente como el instrumento por excelencia para hacer efectivo el principio de participación federal. A través de él las provincias, como sujetos de la relación federal, debían “tomar parte” en el proceso de elaboración de las decisiones de la federación y, aunque por su estructura y concepción originaria no podría haber tenido la eficacia del *Bundesrat* alemán<sup>15</sup>, es evidente que no alcanza a cumplir la función que, con una estructura casi idéntica, cumple en forma efectiva el Senado norteamericano. Un estudio sobre federalismo comparado elaborado para el C.F.I.<sup>16</sup> nos dice que según las estadísticas consultadas, en el Senado de los Estados Unidos resulta excepcional ver que en una votación, más de un 90% de los senadores oficialistas apoyen las iniciativas del Poder Ejecutivo y que más de un 90% de los senadores opositores se opongan. Ocurrió así sólo en el 17% de las votaciones entre 1921 y 1948, el porcentaje cayó al 3% entre 1950 y 1960, para elevarse al 35% en los años '70.

---

<sup>13</sup> Pedro J. FRÍAS, *Introducción al derecho público provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1980, pág. 96.

<sup>14</sup> *Idem*, pág. 97.

<sup>15</sup> Los *länder* alemanes tienen una participación más directa y activa en el proceso de formación de las leyes porque, por un lado, sus representantes en el *Bundesrat* son designados y removidos por los gobiernos de éstos discrecionalmente y, además, el sistema de votación exige que los diversos votos que corresponden a cada *land* sean emitidos en forma unánime.

<sup>16</sup> Jorge E. DOUGLAS PRICE y Carlos ROSENKRANTZ, “Las cuestiones del federalismo. Análisis de la reforma constitucional desde la perspectiva del federalismo comparado”, C.F.I., t. 1, págs. 90 y 91.

Estos comportamientos contrastan con el comportamiento del Senado argentino donde, aun sin estadísticas que citar podemos atrevernos a afirmar en base a los datos de la experiencia que la regla es la disciplina partidaria y por eso, en muchos casos, vemos a senadores votando favorablemente proyectos que no son precisamente coincidentes con los intereses de la provincia que representan y, en la mayoría de los casos, encontramos a la representación de una misma provincia votando dividida, es decir, los senadores de determinada provincia elegidos por la mayoría en un sentido y el senador por la misma provincia elegido por la minoría, en sentido opuesto, pese a que se supone, los tres están representando un único interés: el de la misma provincia.

Eso nos permite sostener que el Senado argentino está desvirtuado, entendida esta expresión en su sentido literal de habersele quitado la virtud que lo caracteriza, su sustancia y su vigor<sup>17</sup>. La desvirtuación de la institución concebida por el constituyente como vía institucional por excelencia para hacer efectiva la participación de los sujetos que integran la federación en el proceso de adopción de decisiones colectivas tiene, a no dudarlo, graves consecuencias en la dinámica de la relación federal y se nos muestra como una de las principales causas del “proceso de desfederalización”.

Ahora bien, dentro de este panorama sombrío, no puede dejar de señalarse que hay honrosas excepciones personales de senadores que han priorizado el interés de su provincia por sobre las directivas del bloque. Pero de manera particular es importante destacar la excepción, no ya individual sino institucional, que demuestra que pese a las falencias en su instrumentación, el federalismo sigue siendo uno de los principios que integran el núcleo no negociable de la cultura política argentina y que, a pesar de todo, reaparece con vigor en los momentos cruciales.

Me refiero, como es obvio, a la histórica y extensa sesión del Senado de la Nación que tuvo lugar entre el 16 y el 17 de julio de 2008 cuando, pese a una composición del cuerpo que, según la integración de los bloques hacía presagiar todo lo contrario, fue rechazado el proyecto de ley que ratificaba la Resolución N° 125/08 del Ministerio de Economía. En

---

<sup>17</sup> Véase *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 21ª edición.

esa ocasión, el clamor de los pueblos del interior y el sentido de responsabilidad del representante frente a sus representados pudo más que la disciplina de bloque y eso revela que la Argentina no renuncia a su histórica vocación de ser federal, a pesar de todo.

#### **4. Consecuencias de la desvirtuación del Senado**

Pero la excepción que señalamos no es más que eso y aunque constituye, ciertamente, una esperanzadora bocanada de aire fresco que nos reafirma en la convicción de que todavía es posible construir el país federal que desde hace dos siglos queremos ser, es imprescindible asumir que el sistema político, tal como está estructurado, no es funcional al logro de ese objetivo histórico, entre otras cosas porque desvirtúa al Senado y, en consecuencia, a la participación de las provincias como sujetos de la relación federal.

El despojo de atribuciones y recursos de que han sido víctimas las provincias argentinas por parte del gobierno central por más de un siglo no puede encontrar otra explicación que la desvirtuación del Senado porque, si éste hubiera actuado cumpliendo mínimamente el rol para el que lo concibió el constituyente, jamás podría haber ocurrido.

Esta afirmación se verifica con sólo tomar como muestra tres circunstancias: el abuso de la intervención federal, la distorsión del sistema de reparto de recursos y la amplia y continuada delegación de potestades legislativas en el Poder Ejecutivo.

Es sabido que, aunque en esto se advierte un punto de inflexión a partir del restablecimiento del orden constitucional en 1983, durante por lo menos setenta años el gobierno federal hizo un uso abusivo de su atribución constitucional de intervenir a las provincias y, sea con la participación activa del Senado o con su posterior silencio cómplice, el instituto previsto como remedio político extremo para garantizar la unión y la supremacía de la Constitución Nacional, fue empleado con móviles reales de carácter partidario para suprimir gobiernos locales opositores o incómodos al poder central.

La causal invocada fue en todos esos casos la de garantizar la forma republicana de gobierno, introducida como es sabido por la reforma de 1860 y que se entendió configurada, por ejemplo, por las siguientes cir-

cunstances: a) Tachando de fraudulentas las elecciones de autoridades locales, para intervenir a Buenos Aires, Corrientes y Mendoza en 1917. b) Por el hecho de haberse sucedido en el gobierno durante “más de un tercio de siglo... ciudadanos unidos por estrechos vínculos de parentesco o por intereses comerciales”, para intervenir a Salta en 1918. c) Afirmando que la situación financiera provincial contrariaba la forma republicana de gobierno, para intervenir a Mendoza en 1924. d) Sosteniendo que las sentencias de sus jueces no se adaptaban a la filosofía emergente de la Constitución reformada, para intervenir a Salta en 1951 y a Buenos Aires en 1952. e) Porque habían triunfado en las elecciones provinciales “partidos de filiación peronista”, para intervenir “preventivamente a Buenos Aires, Chaco, Río Negro, Santiago del Estero y Tucumán en 1962. En todos estos casos la peculiar interpretación del alcance de la causal constitucional de intervención fue hecha por el Poder Ejecutivo Nacional y el Senado guardó un silencio, inexplicable si se analiza desde la óptica del federalismo, pero obvio si se lo examina desde la lógica de las lealtades y antagonismos partidarios.

La notable distorsión del sistema constitucional de reparto de recursos tributarios, que arroja como resultado un fisco nacional opulento que subordina y disciplina por el rigor de la necesidad a provincias languidecientes, cuenta entre sus causas originarias con la inexplicable prolongación por casi ochenta años de la vigencia “transitoria” y “excepcional” del impuesto a las ganancias en los términos del actual art. 75 inc. 2 C.N. ¿Cuáles serán las razones de “defensa, seguridad común y bien general del Estado” justificantes del ejercicio de esta potestad excepcional del Congreso, que se mantienen vigentes todavía después de tanto tiempo? Habría que preguntárselo a los senadores nacionales que mantienen vigente ese despojo.

En el mismo orden de ideas se inscribe la inacción del Senado en orden a dar cumplimiento a la cláusula transitoria sexta de la Constitución Nacional, que fijaba la finalización de 1996 como plazo para la sanción del nuevo régimen de coparticipación federal. Trece años después de vencido el plazo, no sólo no se ha aprobado el nuevo régimen, sino que el Senado ni siquiera ha intentado llevar a cabo la etapa a su cargo y, de esa manera, el reparto de los recursos compartidos sigue quedando al arbitrio del gobierno federal.

La amplia y generosa delegación de potestades legislativas en el Poder Ejecutivo Nacional que el Congreso, con el voto favorable del Senado,

viene haciendo desde hace años, bajo el pretexto de la emergencia, afecta no sólo a la forma republicana de gobierno, por la lesión que implica a la división de los poderes, sino también al federalismo, porque de esa manera las provincias resignan la intervención que la Constitución les acuerda en el proceso de formación de las leyes.

El voto expreso, o el silencio, de la mayoría de los representantes de las provincias en el Senado ha hecho posible esos avasallamientos de las autonomías provinciales, que no son más que tres ejemplos de una larga lista que podríamos confeccionar. Eso nos revela que cuando hablamos de un Senado desvirtuado, no estamos haciendo un enfoque puramente teórico, doctrinario o de principios, sino que la efectiva pérdida de “la virtud que lo caracteriza, su sustancia y su vigor” tiene consecuencias muy concretas en la profundización del proceso de desfederalización.

Ahora bien, la disciplina partidaria nacional tiene impacto también en la política local. Prueba de ello es la escasa o nula utilización por las legislaturas provinciales, de su atribución de dar instrucciones a los senadores nacionales que representan a la provincia en el Congreso Nacional o de exigirles rendición de cuentas y aprobar o desaprobar su gestión. Esta atribución está explícita en las constituciones de Córdoba (art. 110 inc. 5), La Rioja (art. 102 inc. 16) y Tierra del Fuego (art. 105 inc. 6) y debe considerarse implícita en todas las demás constituciones provinciales, porque hace a la esencia de la representación, pero su utilización es sumamente excepcional. Sin embargo, no es difícil conjeturar que, si el sistema político argentino tuviera efectivamente a las provincias como sujetos que ejercen una auténtica cuota de poder por sí mismas, con independencia del partido político que circunstancialmente gobierna a cada una, ese instituto prestaría una gran utilidad para reforzar el nexo entre representantes y representados, porque ha sido con esa intención que fue concebido.

## **5. Conclusiones y algunas propuestas**

El análisis que se ha efectuado nos permite concluir que el antiguo problema argentino de la antinomia entre porteñismo y provincialismo, lejos de haberse resuelto por una síntesis superadora que nos presente una nueva visión de nación federal integrada sobre la base de una con-

ciencia de unidad de destino, se ha definido por la imposición del porteñismo, aunque aparezca disimulada bajo otros ropajes, a veces aparentemente contrapuestos entre sí.

Es que los partidos políticos nacionales, como nuevos protagonistas de la vida política, que disputan entre sí el poder, sean éstos de derecha, de izquierda o de centro, aunque en muchos casos esgrimen un discurso federal y hasta provincialista, que despierta con facilidad una adhesión pronta y espontánea, adoptan indefectiblemente un comportamiento porteñista y centralista cuando llegan al poder. De ahí que podamos sostener que los intereses locales se han quedado sin presencia institucional real.

La reforma constitucional nacional de 1994, aunque trajo avances para el federalismo en otros aspectos, en el que nos ocupa no ha contribuido a mejorar la situación, sino más bien lo contrario, porque la nueva integración del Senado ha formalizado y “blanqueado” la intermediación partidaria en la representación de las provincias y ha fraccionado la voluntad de éstas (dos por la mayoría y uno por la minoría); por otro lado, la elección directa de Presidente y Vicepresidente por un sistema electoral de distrito único, con todo lo que significa de avance en lo que hace a la legitimidad democrática, trajo aparejada la pérdida de importancia relativa del pronunciamiento popular en la gran mayoría de las provincias, porque a la fórmula que saca ventaja en la provincia de Buenos Aires, sólo le va a interesar el resultado de dos o tres de los distritos con mayor cantidad de población y el resto del país, en general, resultará irrelevante.

Otra conclusión a la que podemos arribar es que las deficiencias del federalismo argentino tienen una raíz ética y cultural, antes que normativa. Hay en la base del problema graves falencias de ética republicana. Por un lado se advierte una cuestión de lealtad del representante con las personas e intereses que representa, que tiene que ver con el sentido de pertenencia a la provincia que lo eligió que debería ser más fuerte que el que lo vincula al “proyecto político” del dirigente partidario que lo incluyó en la lista. Por otro lado y como contracara, falta una profunda toma de conciencia del pueblo de su derecho a pedir cuentas a sus representantes de sus actos y decisiones, no mediante actos de prepotencia o violencia, como pueden ser los denominados “escraches”, sino por vías institucionales o, al menos, pacíficas y civilizadas si no hay suficientes de las primeras.

Pero el derecho tiene también su aporte que hacer desde lo normativo, aclarando que las normas no tienen virtualidad para producir un cambio de este tipo, que como hemos dicho tiene base ética y cultural, sino

que en el mejor de los casos pueden crear condiciones que favorezcan ese cambio.

En esta línea se nos ocurren tres propuestas concretas:

- Agregar exigencias legales para el reconocimiento de partidos políticos nacionales, de manera tal que sus cartas orgánicas deban garantizar una organización y funcionamiento que, además de democrática, se ajuste a la forma federal del Estado.

- Disminuir el efecto de “arrastré” de las opciones políticas locales por las opciones políticas nacionales, prohibiendo las elecciones conjuntas nacionales, provinciales y municipales. Aunque muchas constituciones provinciales admiten la simultaneidad de elecciones en forma explícita (San Luis, art. 94; Santa Cruz, art. 70 inc. 2; Santiago del Estero, art. 45), la Constitución de Chubut prohíbe que las elecciones locales sean simultáneas con las nacionales cuando se realiza una elección presidencial (art. 90 inc. 7). La propuesta es hacer extensiva a todo tipo de elecciones la prohibición, que debería ser incorporada a la Constitución Nacional en una futura reforma, pero bastaría que sea incluida en las leyes electorales provinciales, salvo en los casos arriba mencionados que requeriría una reforma constitucional local.

- Fortalecer el vínculo entre representante y representado, para evitar que la intermediación necesaria de los partidos políticos tenga efectos distorsivos. A esos fines la legislación electoral nacional y de partidos políticos contribuiría si incluyera el sistema de elecciones internas abiertas simultáneas y obligatorias, por un lado y admitiera las candidaturas independientes con una razonable reglamentación. Pero una reforma constitucional podría hacer una gran contribución en este sentido incorporando el instituto de la revocatoria popular de los mandatos de los senadores nacionales, de manera tal que el pueblo de la provincia que eligió a un senador, tenga en sus manos la posibilidad de revocar anticipadamente el mandato conferido cuando compruebe que el representante no interpreta adecuadamente o no defiende como debiera sus intereses.

Sabemos que las dos ideas fuerza básicas de la Constitución Nacional son la república y el federalismo y sabemos también que ambas pasan hoy por una de sus etapas más oscuras en la historia nacional, porque prácticamente han sido desmanteladas. Pero, como hemos dicho, todavía forman parte esencial del núcleo no negociable de principios, valores y creencias de la cultura política argentina y eso nos pone frente al desafío de reconstruir la república y la federación, como camino para lograr la síntesis superadora de aquella antinomia entre “porteñismo” y “provincialismo”.

# NOTAS SOBRE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL FEDERALISMO ARGENTINO

por JOSÉ MANUEL BELISLE (H)\*

**SUMARIO:** I. Primeras palabras. II. Sinopsis de la regulación jurídica de partidos políticos en Argentina. III. Hacia un diagnóstico sobre organización y funcionamiento de los partidos políticos argentinos. IV. Apunte final.

## I. Primeras palabras

De acuerdo con una definición simple, el federalismo es la forma de Estado caracterizada por la división territorial del poder, a través del reparto de competencias que la Constitución realiza entre la federación y las entidades que la componen.

En las democracias contemporáneas, la disputa por el acceso al poder está mediada por los partidos políticos <sup>1</sup>. Por eso, revisar la organización y funcionamiento de estas instituciones supone abordar un aspecto político relevante del federalismo argentino <sup>2</sup>, en el que las nociones de poder y derecho confluyen en un grado similar de complementariedad y antagonismo.

La regulación jurídica de los partidos políticos tuvo un desarrollo progresivo en Argentina, tanto como sucedió en derecho comparado, alcan-

---

\* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales y Profesor de Derecho Constitucional (Universidad Nacional de Córdoba). Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Madrid). Secretario del Instituto de Federalismo.

zando rango constitucional con la Reforma de 1994, que estableció reglas precisas en la materia. De ese modo, como en todo estado de derecho, se busca previsibilidad, certeza y en fin, seguridad jurídica, en un componente vital del régimen político nacional.

El tiempo transcurrido desde su constitucionalización, por una parte, y los veinticinco años de democracia ininterrumpida en Argentina, por la otra, son razones válidas para emprender un diagnóstico sobre la organización y el funcionamiento de los partidos políticos en Argentina, en perspectiva jurídica. Evidentemente, no es posible lograr un objetivo tan pretencioso en apenas unas líneas. Por eso, las notas que siguen solamente contienen una aproximación preliminar, en el marco de una línea de investigación en curso sobre esta compleja temática.

## II. Sinopsis de la regulación jurídica de partidos políticos en Argentina

1. Definir con precisión qué se entiende por “partido político” presenta cierta dificultad. La voz “partido”, ha significado a lo largo de la historia de la política de Occidente “... *división, conflicto, oposición dentro de un cuerpo político*”, y desde fines de la Edad Media “... *ha conservado siempre esta referencia a un conjunto de elementos en competición o en discusión con otra serie de elementos en un conjunto unificado*”<sup>3</sup>. Desde esa perspectiva, poco importa entonces cuál

---

<sup>1</sup> Por eso, como sostuvo Kelsen, sólo por ilusión o hipocresía se puede sostener que la democracia es posible sin partidos políticos. Ver H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Guadarrama, 1975.

<sup>2</sup> Cada modelo federal tiene particularidades distintivas (históricas, geográficas, culturales, económicas, jurídicas y políticas) que llevan a la doctrina a hablar de “federalismos”, precisando en cada caso: federalismo argentino, norteamericano, suizo, etc. Ver Antonio HERNÁNDEZ, “Los sistemas políticos federales”, en Antonio Hernández (coord.) y otros, *Derecho público provincial*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2008, pág. 26.

<sup>3</sup> Ver Seymour Martin LIPSET y Stein ROKKAN, “Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales”, en *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 1992, págs. 233-234.

sea el régimen político ni tampoco el nombre dado a los partidos, pues si seguimos ejemplos dados por la doctrina, de alguna manera aquéllos existieron con Pericles, Demóstenes, Espartaco, Mario, Silas; como también fueron partidos güelfos y gibelinos; tories y whigs; jacobinos, girondinos y montañeses <sup>4</sup>. Sin embargo, “partidos políticos” es una expresión reservada para grupos con determinada estructura y definidas funciones, que comenzaron a formarse a mediados del siglo XIX <sup>5</sup>.

En efecto, puede afirmarse que en distinto tiempo y lugar hubo tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, y demás núcleos o expresiones políticas que disputaban poder, como los unitarios y los federales durante la organización nacional en Argentina, e incluso el PAN y la Liga de Gobernadores décadas después. Pero no partidos políticos propiamente dichos, en el sentido moderno de la palabra, cuyo desarrollo va ligado a la extensión de la democracia representativa, el reconocimiento del sufragio popular y en algunos países, a las prerrogativas parlamentarias <sup>6</sup>. Es decir, los partidos políticos son organizaciones que surgen cuando el pueblo tiene el derecho de participar en la gestión del poder, y consecuentemente sectores más amplios de la sociedad civil se insertan en el sistema político, puesto que con este fin se organizan y actúan <sup>7</sup>. En algunos países, incluso, se ha sostenido que cumplieron un “papel integrador”, sirviendo para ayudar a “... *integrar comunidades locales en la nación o en una federación*” <sup>8</sup>. Con ese alcance y dadas sus nuevas funciones, los partidos dejaron de ser concebidos como “facciones” <sup>9</sup> para convertirse poco a poco, en Ar-

---

<sup>4</sup> Mario Justo LÓPEZ, *Partidos políticos*, Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1968, págs. 18-19.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Ver, Maurice DUVERGER, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957 (5ª reimp., 1974), pág. 15. En sentido similar, respecto de la relevancia del proceso de imposición del sufragio universal para el desarrollo de los partidos, Dieter NOHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994 (1ª reimp., 1995), págs. 23-32.

<sup>7</sup> Anna OPPO, “Partiti politici”, en Norberto BOBBIO, Nicola MATTEUCCI y Gianfranco PASQUINO, *Dizionario di politica*, Milán, TEA, 1990 (5ª reimp., 1996), pág. 768.

<sup>8</sup> Ver S. LIPSET y S. ROKKAN, ob. cit., pág. 234.

<sup>9</sup> En efecto, señaló Madison que una de las ventajas de la Unión consistió en su tendencia a “... *suavizar y dominar la violencia del espíritu de partido*”, propio de las

gentina y en el mundo, en “instituciones” fundamentales del régimen democrático <sup>10</sup>. Por tanto puede afirmarse que un partido político es, en términos contemporáneos, toda asociación voluntaria perdurable en el tiempo, dotada de un programa de gobierno de la sociedad en su conjunto, que canaliza determinados intereses sectoriales y que aspira a ejercer el poder político o a participar en él mediante su presentación reiterada a los procesos electorales <sup>11</sup>, que se forma en torno a estructuras orgánicas institucionalizadas.

Por otra parte, en cualquier orden jurídico la legislación sobre partidos políticos está estrechamente ligada al sistema electoral, porque este último opera como variable para explicar las características de la organización y funcionamiento de los sistemas de partidos <sup>12</sup>. Por eso, aunque podrían analizarse en forma aislada uno o más partidos políticos, un estudio integral debe al menos considerar el sistema de partidos del ordenamiento de que se trata, vale decir, el sistema de interacciones que resulta de la competición entre partidos <sup>13</sup>. Los elementos que caracterizan a los sistemas de partidos se pueden agrupar, sucintamente, en: a) número de

---

facciones, las que caracterizó como “... cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o en minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común, o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o los intereses permanentes de la comunidad considerada en conjunto”. Ver *El Federalista* X. Se cita por la edición del Fondo de Cultura Económica, México, 1943 (6ª reimp., 1998), págs. 35-6.

<sup>10</sup> En efecto, “... la democracia representativa liberal queda, de esta manera, definida como democracia de partidos. De considerar a los partidos como definidores negativos del ‘buen gobierno’, se pasa a la convicción, basada en la práctica, de que no hay democracia pluralista si no hay partidos políticos”. Ver Raúl MORODO y Pablo Lucas MURILLO DE LA CUEVA, *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, México, UNAM, 2001, pág. 17; cit. por Daniel ZOVATTO, “Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada”, en Daniel ZOVATTO (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM-IDEA, pág. 3.

<sup>11</sup> Ramón COTARELO, *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema, 1985. A falta de un concepto unívoco, se pueden ver diversas definiciones de partidos, todas como marco de referencia, en Daniel ZOVATTO, “Regulación jurídica de los partidos políticos en...” cit., págs. 19-20.

<sup>12</sup> Dieter NOHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, ob. cit., págs. 34-35.

<sup>13</sup> G. SARTORI, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1980, vol. 1, pág. 69.

partidos relevantes; b) nivel de polarización ideológica, y c) nivel de institucionalización<sup>14</sup>.

2. En Argentina, tal como sucedió en otras partes del mundo, la regulación jurídica de los partidos políticos se produjo gradualmente, recién a partir de las primeras décadas del siglo XX. El proceso se dio progresivamente por la extensión de la democracia, el creciente desarrollo de los derechos de asociación, de petición y de reunión, y el ejercicio de derechos políticos como el sufragio, especialmente después de la sanción de la llamada ley “Sáenz Peña” N° 8871, en 1912.

El texto original de la Constitución sancionada en 1853 no especificaba el régimen electoral para diputados nacionales. En 1857 la ley 140 fijó el sistema de lista completa, con el propósito de asegurar la gobernabilidad. Pero de ese modo, también se mantenía la hegemonía de los sectores conservadores. Esto era posible porque sólo una pequeña franja de la población votaba en las elecciones, que los caudillos locales controlaban manipulando las listas electorales o a los propios ciudadanos, en el marco del voto “cantado” (formulado a viva voz). Como las elecciones de presidente y vicepresidente eran indirectas a través de la reunión de colegios electorales (reflejo del federalismo norteamericano), el peso de los caudillos (reunidos en torno a la “Liga de Gobernadores”) cobraba valor definitorio. En los primeros años de la Confederación Argentina, un grupo disidente de Buenos Aires, el Partido Autonomista, en coalición con otros sectores conservadores de las provincias, creó el Partido Autonomista Nacional (PAN)<sup>15</sup>, que acaparó por décadas el régimen político del país<sup>16</sup>, basando parte de su dominio en las prácticas apuntadas.

---

<sup>14</sup> El nivel de institucionalización, a su vez, se puede analizar conforme las siguientes dimensiones: 1) relativa estabilidad de los modelos de competencia interpartidista; 2) arraigo social estable y profundo de los partidos; 3) percepción popular de la legitimidad de los partidos y las elecciones, y de que éstos son los únicos instrumentos para determinar quién gobierna, y 4) un sistema de partidos con reglas y estructuras estables. Ver Mark PAYNE, “Sistemas de partidos y gobernabilidad democrática”, en Mark PAYNE y otros, *La política importa*, BID-Planeta, 2006, págs. 169-170.

<sup>15</sup> Movimiento político surgido sobre 1868, que consagró entre otros presidentes a Sarmiento, Avellaneda y Roca.

<sup>16</sup> David ROCK, *Argentina 1516-1987. Desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín*, 2ª ed., Buenos Aires, Alianza Editorial, 1989, pág. 180.

Ese esquema cerrado no dejaba margen para expresiones políticas opositoras, y prácticamente se mantuvo hasta la aplicación de la ley “Sáenz Peña” en las elecciones presidenciales de 1916. Apenas hubo un efímero cambio con la vigencia del sistema electoral uninominal por circunscripciones (ley 4161, de 1904)<sup>17</sup>, que por ejemplo permitió la consagración del primer legislador socialista en América, Alfredo Palacios. A pesar de la rigidez del régimen político, desde la última década del siglo XIX surgieron núcleos políticos discordantes agrupados de diversas maneras, entre ellas socialistas<sup>18</sup>, anarquistas, católicos<sup>19</sup>, pero particularmente la Unión Cívica Radical, primer partido político estructurado orgánicamente como tal en Argentina<sup>20</sup>, cuyos orígenes se remontan a 1889/1890.

3. La ley “Sáenz Peña”, al instaurar el sufragio universal masculino<sup>21</sup>, igual, secreto y obligatorio, significó la incorporación de vastos sectores al cuerpo electoral, y consecuente, al régimen político<sup>22</sup>. También modificó

---

<sup>17</sup> El sistema electoral por circunscripciones se implementó nuevamente en Argentina años más tarde, en la década del '50 del siglo XX bajo la presidencia de Juan Domingo Perón. Sin embargo, por su diseño significó una versión local del llamado *gerrymandering*, definiendo así un sistema de partido hegemónico. Jorge VANOSI, “El valor de la experiencia en el derecho electoral”, en VV.A.A., *Estudios en honor de Pedro J. Frías*, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 1994, págs. 847-867.

<sup>18</sup> Varias alternativas se suceden a partir de 1890 en lo que hace al proceso de construcción de un partido socialista en Argentina, aunque su “constitución definitiva” se puede situar en 1896. Ver Ricardo FALCÓN y Agustina PRIETO: “Los socialistas y el régimen oligárquico en Argentina (1890-1912)”, en *Cuadernos del Claeh* N° 50, *Los partidos políticos en el Río de la Plata (1890-1930)*, Montevideo, Claeh, 1989, págs. 93-105.

<sup>19</sup> Carlos ZUBILLAGA, “Sincronía de un fracaso. La primera democracia cristiana en Argentina y Uruguay (1902-1924)”, en *Cuadernos del Claeh* N° 50, cit., págs. 107-121.

<sup>20</sup> Sobre el surgimiento de la U.C.R. ver -entre otros- D. ROCK, ob. cit., págs. 214-217; Marcelo PADOAN, *Jesús, el templo y los viles mercaderes. Un examen de la discursividad yrigoyenista*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2002; María GROSSI, “Sistema político y sistema partidario en Argentina y Uruguay. Algunas hipótesis comparativas”, en *Cuadernos del CLAEH* N° 50, cit., págs. 19-30.

<sup>21</sup> El sufragio universal propiamente dicho se instauró recién en 1947, cuando la ley 13.010 reconoció el sufragio femenino.

<sup>22</sup> Carlota JACKISCH y Delia Matilde FERREIRA RUBIO, “El sistema electoral en Argentina”, en Jackisch, Carlota: *Sistemas electorales y sus consecuencias políticas*,

el régimen electoral, incorporando el sistema de lista incompleta, lo cual favoreció una mejor representación que las conocidas hasta entonces. Sin embargo, el período del nuevo modelo político democrático surgido de esa ley e iniciado en 1916 con la presidencia de Yrigoyen, tuvo un abrupto corte en 1930, cuando se produjo el primer golpe de estado en Argentina. Este tipo de quiebre institucional volvió a repetirse y contribuiría a delinear el perfil del régimen político argentino, a lo largo del siglo veinte. Sucesivos y prolongados períodos de gobiernos de facto interrumpieron la vigencia de la propia Constitución Nacional y dispusieron la disolución o proscripción de los partidos políticos. Se conformó así un cuadro condicionante para la organización y funcionamiento de los partidos políticos, como por cierto para la producción y desarrollo de la legislación en la materia <sup>23</sup>. Quizás por estos episodios, la primera Ley Orgánica de Partidos Políticos 16.652, se dictó recién durante el gobierno democrático del presidente Arturo Illia, quien la promulgó en enero de 1965 <sup>24</sup>. Luego de otros tantos golpes de estado, con la recuperación de la democracia en 1983 se sancionó el texto originario y básico de la actual Ley Orgánica de Partidos Políticos (L.O.P.P.), N° 23.298.

La Reforma de 1994 incorporó a la Constitución Nacional los derechos políticos y los partidos políticos, lo cual cobra significativo valor habida cuenta la cambiante legislación sobre estos temas que tuvo Argentina a lo largo de su historia <sup>25</sup>. Además, se introdujo el voto directo para la

---

Buenos Aires, CIEDLA-Konrad Adenauer Stiftung, 1997, págs. 135-165; Marta BONAUDO y Elida SONZOGNI, "Sufragio libre y cuestión social Argentina, 1912-1922", en *Cuadernos del Claeh* N° 50, cit., págs. 143-165.

<sup>23</sup> Entre ellas, pueden mencionarse el decr. ley del 4 de agosto de 1931; las leyes 13.645, 14.032, los decrs. leyes 19.044/56, 4220/62, 7162/62, 7163/62, 7164/62, 12.530/62, y las leyes de facto 19.102 y 22.627. Ver Miguel Angel EKMEKDJIAN, *Tratado de derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1995, t. III.

<sup>24</sup> Sin embargo, hubo antecedentes a nivel provincial donde se "constitucionalizaron" los partidos políticos. Es el caso de la Constitución de Córdoba sancionada en 1923, que incorporó entre las atribuciones de la Legislatura (art. 83 inc. 33), la de legislar sobre la organización de éstos, elección de sus autoridades y de candidatos al comicio.

<sup>25</sup> Se ha planteado en doctrina si es relevante para los partidos políticos ser mencionados constitucionalmente. Algunos entienden que ello no significa mayor reconocimiento. Sin embargo, el ciclo de reformas dadas en Latinoamérica sobre todo a partir

elección de senadores y del Poder Ejecutivo, y se incorporaron institutos de democracia semidirecta en su texto, entre otras disposiciones <sup>26</sup>. La Constitución Nacional define a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático en el art. 38, donde regula aspectos centrales de su estructura y organización. También se refiere expresamente a los partidos políticos en su art. 37, al aludir a las acciones positivas para el acceso a cargos electivos y partidarios en función del género; en el art. 54, al establecer el sistema de elección de los senadores nacionales; en el art. 77 al fijar mayorías agravadas para los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de los partidos políticos; en el art. 85, al regular la presidencia de la Auditoría General de la Nación, que corresponde al partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso; y en el art. 99 inc. 3, al contemplar la atribución del poder ejecutivo de dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, donde exceptúa de los mismos entre otras materias a la electoral y los partidos políticos.

Ese amplio marco constitucional se completa a nivel legal con la vigente Ley Orgánica de Partidos Políticos 23.298 y sus modificatorias; con la ley de financiamiento partidario 26.215, y con la normativa referida a partidos contenida en el Código Electoral Nacional (C.E.N.), ley 19.945 y sus modificatorias <sup>27</sup>. El art. 2º de la Ley Orgánica, proclama que los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de

---

de la década del '90 del siglo XX revelaría que "... *el constitucionalismo latinoamericano... tiende a valorar positivamente a los partidos políticos como mecanismos adecuados para la canalización de las distintas visiones, intereses e ideas de la ciudadanía de cada país. El fortalecimiento de la democracia como sistema político y evitar nuevas dictaduras, aparecen como objetivos de esas constituciones*". Ver Line BAREIRO y Lilian SOTO, "Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal", en D. NOHLEN, ZOVATTO, J. OROZCO y J. THOMPSON (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, pág. 590.

<sup>26</sup> Sobre el punto, nos referimos en Antonio HERNÁNDEZ y José Manuel BELISLE, "Regulación jurídica de los partidos políticos en Argentina", en Daniel ZOVATTO (COORD.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM-International IDEA, 2006, págs. 191-242.

<sup>27</sup> Un análisis más exhaustivo, en Antonio HERNÁNDEZ y José Manuel BELISLE, "Regulación jurídica de los partidos políticos en Argentina", cit..

la política nacional, en concordancia con lo establecido en el art. 38 de la C.N. Mientras que el art. 3º de esa ley, fija como condiciones sustanciales para la existencia de los partidos los siguientes: a) grupo de ciudadanos, unidos por un vínculo político permanente; b) organización estable y funcionamiento reglados por la carta orgánica, de conformidad con el método democrático interno, mediante elecciones periódicas de autoridades, organismos partidarios y candidatos, en la forma que establezca cada partido; y c) reconocimiento judicial de su personería jurídico-política como partido, la que comporta su inscripción en el registro público correspondiente.

Como se puede apreciar, este complejo entramado normativo permite caracterizar la regulación jurídica de los partidos políticos en Argentina como un modelo “maximalista” en la materia<sup>28</sup>. Sin embargo, se plantea el interrogante respecto a cómo opera esa regulación, particularmente en orden a la organización y funcionamiento de los partidos políticos.

### **III. Hacia un diagnóstico sobre organización y funcionamiento de los partidos políticos argentinos**

1. El art. 38 de la C.N., al reconocer los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático, establece también que *“su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a la Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos y la representación de las minorías”*.

En el mismo orden de ideas, el art. 1º de la ley 23.298 garantiza a los ciudadanos el derecho de asociación política para agruparse en partidos políticos democráticos. Esta última norma, garantiza además a las agrupaciones el derecho a su constitución, organización, gobierno propio y libre funcionamiento como partido político, así como también el derecho

---

<sup>28</sup> Conforme criterios de intensidad normativa, las reglamentaciones maximalistas son aquellas que regulan minuciosamente todos los aspectos previsibles de un partido, desde los requisitos o exigencias de su reconocimiento legal (personalidad jurídico-política), hasta las pautas indispensables para el encauzamiento de sus actividades (organización y funcionamiento). Ver Jorge Reynaldo VANOSI, *Teoría constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 2000, t. I.

de obtener la personalidad jurídico-política para actuar en uno, varios o todos los distritos electorales, o como confederación de partidos, conforme a la ley. El texto de esta misma norma se detiene en temas relativos a la organización partidaria, como la carta orgánica y la plataforma (arts. 21 y 22), y asimismo en aspectos referidos al funcionamiento de los partidos, como afiliaciones (arts. 23 a 28) y elecciones partidarias internas (art. 29 y conc.).

Como puede observarse, tanto la Constitución Nacional como la legislación reglamentaria confieren amplias libertades para constituir partidos políticos como para ejercer las actividades inherentes a éstos. Ni la ley 23.298 ni la Constitución establecen un control programático ni ideológico sobre los partidos políticos, y solamente imponen el respeto a sus disposiciones. Se superan de este modo etapas de la historia argentina signadas por proscripciones o restricciones para el reconocimiento de partidos, que en la práctica significaban limitaciones de hecho a su organización o a su funcionamiento<sup>29</sup>. Recientemente, un caso singular se planteó con el partido “Nuevo Triunfo”, cuyos integrantes se identifican con el nazismo, a tenor de los brazaletes, estandartes y saludos de ese núcleo partidario<sup>30</sup>. No obstante estos extremos, la regla es la más amplia libertad en orden a la organización y funcionamiento partidario.

---

<sup>29</sup> Entre ellas, cabe citar por ejemplo jurisprudencia de la Corte Suprema, que décadas atrás había admitido el control ideológico de los partidos “antisistema”, convalidando la negativa a otorgar la personería política a cierta clase de partidos. Ver C.S.J.N., “Partido Obrero”, Fallos 253:133, cit. por Miguel A. EKMEKDJIAN, ob. cit..

<sup>30</sup> La Corte Suprema de Justicia de la Nación, por fallo del 17/3/09, confirmó el decisorio 3423/05 del 5/5/05 que había dictado la Cámara Nacional Electoral, en el que a su vez convalidó un pronunciamiento de primera instancia negando otorgar el reconocimiento judicial para la competencia electoral al partido “Nuevo Triunfo”. Entre los argumentos tenidos en cuenta para resolver, se enfatizó que en el proceso pudo acreditarse que los integrantes de esa agrupación se identifican con el nazismo. Entre otras consideraciones, se señaló que Nuevo Triunfo pidió formalmente la utilización como símbolo partidario de la cruz esvástica, y que sus miembros festejaban el 20 de abril, fecha del nacimiento en 1889 del fundador del nazismo, Adolf Hitler. Se puntualizó que no son las ideas políticas de los miembros del partido Nuevo Triunfo lo que en el caso determina la imposibilidad de reconocerlo legalmente sino la emulación de un régimen basado en pretendidas desigualdades, que agravia ostensiblemente uno de los derechos humanos más elementales que se traduce en concretos actos de discriminación por motivos de raza, sexo y origen nacional.

Ahora bien, desde el punto de vista formal resulta claro que la organización y funcionamiento de los partidos políticos es democrática, como también el ejercicio de sus actividades, en un marco de absoluta libertad. Pero un somero repaso sobre la realidad argentina reciente presenta interrogantes sobre los enunciados postulados en la legislación. Esta circunstancia no escapa a la media latinoamericana en la que nos encontramos inmersos, pues “... *aunque las leyes y reglas partidistas son importantes, no siempre se observan y cumplen fielmente. Muchas veces son violentadas, desconocidas o ignoradas por parte de las cúpulas de los partidos. En este sentido, resulta clave tanto lo que dicen las normas del país... como lo que los políticos deciden y hacen en sus partidos*”<sup>31</sup>.

2. Al hilo de lo anterior, cabe señalar que en los partidos políticos, sean éstos de alcance nacional o de distrito, se notan significativas carencias respecto al funcionamiento de la democracia interna<sup>32</sup>. Con las lógicas excepciones que confirman la regla, por ejemplo a nivel de distrito o en partidos pequeños, los partidos políticos de alcance nacional o genéricamente considerados “grandes” o “tradicionales” (como por ejemplo, el Partido Justicialista), han pasado períodos prolongados de virtual acefalía, parálisis, o directamente se desestructuraron como tales en los años recientes. Prácticamente no hubo, en los dos últimos lustros, elecciones internas, ni para elección de autoridades ni para consagrar candidatos, y de este modo el funcionamiento no aparece como democrático ni se nota la representación de las minorías.

Pocos partidos políticos celebran periódica o regularmente, elecciones internas para consagrar autoridades partidarias. En nuestro país, como en el resto de Latinoamérica, “*Uno de los problemas básicos de los*

---

<sup>31</sup> Ver Flavia FREIDENBERG, “Democracia interna en los partidos políticos”, en D. NOHLEN, D. ZOVATTO, J. OROZCO, y J. THOMPSON, (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de..* cit., pág. 642.

<sup>32</sup> Ver, a título ilustrativo, el caso de la provincia de Córdoba, en el Dictamen de la Comisión Consultiva de Expertos para la Reforma Político-Electoral (CCE), titulado “Así no va más”, ed. Educc, 2008, págs. 102-104. Disponible también en [www.reformapoliticacba.com.ar](http://www.reformapoliticacba.com.ar).

*partidos... ha sido el escaso cambio de autoridades partidistas, la constante reelección de los mismos dirigentes o de afiliados vinculados por lazos no burocráticos y la baja circulación de las elites en puestos de dirección*"<sup>33</sup>. Tampoco es sostenida la práctica de seleccionar candidatos a cargos públicos electivos mediante internas. Los candidatos, especialmente a cargos ejecutivos, resultan consagrados por otros mecanismos ajenos a estas previsiones<sup>34</sup>. Este último aserto se puede corroborar con sólo recordar los vaivenes que siguieron a la sanción de la ley 25.611 en 2002, que había establecido la obligatoriedad de realizar internas abiertas y simultáneas para elegir candidatos<sup>35</sup>. Esa ley fue declarada inconstitucional por los tribunales; luego suspendida provisoriamente por ley 25.684, para las elecciones presidenciales que tuvieron lugar en 2003; dejada de lado en los hechos, por el dictado de varios decretos poco antes de los comicios de 2005; y finalmente, se derogó en 2006 mediante ley 26.191. El mecanismo se mostró inviable por diversos motivos, y en suma desnudó una falencia central del funcionamiento partidario en Argentina<sup>36</sup>.

Si a estas circunstancias estructurales se agregan falencias en la conformación del padrón de afiliados, falta de publicidad adecuada de la normativa interna vigente (carta orgánica partidaria o similar) y deficiente capacitación de sus dirigentes, el diagnóstico respecto a la organización y funcionamiento partidario interno no resulta muy alentador, y más bien revela una situación de crisis significativa.

---

<sup>33</sup> Ver F. FREIDENBERG, ob. cit., pág. 655.

<sup>34</sup> Es ya casi común que el o la primer/a candidato/a de la fórmula para cargos ejecutivos, se atribuya con naturalidad la facultad discrecional de "elegir" su compañero/a de fórmula, con lo cual los mecanismos democráticos de competencia interna son totalmente inexistentes para consagrar candidatos a vicepresidente, vicegobernador/a, etc..

<sup>35</sup> Ver Antonio HERNÁNDEZ y José Manuel BELISLE, "Regulación jurídica de los partidos políticos en Argentina", cit., págs. 208-211.

<sup>36</sup> Sobre el punto, ampliamos en José Manuel BELISLE, "Algo más que cambios legales en el debate sobre reforma política", en Edgar G. FERNÁNDEZ SUÁREZ (comp.), *Reforma política, comunicación y participación ciudadana. Reflexiones para el debate*, Córdoba, ed. Esmeralda, 2008, págs. 7-22; y en José M. BELISLE, "Breve examen sobre la labor del Congreso en la regulación jurídica del régimen electoral y de partidos políticos", E.D. Constitucional, 27 de agosto de 2009, págs. 8-10. Estando en imprenta este artículo, ingresó al Congreso un proyecto de ley titulado "Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral".

Ante la falta de democracia interna, diversas facciones buscan caminos alternativos, y en ocasiones dirimen sus diferendos en elecciones generales. Por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 2003 y de 2007, más de una fórmula de candidatos reconoció expresamente su pertenencia al Partido Justicialista. Pero sin dudas, el modo de resolver mayorías partidarias en comicios generales se mostró con claridad en las legislativas de 2005, cuando en algunos distritos se presentaron como candidatos a senadores varios miembros del Partido Justicialista pero en distintas listas <sup>37</sup>, modalidad que convalidó la justicia, a nuestro entender violentando el mandato expreso del art. 54 de la Constitución Nacional <sup>38</sup>.

3. El sistema de partidos, por su parte, muestra también debilidades importantes. En primer lugar, se observa un alto grado de fragmentación, habida cuenta de que existe un elevado número de partidos políticos en Argentina, tanto a nivel nacional como de distrito. Según datos de la Cámara Nacional Electoral, en 2007 existían 716 partidos reconocidos en el país, de los cuales 42 son de alcance nacional <sup>39</sup>. El mismo informe consignaba que en Capital Federal se asienta la mayoría de estos partidos -de alcance nacional-, 38. En Córdoba, en 2007 había 45 partidos políticos reconocidos por la justicia federal, pero en 2008 quedaron 42, pues 3 tenían la personalidad jurídica suspendida.

Semejante dispersión condiciona otros factores del sistema de partidos, como el nivel de institucionalización. El elevado número de agrupaciones políticas que al menos nominalmente existen, redundan en bajos niveles de estabilidad de los modelos de competencia interpartidista, porque en sucesivas elecciones no siempre se presentan las mismas fuerzas contendientes. Del mismo modo, el arraigo social estable y profundo de los partidos se ve afectado, como también la percepción popular de la legitimidad de los partidos, entre otras razones por la volatilidad de las

---

<sup>37</sup> Ver dos visiones contrastadas de este episodio en Andrés GIL DOMÍNGUEZ, “La elección de los senadores en la Provincia de Buenos Aires”, L.L. 26/7/05; y Pablo MANILI, “Los senadores por la Provincia de Buenos Aires y la Constitución Nacional”, L.L. 17/8/05.

<sup>38</sup> Sobre el punto, ampliamos en Antonio HERNÁNDEZ y José Manuel BELISLE, “Regulación jurídica de los partidos políticos en Argentina”, cit., págs. 210-211.

<sup>39</sup> Ver <http://www.pjn.gov.ar/cne>

agrupaciones políticas que compiten en las distintas elecciones <sup>40</sup>. De todos modos, vale apuntar que estas caracterizaciones varían de una provincia a otra, pues existe un fenómeno de “territorialización del voto” y realineamientos partidarios extendido a lo largo del país, que difiere según se trate de provincias grandes, medianas o chicas <sup>41</sup>.

En la actualidad, el sistema electoral vigente combina diversos tipos según la categoría de cargos electivos en juego. Es mayoritario, para la elección de senadores nacionales (art. 54 C.N.); existe un sistema de doble vuelta para la elección presidencial (art. 94 y ss.); y el sistema proporcional para la elección de diputados nacionales, que supone un sistema pluripartidista. Ahora bien, el elevado número de partidos existentes en el sistema da lugar a la presencia de un partido dominante de tendencia hegemónica <sup>42</sup>, el Partido Justicialista, que acapara varios espacios de poder a través de sus diversas ramas y facciones <sup>43</sup>. Esta situación se corrobora observando la gran cantidad de bloques partidarios existentes en ambas Cámaras del Congreso, varios de los cuales sin embargo adhieren a un mismo “espacio” político nacional <sup>44</sup>. En el caso del Senado, por ejemplo, este extremo es notorio, pues partidos que en otro tiempo tenían un perfil político provincial definido (el Movimiento Popular Neuquino o el Partido Renovador de Salta) han perdido rasgos de su identidad, al confluir regularmente con el bloque mayoritario en el recinto. En otros casos, fuerzas políticas tradicionales en su provincia (el bloquismo sanjuanino, el Partido Autonomista de Corrientes, el Partido Demócrata mendocino, etc.) han ido perdiendo terreno, y no cuentan con representantes en el Congreso Nacional, o su participación en las cámaras es escasa.

---

<sup>40</sup> Ver, a título ilustrativo de estas afirmaciones, el caso concreto de la provincia de Córdoba, analizado por la C.C.E. en el Dictamen “Así no va más”, cit., págs. 96 y 106.

<sup>41</sup> Ver, al respecto, Ernesto CALVO y Marcelo ESCOLAR, *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo, 2005.

<sup>42</sup> D. NOHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, ob. cit..

<sup>43</sup> Luego de las elecciones de 2007, las distintas facciones del Partido Justicialista controlan el Poder Ejecutivo Nacional, ambas cámaras del Congreso y la mayoría de las gobernaciones del país, entre ellas provincias grandes como Buenos Aires, Córdoba y Entre Ríos.

<sup>44</sup> Ver, a título de ejemplo, la conformación del Senado en el período legislativo 2007-2009, en <http://www.senado.gov.ar>

4. Las causas que dan origen a la situación planteada son múltiples. Entre ellas, una cultura política con marcada preponderancia de “caudillos”, en cuya virtud la voluntad de “líderes carismáticos” (en la definición weberiana) suplanta la deliberación y el pluralismo intrapartidario. Estas prácticas se remontan al siglo XIX, como se describió antes, pero se reiteraron a lo largo del siglo XX y persisten en la actualidad. En concordancia con lo anterior, la cultura política argentina presenta rasgos de tipo “parroquial”<sup>45</sup>, en la que además se practica el clientelismo político -intercambio de favores por voluntades electorales-<sup>46</sup>, todo lo cual conforma, en fin, un régimen político de baja calidad institucional.

Propósitos y prácticas movimientistas son también constantes, y de diversa manera se pueden encontrar en varias etapas de la historia nacional (por ejemplo, en 1946-1955, 1973, 1989-1999, 2003-2007). Es decir, en lugar de optar por un partido precisamente como “parte” de un todo -la sociedad- que representa ciertos intereses y en suma es una agrupación estable y voluntaria de personas con el mismo programa político, en Argentina se ha hecho y se hace política con la noción de movimiento. De ese modo, todo suma a la misma expresión o “espacio” político: derecha e izquierda; sectores urbanos y rurales; estratos sociales altos, medios y bajos, etc. La identidad partidaria se torna nebulosa, pero se adscribe a un único movimiento político que se asemeja, como una visión totalizadora de la patria en su conjunto, al pueblo mismo, a toda la Nación. Suele atribuirse al radicalismo yrigoyenista<sup>47</sup> este modo de concebir la política. La “transversalidad” y la “concertación plural” durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) son muestras en ese camino. Pero sin du-

---

<sup>45</sup> Por cultura política se entienden los conocimientos, sentimientos y valoraciones de una población respecto a su sistema político. Es de tipo parroquial, cuando no hay roles políticos especializados, de modo que a la vista de los miembros de esa sociedad la jefatura de un clan o el liderazgo desarrollan roles difusos de tipo político-económico e incluso religioso. En estos casos, el individuo no espera nada del sistema político. Ver G. ALMOND y S. VERBA, “La cultura política”, en *Diez textos...* cit., págs. 171-201.

<sup>46</sup> Sobre el punto, ver fallo de la C.N.E. en “Polino”, del 10/11/05. En doctrina ver, entre otros, Javier AUYERO, *Clientelismo político. Las caras ocultas*, Buenos Aires, Capital Intelectual (C.I.), 2004.

<sup>47</sup> Ver M. PADOAN, ob. cit..

das el peronismo, encarnado en el Movimiento Nacional Justicialista, expresa en forma acabada esta noción, que en la praxis acarrea a veces medidas cuanto menos discutibles, como la cooptación de sectores políticos originariamente opositores, que devienen así en tránsfugas <sup>48</sup>.

Por otra parte, concepciones decisionistas de la política hacen primar intereses de coyuntura por sobre la constitución y la ley, a veces, forzando su interpretación o directamente desatendiendo los mandatos jurídicos. Los gobiernos de facto fueron la máxima expresión de este actuar anómico. Pero, con sutilezas y en el límite de la legalidad, se dictan o dictaron normas mediante las cuales lo jurídico cedió frente a la necesidad o interés político de turno. En este orden, se pueden citar como ejemplos los decrs. 292, 535 y concs., dictados por el Poder Ejecutivo Nacional en 2005, que habilitaron a competir en las elecciones legislativas de ese año a agrupaciones políticas en formación, violentando en los hechos el mandato de la ley 25.611, que al año siguiente fue derogada. Lo mismo cabe sostener sobre la imposición de sumatorias <sup>49</sup>, mecanismo muy discutible que en su día fuera convalidado por la jurisprudencia <sup>50</sup>.

Párrafo aparte en esta línea de análisis, para la fecha de los comicios y casos de simultaneidad. Aun cuando se trata de legislación electoral, evidentemente condiciona el actuar de los partidos. Al respecto, el Código Electoral Nacional (C.E.N., en su art. 53) determina que las elecciones se deben realizar el cuarto domingo de octubre inmediatamente ante-

---

<sup>48</sup> El caso “Borocotó” ha sido sintomático al respecto, reflatando el inconcluso debate acerca de si una banca legislativa pertenece al representante, al partido, o al pueblo. Ver C.N.E., “Pagani, Enzo Luis s/ presentación”, Fallo N° 3738/06, del 29/8/06, en el que se solicitaba a la justicia electoral se impidiese la asunción a su cargo del diputado Eduardo Lorenzo Borocotó y se procediese al corrimiento de la lista oficializada por la coalición que lo propugnó originalmente para el cargo, en virtud de que éste habría manifestado su voluntad de “traspasarse en su calidad de representante del pueblo a las huestes del oficialismo”.

<sup>49</sup> Estas comprenden al menos dos modalidades: a) la existencia de varias boletas con la misma lista de candidatos (una suerte de sumatoria “simple” o “pura”); y b) las llamadas “sumatorias cruzadas” (consistentes en listas oficializadas que proponen las mismas personas para algunos tramos del voto -por ejemplo, la fórmula presidencial- y candidatos distintos para los restantes cargos -por caso, diputados o senadores nacionales-).

<sup>50</sup> Ver C.S.J.N., “U.C.R.-C.F.I. Partido Federal y Frejupo” del 16/11/1989, *Fallos* 312:2192.

rior a la finalización de los mandatos (en diciembre). Así se estableció desde 2004 mediante ley 25.983, la cual precisó además que la convocatoria a elección de cargos nacionales será hecha por el Poder Ejecutivo Nacional. Antes, el C.E.N. facultaba a los ejecutivos provinciales a realizar la convocatoria en sus respectivas jurisdicciones, pero esto generó una gran dispersión, porque se realizaban varias elecciones legislativas en otros tantos distritos a lo largo del año en que fenecían los respectivos mandatos <sup>51</sup>. Además, se distorsionó en algunos casos el sistema, pues se llegó a convocar el comicio para celebrarse diez meses antes de la finalización de los mandatos nacionales, para que las elecciones federales en el distrito concordaran con las de autoridades provinciales <sup>52</sup>. Ahora bien, en una muestra más de la decisión política de coyuntura primando sobre el mandato jurídico, el Congreso aprobó la ley 26.495 (26/3/09) impulsada por el Poder Ejecutivo Nacional. Con esa norma se dispuso fijar por única vez y con carácter excepcional, el 28 de junio de 2009 como fecha para las elecciones de diputados nacionales para el período 2009-2013 y, en los distritos correspondientes, para las elecciones de senadores de la Nación para el período 2009-2015 <sup>53</sup>. El permanente cambio en las reglas de juego quita previsibilidad al sistema, con consecuentes efectos disvaliosos que no parece necesario ampliar aquí.

---

<sup>51</sup> La simultaneidad de elecciones nacionales con comicios provinciales y locales se presta a controversia. Por un lado, sus defensores sostienen que entre otras ventajas, de ese modo se evita el cansancio de la ciudadanía en acudir reiteradamente a votar y además se economizan gastos. Sus críticos, sin embargo, creen que la simultaneidad de elecciones genera el efecto “arrastre” en los votantes, en ambas direcciones, quitando consecuentemente importancia a cada elección, y dando lugar a que la voluntad de los electores se deslice en uno u otro sentido (quien pretende votar una agrupación local, adhiere sin proponérselo a una expresión política provincial o nacional; quien pretende votar cierto candidato a presidente o a gobernador, termina votando involuntariamente a sus adherentes provinciales o locales).

<sup>52</sup> Tal como ocurrió en Misiones. Ver C.N.E., “Movimiento de Acción Popular”, del 30/9/04, en L.L., 25/11/04, pág. 3 y ss., con nota de Marcela BASTERRA, “Simultaneidad de elecciones y principio de razonabilidad”.

<sup>53</sup> La reducción “excepcional” y por “única vez” de plazos electorales no es, lamentablemente, una novedad. Además de los cambios producidos para el proceso electoral de abril de 2003 precitados, ya la ley 23.952 (1991), había alterado los plazos electorales para las elecciones legislativas de aquel año, reduciendo los plazos del cronograma electoral.

En ocasiones, el diseño de las normas jurídicas ha dado lugar a cuestionamientos. El mecanismo de las sumatorias, o la simultaneidad de elecciones nacionales con las provinciales y locales, también podrían merecer esta crítica. Otro tanto puede decirse de aspectos de la organización electoral (boletas, mesas receptoras, modo de fiscalización, escrutinio, etc.). De nada valen, por caso, las instrucciones que las legislaturas provinciales puedan dar a sus senadores, pues al no existir el mecanismo de la revocatoria, éstas se vuelven inútiles<sup>54</sup>. Pero, en lo que a nuestro análisis más interesa, probablemente el llamado “hiperpresidencialismo” argentino, y la secuela de facultades que recaen sobre una sola persona, titular del Poder Ejecutivo Nacional (arts. 87, 99 inc. 1 y concs. de la C.N.), se ubique en sitio preponderante. Al calor del ejercicio indiscriminado de facultades delegadas por el Congreso (art. 76 C.N.), y del dictado de decretos de necesidad y urgencia, el Poder Ejecutivo Nacional ha logrado concentrar en los últimos lustros un poder económico sustantivo, que le permite disponer discrecionalmente de fondos públicos a distribuir conforme lealtades políticas. La falta de una adecuada distribución de competencias en materia tributaria entre la Nación y las provincias, y la carencia de la nueva ley convenio de coparticipación que mandan el art. 75 inc. 2 y la cláusula transitoria sexta de la Constitución Nacional, dan lugar a esta realidad. De tal suerte, junto a un uso indiscriminado de los llamados ATN (art. 75 inc. 9), los actores políticos de las provincias y municipios se someten a los designios del poder central. Si en otro tiempo el Ejecutivo nacional acechaba las autonomías provinciales con la amenaza de la intervención federal, en la actualidad (2009) la “billetera presidencial”<sup>55</sup> impone alineamientos políticos incondicionales, a cambio de auxilio financiero. Las preferencias y opciones políticas locales ceden

---

<sup>54</sup> Por ejemplo, cuando el Congreso de la Nación trató en 2008 la ratificación de la Resolución 125/08 sobre retenciones, la Legislatura de Córdoba (conforme al art. 104 inc. 5 de la Const. Pcial.) instruyó a los senadores nacionales que representan a la Provincia, a los fines de pronunciarse contra la ratificación de la medida promovida por el gobierno nacional. Sin embargo, la senadora Giri desoyó tal instrucción, sin consecuencias jurídicas de ninguna naturaleza.

<sup>55</sup> Sobre este tema, ver Antonio M. HERNÁNDEZ (dir.), *Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino*, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, 2008.

paso entonces a emergencias de coyuntura, en virtud de lo cual los partidos políticos de distrito acaban por sumarse o adherir sin rodeos al “espacio” político que controla el gobierno federal, independientemente de sus orígenes. Las identidades partidarias y las funciones esenciales de los partidos, de acuerdo al concepto que precedentemente hemos esbozado, se tornan ilusorias, y estas instituciones fundamentales del sistema democrático se vacían de contenido.

#### **IV. Apunte final**

El valor del Estado de derecho reside en que se establecen reglas claras, las cuales permiten actuar con previsibilidad, garantizando seguridad jurídica y fortaleciendo las instituciones. La regulación jurídica de los partidos políticos en Argentina es vasta, y de tal suerte éstos deberían contar con una organización y funcionamiento previsibles, de acuerdo a normas precisas y eficaces.

Sin embargo, por un conjunto de circunstancias que tienen que ver con la cultura política de nuestro régimen, y en algunos casos por razones de diseño normativo, la calidad de los partidos políticos argentinos como instituciones dista de los mandatos legales, y muestra signos de debilidad. Esta circunstancia afecta al federalismo, en tanto los partidos políticos son las instituciones fundamentales del régimen democrático que intermedian el acceso al poder, como expresamente establece la Constitución Argentina al reglar la integración del Senado nacional.

Por todo eso, vale renovar el interés en fortalecer estas instituciones fundamentales del pluralismo político, advertidos no obstante de la dificultad de la empresa, como hace varias décadas atrás señaló Duverger: “... *Hay que aventurarse, pues, en un terreno virgen especialmente difícil. La organización de los partidos descansa esencialmente en prácticas y costumbres no escritas; es casi enteramente consuetudinaria. Los estatutos y los reglamentos interiores no describen nunca más que una pequeña parte de la realidad: raramente se los aplica de manera estricta. Por otra parte, la vida de los partidos se rodea voluntariamente de misterio: no se obtienen fácilmente de ellos datos precisos, incluso elementales. Se está aquí en un sistema jurídico primitivo, donde las leyes y los ritos son secretos, donde los iniciados los*

*desnudan hurañamente a la vista de los profanos. Sólo los viejos militantes del partido conocen bien los pliegues de su organización y las sutilezas de las intrigas que se anudan en ella. Pero raramente poseen un espíritu científico que les permita conservar la objetividad necesaria; y no hablan gustosamente de ello”* <sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> M. DUVERGER, ob. cit., pág. 12.

## **FEDERALISMO AGRARIO, DERECHA E IZQUIERDA. UNA RESPUESTA EN NORBERTO BOBBIO**

por ENRIQUE JOSÉ MARCHIARO

**SUMARIO:** Dos preguntas que llevan a otras. Por qué puede ser útil la dída. ¿El federalismo está más allá de derecha e izquierda? Bibliografía.

### **Dos preguntas que llevan a otras**

El conflicto agropecuario argentino desarrollado en 2008 es un emergente de un fenómeno que condensa varias facetas de la realidad nacional e internacional. Un fenómeno muy rico que por ello mismo permite y reclama a la teoría varias lecturas. Siendo un fenómeno de contenido federal requiere también una mirada fuera de sí. Si el derecho para tener una mejor comprensión necesita una lectura externa, con más razón el federalismo, que sólo existe en una relación de tensión con la política.

Es imposible situar el conflicto en todas las coordenadas que lo caracterizaron, pero propongo cuatro líneas de análisis, dos como afirmaciones y dos como preguntas:

- Las retenciones agropecuarias son parte del escenario de la “emergencia permanente” y de un modelo de concentración político-fiscal.

- ¿Hay nuevo sujeto económico-social y político en el interior agropecuario?

- El federalismo es una forma de explicar pero a su vez puede explicarse desde esta crisis.

- ¿Las categorías políticas más tradicionales sirven para expresar este conflicto?

Las dos afirmaciones no merecen mayor explicación al interior del derecho porque son una especie de “sentido común jurídico”, de allí que

no las desarrollamos. Sólo diré que algunas facetas del tema retenciones tienen sutilezas y bifurcaciones, que según como se dé el espacio político concreto, pueden ser parte de la solución o incrementar los problemas. Dos ejemplos: es innegable el carácter confiscatorio de esta medida en sus actuales porcentajes (Heredia, 2008) tanto como su impacto negativo en el federalismo fiscal, pero no es tan claro -más allá de que sea un buen dogma- como la Corte ha fundado décadas atrás la confiscatoriedad tributaria y si situaciones macroeconómicas bien diferentes, incluso internacionales, no merecen ajustar dichos fundamentos. A su vez, el carácter coparticipable o no de las retenciones no es una cuestión que se limite a los derechos de exportación, que son una ficción que encubre políticas de desarrollo económico que son concurrentes (Marchiaro, 2008).

En cuanto a las dos preguntas tampoco serán resueltas por mí. Demasiada tarea me impongo con tratar de enunciar las preguntas correctas, que es lo que la teoría entiendo debe hacer. Aquel que cree que la teoría sólo debe dar respuestas puede caer en la ilusión tecnocrática cuando no en el error, ya que la teoría siempre es posterior a los hechos, como bien a dicho Hegel en su famosa sentencia: “El búho de Minerva sólo levanta vuelo al caer el crepúsculo”. Si esto era aplicable a situaciones estables con más razón respecto de coyunturas volátiles. Y si hay una respuesta concreta ésta sólo la alcanzan los actores de los procesos, por supuesto que en el diálogo con la teoría.

Esto que es tan claro en teoría política se ratifica en este caso porque sigue muy abierto, por ende no son posibles respuestas teóricas firmes. En todo caso desde la teoría se deben plantear preguntas que ayuden a los propios actores, porque según el modo en que se lea y se actúe esta realidad se irá configurando. Correcta o no cada teoría tiene también un sentido prescriptivo que la excede y va configurando la realidad.

¿O acaso en plena crisis no se blandieron conceptos como el de “nueva derecha” y “clima destituyente”? ¿O acaso los mismos que blandieron estos conceptos no afirman que esta crisis hizo necesaria más que nunca la enunciación de nuevos conceptos? ¿Estuvo el campo intelectual en su conjunto a la altura de los hechos? *“Los intelectuales de Carta Abierta fueron a mi entender, corresponsables (no los únicos) de una polarización político-cultural muy negativa y peligrosa. Y frente a este peligro el resto del campo intelectual reaccionó con pocos reflejos, escasa energía. Si esa polarización no se consolidó, en el*

*gran mérito de evitarlo los intelectuales tuvimos poca participación*” (Palermo, 2008).

El tema es parte de un fenómeno internacional reciente, porque así como por primera vez no sufrimos el deterioro de los términos de intercambio, hay enormes sectores de la economía mundial que sufren “bíblicamente” esta situación del alza del precio de los alimentos básicos (Guariglia, 2008), todo lo cual se inscribe a su vez en una oportunidad histórica que tiene América Latina, hoy conducida por gobiernos de centro izquierda y populistas.

Del modo en que estamos haciendo el cuadro de situación ya surgen indicios de por qué estas preguntas son fundamentales: ¿Es válida aún la díada derecha-izquierda para expresar estos fenómenos? ¿Qué relación hay entre la díada y el federalismo? ¿Es posible dividir derecho al desarrollo respecto del federalismo? ¿El ícono de los derechos humanos tiene mayor entidad que el federalismo? ¿Pero no es acaso este último “también” un componente inescindible de los actuales modelos de desarrollo humano? (Hernández, 2004).

Sé que pensar desde estas coordenadas es difícil y, algo no menor, implica exponerse pues hay riesgos de quedar mal con no pocos actores e intérpretes directos de este fenómeno, donde todos estuvimos involucrados. Pero me preocupa más en todo caso quedar mal con la realidad por no haber hecho el esfuerzo de intentar comprenderla, aun cuando no hace falta siquiera conocer a Borges para saber que es una utopía querer entenderla. Querer modificarla -que de eso se trata lo político- parecería una ilusión aún más difícil y sin duda lo es, cuanto más si la lectura que intentamos de esa realidad no la expresa.

### **Por qué puede ser útil la díada**

La díada -no la dicotomía- derecha e izquierda puede ser todavía fructífera. Para serlo debemos tener en cuenta que es un término referencial, no excluyente, pues no obedece -en Bobbio y tantos otros- a la lógica confrontativa ni a estrictas cuestiones ideológicas. Aun cuando se haya originado en plena modernidad nuestro tiempo postmoderno tiene notas de conexión con aquel más allá de notorias discontinuidades (hasta dónde serán mayores unas u otras nadie lo sabrá por décadas y

precisamente temas como el presente son un banco de prueba). Pero ni siquiera hay que partir de la teoría crítica para aceptar que hay condiciones objetivas en nuestro tiempo que imponen no desembarazarse tan rápido de algunas tradiciones, como lo es la díada derecha-izquierda en el campo político.

Una categoría tan amplia no anula ni quita riqueza a las demás categorías que coexisten o en todo caso expresan la díada de otro modo (la tradición de grandes partidos ómnibus en la Argentina como la U.C.R. y el P.J., o bien el populismo como fenómeno latinoamericano). Creer que categorías universales no nos expresan ni contienen es provinciano en el mal sentido del término, precisamente por no comprender que estas categorías son universales porque surgen de una larga tradición en Occidente que se constituye desde diversas experiencias concretas, que sólo son tales desde una lectura: no hay una realidad ajena al intérprete sino que todo fenómeno se constituye de un modo u otro a partir de la lectura que hagamos de él (Morin, 2002). Dicho de otro modo, hay tantas izquierdas y derechas como federalismos, no se trata de esencias políticas predeterminadas que se derraman en una realidad nacional.

Podemos incluso leer temas exquisitamente jurídicos a partir de la díada, es más, desde fuera del derecho así se los lee. Y no está mal ni empobrece sino enriquece la comprensión mutua, en tanto fenómenos complejos como el que abordamos requieren lecturas simultáneas: la post modernidad, entre otras cosas, se caracteriza por renunciar a una teoría total para avanzar en el diálogo entre diversas teorías que van armando un mapa provisorio del conocimiento, más humilde pero por ello más real -como una teoría de la traducción entre diversas teorías- cuestión que la denominada teoría crítica tiene ya muy presente (Santos, 2003).

Así podríamos decir que el icono de los derechos humanos puede ser portado por actores de izquierda, centro y derecha según el tiempo y el espacio. En su concepción original los derechos humanos fueron portados no sólo por la izquierda en la Revolución Francesa sino por la derecha en la norteamericana. Es más, la primera sólo se inició con un programa de izquierda pero luego mutó a uno de derecha, siendo central en este ciclo precisamente un jurista como el abate Sieyés (Madelin, 2004). A su vez, la segunda se inició como programa de derecha y mutó objetivamente a posiciones de izquierda, como lo prueban determinados giros del liberalismo.

Podríamos seguir así en círculos más amplios o más concéntricos, incluso cuando nuestro interlocutor no comparta o no crea siquiera en la *díada*. Pero para no perdernos en el laberinto de categorías que tanto tienen que ver con el contexto, vayamos al ancla teórica que nos da el pensador italiano en esta difícil coyuntura argentina. Norberto Bobbio encontró hacia 1994 una muy buena respuesta en un “pequeño libro”, como dice éste en su prólogo a la 2ª edición italiana, cuyo título es *Derecha e izquierda*. No me equivoco si es uno de los autores que mayor competencia puede tener para sostener esta cuestión, pues conviven en él un gran conocimiento de la teoría política clásica con su experiencia concreta como jurista y político durante todo el siglo XX.

Derecha e izquierda no son tanto ideologías sino programas contrapuestos, intereses y valoraciones. Una perspectiva que reconoce diversas concreciones históricas, que se empobrece si se las confunde con el mote progresismo-conservadurismo y que aún puede dar respuestas en sociedades complejas, incluso porque la complejidad no se limita a la opulencia sino que es parte de las asimetrías.

La clave para entender la razón de ser de la *díada* es la diferente posición que asumimos frente a la desigualdad. Y a su vez, cuando se conjuga igualdad-libertad se logra un esquema interpretativo bien claro, muy pertinente para procesos como los latinoamericanos, porque dan cuenta del acercamiento o no que hay a la moderación: la extrema izquierda (jacobinismo o movimientos igualitarios y autoritarios); el centro izquierda (socialismo liberal y socialdemocracia o movimientos liberales e igualitarios); el centro derecha (partidos conservadores fieles al método democrático pero que se detienen en la igualdad ante la ley o movimientos liberales y desigualitarios) y extrema derecha (fascismo o movimientos antiliberales y antiigualitarios).

¿Qué distingue entonces a un hombre de derecha de uno de izquierda? La posición frente a la desigualdad, nada más. Aquellos que se declaran de izquierdas dan mayor importancia en su conducta moral y en su iniciativa política a lo que convierte a los hombres en iguales o las formas de atenuar la desigualdad; los que se declaran de derechas están convencidos de que las desigualdades son un dato ineliminable.

Aceptar la crisis de la *díada* no significa su superación sin más porque es una categoría que tiene razón de ser desde el punto de vista referencial, como tantos otros conceptos en la teoría social actual: “*Para Revelli... los motivos de la disolución de la díada se presentan así:*

*las razones históricas, o sea la crisis más discutida de las ideologías; el fenómeno de la derivación schmittiana de la despolitización y superación del pensamiento antinómico; el argumento opuesto catastrófico de la politización integral o de la radicalización del conflicto; una razón 'espacial' según la cual se habría producido el paso de la dimensión axial-lineal a la dimensión esférica del espacio político... donde ya no es posible la distinción entre derecha e izquierda, al haberse convertido en relativas e intercambiables; una razón temporal que consiste en la cada vez más acertada aceleración del tiempo; el argumento organicista según el cual dada la naturaleza orgánica de la sociedad, ésta no tolera fracturas explícitas ni contraposiciones estables. Finalmente, estos seis argumentos se reducen a dos polos temáticos: por una parte, la crisis de identidad de las familias políticas tradicionales; por la otra, la idea organicista y totalizadora del orden social, dentro del cual ya no es posible ninguna distinción” (Bobbio, 1998:147).*

La aparición de lo “espacial” y de la “complejidad” sin duda tienen que ver con el federalismo, uno de los fenómenos que también están invitados para caracterizar la sociedad compleja o postmoderna en que vivimos. Y el cruce entre la díada y federalismo puede ser un punto bien interesante para comprender el conflicto agropecuario.

### **¿El federalismo está más allá de derecha e izquierda?**

Esta pregunta, ajena al derecho, no lo es para la teoría política y mucho menos para la práctica política argentina, tan afín a las categorías “duras”. ¿Pero realmente es una pregunta ajena al derecho? Es que la actual expansión del federalismo complica notablemente las categorías de izquierda-derecha. Pero en sus orígenes también ocurrió lo mismo, sólo que la lectura desde la díada no se hacía porque la cuestión federal no era un tópico del siglo XX, cuestión que supo poner como pocos en el debate H. Arendt en su obra *Sobre la revolución* y precisamente provocaba incomodidades epistémicas en sus interlocutores: “*La hoy célebre y exasperada pregunta de Hans Morgenthau -‘Señorita Arendt, hable claro, ¿es usted de izquierda o de derecha?’*” (Birulés y otros, 2000:17) da cuenta de un enfoque que al ligar libertad positiva,

republicanismo y federalismo producía un disloque novedoso en relación con una visión cerrada en la década.

Al constituirse el federalismo en la tensión entre la duración espacio-temporal de un determinado ordenamiento y la posibilidad de disponer de márgenes de maniobra para la práctica social y política (su carácter bifronte dado por los componentes normativos y políticos) es esta flexibilidad lo que da al concepto de federalismo su enorme atractivo para los procesos de estructuración política. Pero siendo esto provechoso como concepto en el campo político (reino de lo concreto) resulta entonces problemático para el campo científico (reino de la abstracción); no obstante se han dado avances consistentes, entre otros, la relación entre federalismo y redes, que son una de las estrellas en el campo de análisis de la sociedad compleja: *“Esta mediación plural de intereses deberá ser discutida, cada vez más, desde el punto de vista de las redes políticas sectoriales y/o temáticas... desde esta perspectiva la dimensión territorial no es sino uno de los tantos aspectos. En perspectiva, el federalismo ya no puede concebirse como ‘apacible’ coordinación de arriba y abajo y de unidades políticas más o menos equivalentes. Cabe prever, pues, un perfeccionamiento del carácter bifronte del federalismo”* (Schubert, 1997:173).

Los retos que impone la contemporaneidad compleja tensionan sobremanera toda teoría política (Zolo, 1994) de la cual el federalismo es una parte relevante. A su vez, nuestra realidad política nacional es tan veloz que apenas logramos pulir nuestros instrumentos de análisis ya que se nos corren los escenarios: Natalio Botana plantea con claridad que en el interregno 2001-2003 hemos asistido a un virtual federalismo político encarnado en sujetos subnacionales (puesto que el poder político sólo estaba en cabeza de los intendentes y gobernadores) pero paralelamente el poder fiscal se concentró brutalmente (Instituto de Federalismo, 2007).

Preguntarnos si hay o no un nuevo sujeto en el interior agrario es preguntarnos por quién es el sujeto que encarna el federalismo argentino en los inicios del siglo XXI. Este sector es el que más rápido se despegó de la crisis devenida del fin de la convertibilidad y tiene un dinamismo poco común: representa el 15% del PBI o bien el 30% si lo tomamos como cadena agroindustrial y aporta alrededor del 2/3 de las exportaciones. Este espacio económico agropecuario es connatural al federalismo argentino, no sólo por razones territoriales, económicas y sociales, sino porque va de la mano del tercer nivel estatal argentino que son los gobier-

nos locales, los que si bien no son sujetos de la relación federal son uno de sus factores inductivos más importantes (Rosatti, 1998). Estos 2.252 gobiernos locales tienen una distribución no homogénea en el espacio argentino (su mayor número precisamente se encuentra en la zona agropecuaria, lo que no es casual y es fundamental para nuestro análisis) y un 80% de éstos tiene menos de 10.000 habitantes. A su vez, el conurbano bonaerense con más ciudad autónoma concentran el 35% de la población.

Lo curioso del conflicto del campo es que no fueron los más perjudicados por este esquema tributario inviable quienes plantearon la crisis (gobiernos provinciales y locales) sino los actores económicos y sociales de este conglomerado denominado “campo”, que no son otros que los propios productores y sus respectivas sociedades civiles. Estos actores -acompañados en parte por un pequeño puñado de gobernaciones y un sinnúmero de municipios y, sobre todo, comunas- son los que plantean este fuerte reclamo. Ellos son los que hoy encarnan nuestro federalismo: primero con la reactivación económica postconvertibilidad (Quetglas, 2008) y luego con su reclamo de coparticipación y naturalmente de una política agropecuaria elemental.

El problema argentino es lo que toca esta crisis, que es un problema de concentración política, económica y tributaria. El campo es un emergente de un bloque territorial económico y social que no tiene por lo visto todavía representación política nacional (y menos aún la tendrá con un supuesto “partido del campo”) y naturalmente tiene muchos menos votos que el conurbano bonaerense. Y si el debate dado a partir de las retenciones no fue solamente económico sino sobre el tipo de democracia que estamos construyendo, ésta tiene también como fundamento los derechos humanos, de los que el derecho al desarrollo y el federalismo como forma de estado y modelo de gestión son constitutivos (aun con sus grandes cuotas de indeterminación normativa, necesarias para que el debate sea lo más amplio posible). Claro que los derechos humanos se garantizan en la coyuntura teniendo en miras a los más vulnerables (las masas de desocupados del Gran Buenos Aires y el interior) pero a largo plazo es inviable un modelo que sólo atienda a la emergencia y no favorezca las condiciones de un desarrollo real, que es el único que hace efectivos los derechos humanos para todos.

Llegamos a este punto y volvemos a lo que parece ser una vieja historia: la izquierda y el populismo no se han llevado bien con el federalismo. ¿O en todo caso la izquierda y el populismo que “supimos

conseguir”, al igual que nuestra derecha, por cierto? Dijimos que hay tantas derechas e izquierdas como federalismos y desentrañar sus luces y sombras sólo es posible en la perspectiva histórica y comparada.

Algunas cuestiones sí son claras históricamente hablando: la izquierda clásica durante todo el siglo XX ignoró al federalismo (el “centralismo democrático” fue su mejor expresión). Esto tiene varias explicaciones afines al estatalismo-centralismo del capitalismo y el socialismo real, pero que van mucho más allá, pues el enfoque temporal, lineal y “progresista” no fue sólo patrimonio de la izquierda. La metáfora temporal, en todo caso, fue la única guía de acción colectiva en la modernidad y no por casualidad la postmodernidad se caracteriza también por un retorno a la cuestión territorial: *“En las ciencias sociales hubo un relativo descuido del tratamiento del espacio y del lugar. El acento en el progreso y la política de organización del cambio social dio una importancia básica a la dimensión temporal de la existencia social, pero dejó la dimensión espacial en un limbo incierto”* (Wallerstein, 1998:29).

Sin embargo veremos que hubo y hay una tradición de izquierda que no ignoró el federalismo en el país y en el mundo. Y cuando decimos izquierda -vale aclararlo- nos referimos no sólo a los programas explícitos sino a las conductas políticas concretas y lo que objetivamente se produce, más allá de las intenciones de los actores.

Es posible incluso leer los orígenes del federalismo desde la dñada, precisamente porque ésta se formó justo en el seno de una de las tradiciones constitucionales que compitieron en ese momento, como fue la revolución francesa, claramente de izquierda en su origen pero lejos de una “democracia territorial” porque el régimen francés fue de lo más centralista. En ese sentido, la revolución norteamericana, con orígenes de derecha, fue de izquierda en sus consecuencias territoriales y aun sociales porque este federalismo se constituyó como garantía del pluralismo social.

En Argentina fácil es identificar una verdadera tradición de izquierda en la política y sociedad vinculadas a la cuestión agraria y al federalismo: desde la misma constitución de la Federación Agraria Argentina a la rica experiencia cooperativista en la pampa húmeda pasando por la fortaleza de las pequeñas sociedades civiles del interior argentino y la sana tradición de “autogobierno”; luego la amplia gama de propuestas de izquierda y centro izquierda en la política nacional por fuera y por dentro del bipartidismo.

Otro debate requiere, en cambio, la naturaleza del partido que ocupa y por momentos agota la escena, el peronismo, caracterizado más bien como un populismo en cuyo seno izquierda, centro y derecha siempre han coexistido. A su vez, el peronismo -como el PRI en México y otros fenómenos populistas- es como una estrella que ha muerto en su forma conocida: iluminará por otro tiempo pero es parte de una sociedad y un mundo que ya no son lo que fueron. Y esto también lo puso en claro la crisis de 2008. Sin duda este movimiento político mutará como en su mismo origen, producto de las mutaciones político-económicas que lo precedieron (Murmis y Portantiero, 1974).

Y fue en los peores momentos de esta crisis donde la cuestión de la diáda apareció con fuerza, claro que de un modo que no contribuyó a aclarar sino como pura arma simbólica: las consignas de “clima destituyente” y “nueva derecha” fueron lanzadas como mandoble y no como modo de interpretación. Ahora bien, ambas parten de una porción de hechos políticos ciertos pues tienen que ver con situaciones “objetivas”: la dinámica que logró el paro agropecuario se fue literalmente de control en determinados momentos y pudo provocar situaciones dramáticas, que en otras épocas sí eran parte de la dinámica destituyente y deben evitarse bajo todo punto de vista. En cuanto al calificativo de nueva derecha es un dato también objetivo que una parte de la dirigencia y las bases agrarias fueron y son de derecha. Pero también de izquierda, por lo que aquí la descalificación (objetivamente en el escenario político argentino esta categoría se usa de modo negativo) no representa la realidad.

Algunas polarizaciones que se esgrimieron desde el gobierno nacional fueron cayendo, sea por su inconsistencia (campo vs. ciudad) o por su patetismo ideológico (oligarquía vs. pueblo). Otra merece discutirse (si se acusó al campo de ser “la nueva derecha” es porque en algún lugar había una “nueva izquierda”, y esto último puede ser parte de un larguísimo debate). En cambio hubo una polarización objetiva que tal vez nos duela reconocer pero es la real, anclada en nuestra historia y alimentada en el presente: área metropolitana bonaerense vs. interior.

Esta última contradicción si bien no se limita a un nuevo conflicto entre pobres vs. clase media rural no es menos cierto que desde Nación se alimentó la división como herramienta política. Que ironía, justo en tiempos que imponen la concertación, la moderación y la descentralización. En esta polarización se blande la defensa de las mayorías empobrecidas encerradas en pequeños territorios contra minorías enriquecidas en

enormes territorios. Y la paradoja está en que ambos sectores -populismo centralista vs. federalismo agrario- tienen razones objetivas que parecen antitéticas con relación a la solución de la pobreza.

Si las razones no se quieren encontrar en la concertación ni en la moderación queda el espacio federal como un “campo común” a la teoría social contemporánea, pero también a la práctica política, incluso de izquierda, la cual desde los setenta en Europa se identificó con este espacio: “¿*El regionalismo es una fórmula que conviene o no a una democracia naciente? Las regiones en Italia han funcionado donde existe una buena tradición de gobierno local. La Región emiliana es una buena región porque la administración comunista, en Bolonia, ha sido una administración siempre eficiente... ¿Cuál ha sido el argumento de la izquierda para ganar la batalla del regionalismo? El regionalismo era uno de los modos de instaurar el welfare state*” (La Pégola, 1994:312).

Pero no sólo en Europa sino también en el Sur buena parte de la izquierda se amigó con el federalismo: ¿O acaso Brasil no es un ejemplo muy concreto de políticas de izquierda con pragmatismo y federalismo, encarnadas por el PT en los Estados del Sur durante décadas y ahora a nivel nacional con el gobierno de Lula? ¿No se anotició el populismo argentino de hacia donde va “también” la izquierda en el mundo? ¿No conoce siquiera lo que se plantea en el Foro Social Mundial o bien por donde pasa el actual debate de la teoría crítica, que abrevan sin duda del ideario federal? (Kozlarek y otros, 2007).

Se crea o no en la díada el problema es que si no afinamos las categorías a analizar -el régimen de partidos en Argentina no da para más y la constante son los rearmados electorales permanentes- seremos funcionales a la práctica política brutal de un pensamiento rectilíneo o dilemático (amigo-enemigo por un lado, y por el otro, el poder de la calle como única vía de protesta).

Hablar de derecha e izquierda tiene que ver no sólo con lo que representan o producen los dirigentes sociales y políticos sino con fenómenos socioeconómicos que según como se inscriban en el escenario nacional e internacional configurarán al país como más o menos inclusivo. ¿Argentina será un capitalismo próspero o también podrá avanzar hacia un socialismo democrático? Pero aún la primera opción parece mejor que un capitalismo de estado populista cerrado hacia fuera y autista hacia dentro. Esta es la discusión política en torno “al modelo”, porque si nadie

duda que el actual gobierno nacional es mejor en muchos aspectos que la herencia de la década del noventa, tampoco ya nadie duda que su actual curso echará a perder lo poco que se ha logrado con tanto esfuerzo colectivo.

Si bien la Constitución Nacional como casa de todos permite una amplia variedad de programas económicos, los límites no sólo le vienen dados por el bloque de derechos humanos (Bidart Campos, 1999) sino por el federalismo. Y de modo recurrente este último aspecto es ignorado a nivel nacional, repitiéndose lo que hace diez años describió con claridad Pedro Frías: *“El dueño del modelo de reforma del Estado es la Nación y por eso aparece con una gestión compulsiva... Debe concluir la revisión estructural iniciada de la ley de coparticipación... Preferiría enunciar que la batalla de la coparticipación no tuvo lugar, pero sería recaer en una ilusión... El contrato federal está en tensión. Me desvela la duda de Pablo Garat: ‘Provincia o Sucursal’”* (Frías, 1998:99).

A diferencia del reclamo agropecuario -que no puede nunca nacionalizarse porque es sectorial- el federalismo sí es y debe ser una causa nacional. Y enhorabuena si la crisis actual deja como saldo esta necesidad.

El federalismo no puede ser lesionado por determinados programas políticos o económicos precisamente porque es condición previa de inclusión, de desarrollo y aun de democratización.

El sector agropecuario aparece hoy como el rostro del federalismo argentino y este último se potencia en la medida que se asuma también como un fenómeno no sólo estatal sino social y político de corte identitario.

El federalismo fue y es pluralista, lo que ocurre es que distintas tradiciones políticas se apropiaron de él en el pasado o en el presente, pero sin agotarlo. Derecha, izquierda y centro deben convivir bajo el ideario federal y de hecho el conflicto agropecuario demostró que no sólo es posible sino necesario. Ningún sector tiene en el mundo el monopolio de la representación y por ello la díada no es dicotómica sino que permite la complementariedad, tal como lo ha dicho el maestro turinés: *“Nunca he pretendido erigir mis preferencias personales, a las que considero que no puedo renunciar, en criterio general del derecho y de la sinrazón”* (Bobbio, 1998:174).

## Bibliografía

- BIDART CAMPOS, Germán, *El orden socioeconómico en la Constitución*, 1ª ed., Buenos Aires, Ediar, 1999.
- BIRULÉS, Fina y otros, *Hannah Arendt. El orgullo de pensar*, 1ª ed., Barcelona, Gedisa, 2000.
- BOBBIO, Norberto, *Derecha e izquierda*, 2ª ed., Madrid, Santillana, 1998.
- FRÍAS, Pedro, *El proceso federal argentino II*, 1ª ed., Córdoba, El Copista, 1998.
- GUARIGLIA, Osvaldo, “La justicia y el comercio mundial de alimentos”, Buenos Aires, La Nación, 6/5/08.
- HEREDIA, José R., “Inconstitucionalidades de las retenciones” en *Instituto de Federalismo* de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, página web, sección doctrina, Córdoba, 2008. [www.acaderc.com.ar](http://www.acaderc.com.ar).
- HERNÁNDEZ, Antonio M., en “La construcción del federalismo argentino: perspectivas comparadas”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Argentina, informe 2004. Autores varios, 1ª ed., PNUD, Bs. As, 2004.
- INSTITUTO DE FEDERALISMO, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Declaración denominada “El fracaso del proyecto centralista” en *Cuadernos de Federalismo XX*, Córdoba, 2007.
- KOZLAREK, Oliver y otros, *De la teoría crítica a una crítica plural de la modernidad*, 1ª ed., Buenos Aires, Biblos, 2007.
- LA PÉRGOLA, Antonio, *Los nuevos senderos del federalismo*, 1ª ed., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- MADELIN, Louis, *Los hombres de la Revolución Francesa*, 1ª ed., Buenos Aires, Ediciones B Argentina, 2004.
- MARCHIARO, Enrique, “Seis razones para coparticipar las retenciones agropecuarias”, L.L., Suplemento de Actualidad, del 8/5/08.
- MORIN, Edgar, *El método. Volumen III*, 4ª ed., Madrid, Cátedra, 2002.
- MURMIS, M. y PORTANTIERO, J., *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, 3ª ed., Buenos Aires, Siglo XXI, 1974.
- PALERMO, Vicente y otros, “Debates que la crisis nos dejó” en Revista Ñ, Clarín, Buenos Aires, 2/8/08, pág. 11 y ss..

QUETGLAS, Fabio. “Ni poco ni demasiado... todo es cuestión de medida”, marzo de 2008. [www.fabioquetglas.blogspot.com](http://www.fabioquetglas.blogspot.com).

SANTOS, Boaventura de Sousa, *Crítica de la razón indolente*, 1ª ed., Bilbao, Desclée, 2003, vol. I.

ROSATTI, Horacio, *Tratado de derecho municipal*, 2ª ed. amp., Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1998.

WALLERSTEIN, Imanuel, *Abrir las ciencias sociales*, 1ª ed., México, Siglo XXI, 1998.

ZOLO, Danilo, *Democracia y complejidad. Un enfoque realista*, 1ª ed., Buenos Aires, Nueva Visión, 1994.

## INDICE GENERAL

Introducción <i>por Antonio María Hernández</i> .....	7
ASPECTOS HISTÓRICOS DEL FEDERALISMO ARGENTINO	
Aspectos históricos y políticos del federalismo argentino <i>por Antonio María Hernández</i> .....	11
El origen del federalismo, su consolidación en Iberoamérica, y la lucha por la libertad <i>por Eugenio Luis Palazzo</i> .....	71
Confederación y Estado federal en la historia constitucional <i>por Antonio Castagno</i> .....	93
El federalismo en la República Argentina <i>por Eduardo Martiré</i> .....	103
El anhelo constituyente <i>por Isidoro J. Ruiz Moreno</i> .....	121
La tragedia del federalismo argentino <i>por Armando Raúl Bazán</i> .....	141

El federalismo en la Argentina  
*por Alberto Zarza Mensaque* ..... 151

Federalismo: aspectos históricos en la República Argentina.  
Proyecciones en el presente  
*por Néstor Osvaldo Losa* ..... 177

La reconstrucción del orden constitucional por las provincias  
*por Sergio Díaz Ricci* ..... 191

Los modelos históricos y la arquitectura rentística argentina de  
1853-60-66  
*por Miguel Angel Asensio* ..... 199

La federación argentina como resultado estratégico  
de los conflictos interprovinciales  
*por Julio Saguir* ..... 207

## ASPECTOS POLÍTICOS DEL FEDERALISMO ARGENTINO

Consideraciones en torno al federalismo argentino  
*por Daniel Alberto Sabsay* ..... 247

Ilegitimidades constitucionales en nombre del federalismo  
*por Mario A. R. Midón* ..... 271

Aspectos políticos del federalismo  
*por Guillermo E. Barrera Buteler* ..... 277

Notas sobre organización y funcionamiento de los partidos  
políticos en el federalismo argentino  
*por José Manuel Belisle (h)* ..... 289

Federalismo agrario, derecha e izquierda. Una respuesta en

Norberto Bobbio

*por Enrique José Marchiaro* ..... 309



Se terminó de imprimir en  
Editorial Advocatus, Obispo Trejo 181,  
en el mes de noviembre de 2009

