

EL FEDERALISMO ARGENTINO

Antonio María 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.* VI. *La realidad de nuestro federalismo y el incumplimiento del proyecto de la Constitución nacional.*

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. 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 Mejía¹ sostuvo que dicho sistema federal fue heredado de los españoles y conformado con características propias de nuestro desarrollo histórico. Arturo M. Bas² 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 con-

¹ *El federalismo argentino*, Buenos Aires, Cultura Argentina, 1915, pp. 29 y ss.

² *El derecho federal argentino*, Buenos Aires, Abeledo, 1927, pp. 17 y ss.

quista 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.³

Juan P. Ramos⁴ indicó que las raíces históricas del federalismo hay que buscarlas “en la estúpida ceguera e ineptitud de los hombres que gobernaron el país desde Buenos Aires después de 1810, fueran ellos porteños o provincianos”.

Alberto Demicheli, distinguido jurista uruguayo,⁵ 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”.⁶ Este autor opina que en dicha asamblea se originaron los lineamientos posteriores de nuestro derecho, ya que se presentaron tres proyectos constitucionales unitarios, que darían base a las Constituciones de 1819 y 1826 y 2 de carácter

³ Cfr. Pereira Pinto, Juan Carlos, *Los antecedentes constitucionales argentinos*, Buenos Aires, El Coloquio de Económicas, 1968, pp. 95 y ss.

⁴ *El derecho público de las provincias argentinas*, Univ. Nac. de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1914, t. 1, p. 52.

⁵ *Formación nacional argentina*, Buenos Aires, Depalma, 1971, p. 36.

⁶ Para un análisis detenido de las mismas véase Demicheli, Alberto, *op. cit.*, pp. 60 y ss.

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 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.⁷

Demicheli, en su importante libro citado, desarrolló la tesis de que la formación nacional argentina se cumplió en un proceso de cincuenta años en tres etapas sucesivas: a) la primera, de cuasiderecho 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 1813.⁸

⁷ *Ibidem*, pp. 5 y 6.

⁸ *Ibidem*, p. 1. Agrega el autor con 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)”, *op. cit.*, p. 3.

Por su parte, Ricardo Zorraquín Becú⁹ 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 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 Pinto¹⁰ 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,¹¹ 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 unificante. 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 demo-

⁹ *El federalismo argentino*, Buenos Aires, Perrot, 1958, p. 14.

¹⁰ *Op. cit.*, pp. 99 y 100.

¹¹ *Cfr. Manual de la Constitución reformada*, Buenos Aires, Ediar, 1996, t. 1, p. 290.

cracia, 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 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 a 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.¹² A los problemas culturales de la anomia hemos sumado una falta de resolución de la relación más dramática de la historia —en palabras de Fé-

¹² 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.

lix Luna—,¹³ que es la de Buenos Aires y el país y que está íntimamente ligada al destino de nuestro 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 1837.¹⁴ Creía que la “cultura era francesa,

¹³ *Buenos Aires y el país*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1982, pp. 7 y 8.

¹⁴ Cfr. Ghirardi, Olsen A., *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. 1 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)*; Pérez Guilhou, Dardo, *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. 1 del *Libro de Homenaje a Juan Bautista Alberdi* de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba ya citado, p. 83; Segovia, Juan Fernando, “Alberdi y la república posible”, en el t. 1 del *Libro de Homenaje, cit.*, pp. 107 y ss.; Tau Anzoátegui, Víctor, *Las ideas jurídicas en la Argentina*, Buenos Aires, Perrot, 1987; Sarria, Gustavo, *Fuentes ideológicas del fragmento preliminar al estudio del derecho del Dr. Juan Bautista Alberdi*, Córdoba, Poder Legislativo, 1988; Mayer, Jorge M., *Alberdi y su tiempo*, Buenos Aires, Eudeba, 1963, etcétera.

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 capítulo 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 de una constitución monárquica o republicana, federal o unitaria. Él 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.¹⁵

En cuanto al tema que nos ocupa, su pensamiento está expuesto en las *Bases*, principalmente en los capítulos 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 periodo 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.¹⁶ En el capítulo XVIII, titulado “Continuación del mismo asunto. Del

¹⁵ 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*, cit., pp. 84 y ss.).

¹⁶ 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. 7o. Unidad territorial, bajo la denominación de Virreinato del Río de la Plata. 8o. Unidad financiera o de rentas y gastos públicos. 9o. 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

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 la misma reside originariamente en la nación, y que la democracia es la esencia misma del gobierno.

ahora los antecedentes unitarios del tiempo de la revolución: 1o. Unidad de creencias políticas y de principios republicanos. La Nación ha pensado como un solo hombre en materia de democracia y de república. 2o. Unidad de sacrificios en la guerra de la Independencia. Todas las provincias han unido su sangre, sus dolores y sus peligros en esa empresa. 3o. Unidad de conducta, de esfuerzos y de acción en dicha guerra. 4o. 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. 5o. Los Congresos, presidencias, directorios supremos y generales que, con intermitencias más o menos largas, se han dejado ver durante la revolución. 6o. La unidad diplomática, externa o internacional, consignada en tratados celebrados con Inglaterra, con Brasil, con Francia, etcétera, cuyos actos formarán parte de la constitución externa del país, sea cual fuere. 7o. La unidad de glorias y de reputación. 8o. La unidad de colores simbólicos de la República Argentina. 9o. 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: 1o. Las diversidades, las rivalidades provinciales, sembradas sistemáticamente por la dominación colonial y renovadas por la demagogia republicana. 2o. Los largos interregnos de aislamiento y de independencia provincial, ocurridos durante la revolución. 3o. 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. 4o. 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. 5o. 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. 6o. Los hábitos ya adquiridos de legislaciones, de tribunales de justicia y de gobiernos provinciales. Hace 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. 7o. 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 mo-

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, 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 más en detalle: su preferencia por una forma unita-

derna. 8o. Las extensas franquicias municipales y la grande latitud dada al gobierno provincial por el antiguo régimen español, en los pueblos de la República Argentina. 9o. 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*, capítulo XVII, que particular importancia y que tituló Bases y puntos de partida para la constitución del gobierno de la República Argentina).

ria, lo que obviamente no podemos compartir en relación con nuestro país. En el capítulo 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”.¹⁷ En el capítulo 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 insolubles”. 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 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 sabe-

¹⁷ 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.

mos que ésta es una “unión indestructible de estados indestructibles”, como lo sentenció la Corte Suprema de Justicia norteamericana en el célebre caso *Texas vs. 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 capítulo 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 capítulo 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, etcétera, 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,¹⁸ en: a) la controversia entre

¹⁸ Cfr. “El pensamiento de Juan Bautista Alberdi y el derecho público provincial”, en el *Libro de Homenaje a Juan Bautista Alberdi*, t. II, pp. 18 y 19. El profesor Haro en su documentado estudio, con relación a la idea de Alberdi sobre el sistema mixto, cita la opinión de Dardo Pérez Guilhou, quien afirma: “en donde mejor se percibe la preocupación de Alberdi para lograr la unidad federativa con predominio unitario es en sus pro-

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 capítulo XXIV, titulado “Continuación del mismo asunto. Extensión de las facultades

yectos de constitución para la Argentina y para Mendoza”. Y en el proyecto de Constitución Nacional menciona los artículos 15, 45, 67, inciso 5, 68, incisos 1, 2, 3, 4 y 7; 70 inciso 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 inciso 10 del artículo 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 si son conformes o contrarios a la constitución común, a los impuestos nacionales, a los tratados internacionales, o a los derechos de las otras provincias” (*cf. op. cit.*, pp. 17 y 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 el 30 de agosto de 1853 y donde haciendo mención al libro que acaba de publicar sobre derecho público local le dice: “...Es una revista sería 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” (*op. cit.*, pp. 14 y 15, donde se menciona la obra de Alberdi, *Cartas inéditas a Juan María Gutiérrez y a Félix Frías*, Buenos Aires, Editorial Luz del Día, 1953, pp. 272 y 281). Con relación a este punto, finalmente Haro recuerda dos reflexiones de Alberdi: una en sus escritos póstumos (p. 244, en su nota 11) donde expresara: “Gobierno nacional significa gobierno único y solo para toda la nación”, y otra, de 1866, donde 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” (*cf. op. cit.*, p. 15).

des 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*,¹⁹ como fuente directa e inmediata de la Constitución de 1853, nos interesa 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.²⁰

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.

¹⁹ 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*, etcétera, en las que no nos podemos detener en razón de brevedad.

²⁰ 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 Fé.

Pero fue el 1o. 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 núm. 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*.²¹

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.

²¹ *Cfr.* Olsen A. Ghirardi, *op. 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”, etcétera, todo ello había sido tratado en la Escuela” (*cfr. op. cit.*, inédita).

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,²² 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 hacer 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:

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

En el artículo 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 artículos 6o. y 8o. a 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.

²² 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.

El artículo 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 (artículo 53), con seis años de mandato (artículo 56) y otorgó a dicho cuerpo la iniciativa sobre las reformas de la Constitución (artículo 60).

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

A su vez, en cuanto a las competencias del presidente, en el artículo 85 inciso 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 artículo 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 99, sobre distribución de competencias: “Las provincias conservan todo el poder que no delegan expresamente a la Confederación”; los 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 artículos 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 artículos 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 norteamericano 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 aquel 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 artículos 1o. a 15 y 99 a 107 del proyecto incorporado en la 2a. edición de las *Bases* y los correspondientes a los artículos 1o. a 13 (forma de Estado federal), 32 (Congreso), 42 (Senado), 64, inciso 11 (atribución del Congreso para sancionar los códigos de fondo), y 28 (atribución del Congreso para revisar las

Constituciones provinciales), 83, inciso 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 a 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, cuyos 150 años estamos este año celebrando.

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 artículo 1o. se estableció: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, según lo establece la presente Constitución”.

El artículo 3o. 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 artículo 5o. 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 artículo 60. 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 artículo 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 artículo 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 artículo 64 sobre atribuciones del Congreso, se estableció en el inciso 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 inciso 28: “Examinar las constituciones provinciales y reprobárlas, si no estuviesen conformes con los principios y disposiciones de esta Constitución,...”.

En el artículo 83 sobre atribuciones del Ejecutivo se consignó en el inciso 3: “Es el jefe inmediato y local de la capital de la Confederación”.

En el artículo 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 inciso 11 del artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 5o.”.

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

Se aseguró la libertad de comercio y se prohibieron las aduanas interiores (artículos 9o. a 12) y se posibilitó la formación de nuevas provincias (artículo 13).

Se organizaron un tesoro federal y los respectivos de cada una de las provincias (artículos 4o. 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 contie-

ne este último, a saber: a) en la competencia del Congreso para juzgar a los gobernadores de provincia por juicio político (artículo 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 con 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 general 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 constitucionalistas²³ 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,²⁴ 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.²⁵ En este aspecto, podemos mencionar las siguientes reformas:

²³ Como Carlos Sánchez Viamonte, Germán José Bidart Campos y Alberto Demicheli.

²⁴ Cfr. Demicheli, Alberto, *op. cit.*, pp. 364 y ss.

²⁵ 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 los diversas magistraturas públicas que ocupara y en el dictado de la primera cátedra de derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad

- a) En el artículo 3o., que fijaba a Buenos Aires como capital de la República, se estableció el mismo principio del artículo 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 de-

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 con 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, Zavalía, Solá, Brizuela y Sarmiento— “en el libro *Historia y evolución de las ideas políticas y filosóficas argentinas*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias de Córdoba, 2000, pp. 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 de la celebración del sesquicentenario, que

- terminado 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 artículo 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 artículos 64, inciso 28, y 103) y otro, la gratuidad de la enseñanza primaria.
 - c) En el artículo 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 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 artículo 32, que prohíbe al Congreso restringir la libertad de imprenta o establecer sobre ella la jurisdicción federal.
 - e) Se estableció en el artículo 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 artículos 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 artículo 41 (después artículo 45) a los gobernadores, que estaban sujetos en el juicio político al Congreso de la Nación.
 - h) En el artículo 64 (después artículo 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 inciso 28 se suprimió la facultad del Congreso de examinar las Constituciones provinciales.

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 sirva para iluminar las actuales y futuras generaciones de argentinos.

- i) Se suprimió en los artículos 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.
- j) Finalmente, mencionamos las reformas a los artículos 4o. y 64 (después artículo 67) vinculadas a los derechos de exportación y aduanas,²⁶ además de las especiales prerrogativas reconocidas a la Provincia de Buenos Aires, en los artículos 31 y 101 (después artículo 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.²⁷

Alberto Demicheli sostuvo que en 1860 nuestra Constitución presentó “perfiles definidores notablemente federalizados con relación a 1853”, que encontraron sus fuentes en el texto norteamericano de 1787 y en los reclamos de Artigas de 1813.²⁸

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 refor-

²⁶ 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 las mismas con base en el 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.

²⁷ 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 (véase nota 11). 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.

²⁸ *Cfr. op. cit.*, p. 375.

ma, como veremos seguidamente, las diferencias con aquel texto subsistirían, pues no cabe dudar que nuestra Constitución fuera 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,²⁹ en modo alguno se

²⁹ El distinguido antecesor en nuestra cátedra de derecho público provincial y municipal de la Universidad Nacional de Córdoba, Arturo M. Bas (*cfr. El derecho federal argentino*, Buenos Aires, Abeledo, 1927, t. 1, pp. 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 artículo 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 artículo 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 ¾ de los estados o por convenciones celebradas en ¾ de los estados, según el modo de ratificación que elija el Congreso, según lo dispone el artículo 5o.

3o.) En materia de religión, mientras la nuestra en el artículo 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.) Con relación a la igualdad de los estados, la Constitución norteamericana en el artículo 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 artículo 1o., sección 2a., inciso 3, expresa que los impuestos directos deben distribuirse entre los varios estados, según su población, mientras que la nuestra, en el artículo 67, inciso 2 (ahora 75, inciso 2, luego de la reforma constitucional de 1994) estableció la proporcionalidad no con relación a la población particular de cada provincia, sino buscando su igualdad en todo el territorio de la nación. Por otra parte, el inciso 5 de la sección 8a. de dicho artículo 1o. prohíbe al Congreso norteamericano establecer derechos o impuestos sobre artículos que se exporten de un estado, mientras la nuestra, en sus artículos 4o. y 67, inciso 1 (ahora 75, inciso 1) enumeró entre las rentas del tesoro federal a los derechos de exportación.

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

Finalmente, nuestra ley suprema prohibió a las Provincias tener aduanas y percibir derechos de importación o exportación en sus artículos 9o., 10 y 11, mientras que la norteamericana indicó lo contrario por el artículo 1o., sección 10, 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 artículo 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 artículo 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 artículos 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 prescindencia 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 artículo 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 artículo 67, inciso 11 (ahora 75, inciso 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 artículo 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 tosas 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 “Chishholm vs. Georgia” cuando la Corte Suprema aceptó un juicio contra este

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

Estado, 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 vs. 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 artículo 67, inciso 11 (hoy 75, inciso 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 artículos 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 artículo 86, incisos 5, 10 y 16 (ahora 99, incisos 4, 7 y 19), en aquel país dicho acuerdo es la regla ordinaria, ya que el artículo 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”.

observa en tres capítulos fundamentales: el federalismo, la autonomía municipal y la ciudad de Buenos Aires.

Esta diferencia muestra no sólo la mayor descentralización del poder en el modelo norteamericano, que potencia el rol del Senado, donde están representados igualmente 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 con el modelo de la Constitución chilena de 1833, que perfilaron en definitiva 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 con 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 artículo 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” (*cfr. Reforma constitucional de 1994-Labor del Convencional Constituyente Antonio María Hernández (h.)*, Buenos Aires, Imprenta del H. Congreso de la Nación, 1995, pp. 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 artículo 19 nos referíamos a las modificaciones del artículo 86, en p. 31.

13) En materia de intervención federal en las entidades locales, también se advierten diferencias entre el artículo 6o. de nuestra ley suprema y su antecedente norteamericano del artículo 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 artículo 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 (artículo 5o.), mientras que la norteamericana sólo es garante de una forma republicana de gobierno. Nosotros pensamos que más allá de las pequeñas diferencias observadas entre ambos textos constitucionales en esta materia, la distancia ha sido incommensurable, 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, este fue uno de los instrumentos más eficaces para centralizar el país y avasallar las autonomías provinciales, como lo señalamos en el capítulo XIII de este libro al analizar las emergencias y el orden constitucional.

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 aquellas 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.

2. Aspectos institucionales y políticos del federalismo

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”, artículos 44 a 120, de la segunda parte; 2) los gobiernos de provincia, regulados en el título segundo, “Gobiernos de provincia”, artículos 121 a 128, de la segunda parte; 3) el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, artículo 129, en el título segundo de la segunda parte, que tiene naturaleza de

14) Con relación a los subsidios del gobierno federal, nuestra carta fundamental, en su artículo 67, inciso 8 (hoy 75, inciso 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 artículo 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.

ciudad-Estado, distinta de las provincias y municipios, y 4) los gobiernos municipales autónomos, según lo dispuesto por los artículos 5o. y 123.

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

La consagración constitucional de las autonomías de la ciudad de Buenos Aires y de los municipios significa 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 económico y social, pero no como gobierno político de un conjunto de provincias, según lo prescrito por el artículo 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, y si bien en la reforma se ha consagrado la autonomía municipal, por el artículo 123, las que deben asegurar dicho régimen siguen siendo las provincias.

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 artículo 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 ejercita 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, etcétera, pero confiamos en los cambios que deberán operarse en

el futuro, conforme el mandato constitucional emergente de la reforma de profundizar el federalismo.

En consecuencia, las clasificaciones efectuadas por la doctrina sobre las relaciones de nuestra estructura federal también mantienen su vigencia. En tal sentido, recordamos las relaciones de subordinación (artículos 5o. y 31, que establecen la supremacía de la Constitución nacional), participación (de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires en el gobierno federal, específicamente en el Senado) y coordinación (que es la delimitación de competencias de los gobiernos federal, provinciales y de la ciudad de Buenos Aires), señaladas oportunamente por Bidart Campos.

Igualmente tienen actualidad distintas clasificaciones de competencias entre gobierno federal y provincias, que podemos sintetizar así: conservadas por las provincias (artículo 121); delegadas al gobierno federal (fundamentalmente las expresas de los distintos órganos del gobierno federal, *v. gr.*, artículos 75, 85, 86, 99, 100, 114, 115 y 116, y las implícitas del Congreso, artículo 75, inciso 32); concurrentes entre los órdenes gubernamentales (artículos 41, 75, incisos 2, 17, 18, 19, primer párrafo, y artículo 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, artículo 75, inciso 2) y excepcionales (para el gobierno federal en los impuestos directos, artículo 75, inciso 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, artículo 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, artículo 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 (artículo 75, inciso 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 (artículo 75, inciso 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 (artículo 75, inciso 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 (artículo 75, incisos 22 y 24, y artículo 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 (artículo 75, inciso 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 (artículo 75, inciso 23);

7) disponer o decretar la intervención federal (artículo 75, inciso 31, y artículo 99, inciso 20);

8) ejercer la función gubernativa cuya jefatura se reconoce en la persona del presidente de la Nación (artículo 99, inciso 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 (artículos 85, inciso 1, y 100, inciso 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 (artículo 99, inciso 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 (artículos 99, inciso 10, y 100, inciso 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 (artículos 99, inciso 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 artículo 5o., asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (artículo 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 (artículo 124);

3) celebrar convenios internacionales bajo ciertas condiciones (artículo 124);

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

5) ejercer los poderes de policía e imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República (artículo 75, inciso 30).

En cuanto a las facultades concurrentes, la reforma incorporó los impuestos indirectos internos (artículo 75, inciso 2); las atribuciones vinculadas con los pueblos indígenas argentinos (artículo 75, inciso 17) y lo estatuido en la nueva cláusula del progreso o del desarrollo humano (artículos 75, inciso 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 artículo 75, inciso 19, primer párrafo, requieren la gestión concurrente de las provincias, y además pensamos que la enunciación genérica del artículo 125 comprende la más específica de aquella norma. Asimismo, en el artículo 41 se reconoce la facultad de la Nación para dictar “las normas que contengan los presupuestos mínimos” sobre ambiente, y en el artículo 75, inciso 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 39.

También el artículo 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 artículo 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 artículo 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.

Con relación a 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 artículo 75, inciso 2] se establece otra facultad de ejercicio compartido, cuando establece que no habrá trasferencias 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 (artículo 75, inciso 2).³⁰

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.

³⁰ *Cfr.* Pérez Guilhou y otros, en *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1995, cap. XXVI, “El régimen federal y la reforma constitucional”, pp. 351-352 de María Celia Castorina de Tarquini.

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”.³¹

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

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,

³¹ Hernández, Antonio María (h.), *Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h.)*, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación Argentina, 1995, p. 66.

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, lo cual no ocurrirá con la Capital Federal, según el artículo 54.

b) *La elección directa y la reducción del mandato de los senadores.* El artículo 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 pasado 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.

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.

El artículo 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 artículos 81 a 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, y que en consecuencia no podía ya rela-

cionarse al federalismo con él, que provenía de la visión política del siglo pasado. El convencional Rosatti efectuó una inserción 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, acompaña 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.

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 coparticipación 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 artículo 75, incisos 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.

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.³²

³² 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 núm. 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

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 inciso 31 del artículo 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 artículo 99, inciso 20, prescribió que si el Poder Ejecutivo decreta una intervención durante el receso del órgano Legislativo, lo debe convocar simultáneamente para dicho tratamiento.

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

E. Los partidos políticos y el federalismo

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

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 y semidemocráticos— 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.

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 artículo 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 con 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

A. Coparticipación impositiva

a. La distribución de competencias en materia impositiva en la Constitución

Dicha cuestión, más allá de los debates producidos a lo largo del tiempo —como el sostenido entre el ministro Terry y el diputado Mantilla en 1890, sobre los impuestos indirectos internos—, presentaba —antes de la reforma—, la siguiente clasificación:

Para el gobierno federal:

- Impuestos indirectos externos (aduaneros): en forma excluyente y permanente (artículos 4o., 9o., 67, inciso 1, y 108);
- Impuestos indirectos internos: en forma permanente y concurrente con las provincias (artículo 4o.);
- Impuestos directos: en forma excepcional (artículo 67, inciso 2).

Para las provincias:

- Impuestos indirectos internos: en forma permanente y concurrente con el gobierno federal (artículo 4o.);
- Impuestos directos: en forma excluyente y permanente, salvo que el gobierno federal haga uso de la facultad del artículo 67, inciso 2 (artículos 104 y 108).

La reforma constitucional de 1994 no modificó esta distribución de competencias por dos razones; en primer lugar, por cuanto al no estar permitida la reforma de los primeros 35 artículos, subsistía la distinción fundamental entre impuestos directos e indirectos que surge, entre otras normas, de los artículos 4o. y 9o.; y en segundo lugar, por cuanto con prudencia —por la extraordinaria complejidad del tema— se utilizó un criterio de “realismo institucional” en esta cuestión, que impedía realizar modificaciones.

En consecuencia, dicha clasificación hoy debe actualizarse con el cambio de numeración de los artículos, pues el 67 es 75, el 104 es 121 y el 108 corresponde al 126.

b. La coparticipación impositiva en la reforma constitucional

La reforma, al constitucionalizar la coparticipación impositiva³³ bajo estrictas condiciones, también cumplió su objetivo de fortalecer el federalismo, como lo veremos.

Primeramente, la reforma define con claridad la distribución de competencias entre el gobierno federal y provincias, con relación a los tributos in-

³³ Para un análisis de la coparticipación impositiva en nuestro país antes de la reforma constitucional de 1994, véase nuestro libro *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994, cit.*, pp. 47-54. Allí se puede observar la evolución ocurrida desde la década de los 1930 y en particular, los avances producidos en los últimos años por el gobierno federal sobre los recursos provinciales, pese a lo establecido en el sistema de coparticipación vigente de la ley núm. 23.548.

directos externos, como nacionales —en el inciso 1 del artículo 75—; a los tributos indirectos internos, con carácter de concurrentes —en el inciso 2, primer párrafo, del artículo 75—, y a los tributos directos, como correspondientes sólo en forma excepcional al gobierno federal —en el inciso 2, segundo párrafo, del artículo 75—, tal como lo había señalado la doctrina.

Inmediatamente después, el inciso 2 del artículo 75 prescribe como coparticipables a los tributos indirectos internos y a los directos que en forma excepcional recaude el gobierno nacional, salvo la parte o el total de ellos que tengan asignación específica. Esta última cuestión fue objeto de intensas negociaciones, ya que fue un sistema comúnmente utilizado para distraer fondos de la masa coparticipativa perjudicando a las provincias, y por ello se fijaron especiales condiciones en el inciso 3, como oportunamente se apreciará. Aprovechamos para expresar que tampoco integran la masa coparticipable los tributos que corresponden a las provincias que poseen recursos naturales, *v. gr.*, regalías petroleras, como una derivación de su propiedad, reconocida en el artículo 124 de la ley suprema.

Seguidamente, el inciso 2 dice: “Una ley-convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos”.

Dicha ley-convenio debe cumplir además las siguientes condiciones, según la ley suprema: 1) El Senado es la Cámara de origen. 2) La sanción debe ser con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. 3) No puede ser modificada unilateralmente. 4) Tampoco puede ser reglamentada. 5) Debe ser aprobada por las provincias. 6) La distribución entre la nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, y entre éstas, se efectuará en relación directa con las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto. 7) Estos criterios deben ser: la equidad, la solidaridad y la prioridad para lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La incorporación del instituto de la ley-convenio a la Constitución es, para nosotros, una trascendental reforma destinada a afianzar el federalismo de concertación, en uno de los capítulos más conflictivos de la historia argentina: la relación financiera entre nación y provincias.

La ley fundamental, en un notable avance, obliga a la concertación: 1) En primer lugar, del presidente y de los gobernadores, y también del jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, pues no se puede soslayar su partici-

pación, tanto en el debate sobre la distribución primaria como luego en la distribución secundaria —como expresamente lo menciona el inciso 2 del artículo 75—, para formular la base de acuerdos sobre la coparticipación. 2) En segundo lugar, el proyecto de ley-convenio debe recibir aprobación por mayoría calificada, específicamente mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, lo que obliga entonces a un alto grado de consenso entre los representantes del pueblo y de las provincias, pues el funcionamiento legislativo indica las dificultades para alcanzar dicho quórum agravado. 3) En tercer lugar, para culminar este trabajoso trámite de la ley-convenio, signada por el consenso y la concertación, debe lograrse la aprobación por parte de cada una de las legislaturas provinciales.

Estos especiales requisitos intentan revertir, por un lado, las simples adhesiones que las provincias debían prestar a la legislación que imponía casi siempre el gobierno central frente a la dependencia de las provincias, y, por otro lado, fijar un régimen definitivo con reglas claras, que permita un desarrollo equilibrado de la federación, en lugar de la arbitrariedad que ha signado la relación nación-provincias.

La Constitución ha prescrito la integración de la masa coparticipable con los impuestos indirectos internos y los directos que correspondan a la nación en forma excepcional, según el inciso 2 del artículo 75; pero ha admitido la posibilidad de detracción de una parte o de la totalidad de ellos mediante asignaciones específicas. Sin embargo, como por esta vía se afectó el federalismo —en casos como la creación del Fondo Transitorio para financiar desequilibrios fiscales provinciales (ley 23.562), o el impuesto sobre intereses y ajustes de los depósitos a plazo fijo en beneficio de determinadas provincias (ley 23.658)—, el inciso 3 del artículo 75 ha establecido requisitos especiales para ellas. En efecto, se ordena que las leyes que establezcan o modifiquen asignaciones específicas de recursos coparticipables tengan tiempo determinado y que sean sancionadas por un quórum especial de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Reiteramos que sobre todo este último requisito es muy importante como garantía para las provincias, ya que no es fácil alcanzar dicho quórum en la tarea legislativa, sin un alto grado de consenso.

La reforma ha impuesto criterios de reparto, tanto para la distribución primaria como para la secundaria. Con relación a la distribución primaria, o sea, entre la nación, por un lado, y las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, por el otro, debemos señalar: a) lo vinculado a asignaciones específicas, recientemente analizadas, y b) “la relación directa a las competen-

cias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto”, como dice el inciso 2 del artículo 75, en una frase que se correlaciona con un párrafo posterior de la misma norma que expresa: “No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la Ciudad de Buenos Aires, en su caso”. Resaltamos la trascendencia de este criterio, ya que una de las herramientas del gobierno federal para lesionar el federalismo fue imponer transferencias de competencias, servicios o funciones a las provincias o a la Ciudad de Buenos Aires, con lo que centralizó recursos y federalizó el déficit.

Lamentablemente, ya sabemos que tampoco se cumplió la disposición transitoria sexta de la reforma, que indicó como plazo para la sanción de la ley-convenio de coparticipación “antes de la finalización del año 1996”, pero señalamos que este criterio será determinante para el momento de la discusión sobre la distribución primaria, pues muchos servicios han pasado a la órbita provincial e incluso a la municipal, en un proceso de descentralización que juzgamos fundamental para el futuro del país, y que, en consecuencia, requerirá un aumento del porcentaje correspondiente a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires y después al resto de los municipios.

La disposición transitoria que acabamos de mencionar también insiste en el concepto a que nos referimos, pues prescribe que “la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada”; y asimismo agrega: “tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación. La presente cláusula no afecta los reclamos administrativos y judiciales en trámite originados por diferencias por distribución de competencias, servicios, funciones o recursos entre la Nación y las provincias”.

Los criterios de reparto para la distribución secundaria, o sea, entre las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, deben ser, según la norma constitucional que estamos estudiando: a) objetivos: es decir, claramente determinados, razonables y exentos de parcialidad; b) equitativos: o sea, con justicia en el caso concreto, *v. gr.*, a mayor capacidad contributiva o poblacional sería equitativa una mayor participación; c) solidarios: con ayuda mutua entre las provincias, *v. gr.*, con redistribución que beneficie a las más rezagadas, y d) prioritarios para el logro de un grado equivalente de

desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional; de tal manera que estos propósitos —vinculados a los del artículo 75, inciso 19, que aspira a ser la nueva cláusula del progreso, con especial énfasis en el “desarrollo humano”—, obligan a un gran esfuerzo para corregir los desequilibrios, desigualdades e injusticias de la sociedad argentina. Ya veremos que estos mismos criterios deben informar la Ley de Presupuesto, como lo indica el inciso 8 del artículo 75, y las iniciativas sobre crecimiento armónico de la nación, poblamiento de su territorio y políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, según lo prescribe el inciso 19 del artículo 75.

Para nosotros es de fundamental importancia que se alcance un nuevo sistema de coparticipación sobre estas bases, expresivas de los principios de la solidaridad y lealtad federales, que son esenciales para las federaciones. Es que aún las más ricas y desarrolladas no dejan de presentar asimetrías, como se observa en los Estados Unidos o en Canadá. ¿Acaso son similares los índices económicos y sociales que se aprecian en California o Alabama o en Alberta o Nueva Escocia?³⁴

Por ello, también aquí han sido acertados los criterios del constituyente, y sobre ellos debe avanzarse para producir un desarrollo más justo, equilibrado e integrado del país. Es que no debe olvidarse la distancia que separa al distrito más rico, o sea, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de los más pobres, como Santiago del Estero y Formosa, lo que refleja la magnitud de nuestros desafíos y problemas.

Se impone en consecuencia la necesidad de una verdadera política de Estado que persiga la superación de los gravísimos desequilibrios que se observan entre los distritos provinciales, mediante un sistema de igualación como el canadiense, que contemple el accionar auténticamente fede-

³⁴ Resulta muy ilustrativo analizar el caso de la federación canadiense, donde las provincias “pobres” (Nueva Escocia, New Brunswick, P. E. I. y Newfoundland) reciben más fondos del gobierno federal que las provincias “ricas” (Columbia Británica, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario y Québec), en aplicación de un sistema de igualación (*equalization system*), que es un programa puramente federal. Asimismo, existen distintos impuestos en las provincias, además de producirse una clara transferencia de recursos de las provincias más ricas: Alberta y Ontario, a las restantes. Véase al respecto el trabajo de Butler, Michael, titulado *Federal-Provincial Fiscal Relations in Canada*, preparado para el Forum of Federations, en el Seminario Internacional sobre Federalismo, realizado en Pilar, Provincia de Buenos Aires, los días 2 y 3 de octubre de 2003, con la participación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

ral del gobierno nacional y la solidaridad entre las provincias, sobre la base de los mandatos constitucionales que estamos analizando.

No obstante la claridad y altura de los objetivos perseguidos por el Constituyente, se han difundido en estos años algunas propuestas que no sólo desconocían la letra y espíritu de la ley suprema en esta materia, sino que pretendían volver al sistema anterior de completa separación de fuentes, con el indisimulado propósito de ahondar las diferencias existentes entre las provincias y centralizar aún más el país.³⁵

La ley-convenio de coparticipación impositiva no fue sancionada en los plazos fijados, con lo que se verificó una nueva violación a la Constitución. Más allá de la sentida protesta que efectuamos por esta demora —como hombres de derecho y convencionales constituyentes que trabajamos firmemente en defensa del federalismo—, alentamos la pronta sanción de este trascendental instrumento de la ley-convenio.

Estamos convencidos de que éste es uno de los debates más importantes, en el que habrá que utilizar al máximo la inteligencia, la imaginación, la prudencia y la solidaridad, para resolver el “laberinto” de la coparticipación, que es una base fundamental para desarrollar el proyecto federal rumbo al siglo XXI.

En este sentido, resulta imprescindible poner el énfasis en la distribución primaria, pues se han producido muchas modificaciones sobre las competencias, servicios y funciones entre la nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires. A ello hay que sumar el delicado problema de las transferencias intergubernamentales, la crisis en el sistema previsional, la futura regionalización, la profundización de los procesos de integración y de descentralización y el deterioro de la situación económico-social, con altos índices de desocupación, marginalidad social y pobreza.

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 de la distribución secundaria, donde se advierten las

³⁵ En definitiva, el objetivo de estos sectores ha sido el de impedir que efectivamente se cumpla con el mandato constitucional que establece la coparticipación. Incluso se ha llegado a sostener desde una visión economicista que existen provincias y municipios inviables. Como otra de las paradojas argentinas, mientras el mundo desarrollado avanza en la descentralización, en nuestro país hay sectores de enorme poder político y económico que persiguen lo contrario, pese al mandato constitucional.

disputas entre las provincias grandes y las chicas, además de la incorporación de la ciudad de Buenos Aires.

Estudios interdisciplinarios deben fundamentar la decisión política que finalmente establezca la ley-convenio, que, respetando los criterios constitucionales, afirme la solución estructural y gradual de los problemas, mediante un sistema integral, justo y perdurable.

Debe ejercitarse en esta materia una verdadera política arquitectónica, que supere antagonismos partidarios, fortalezca las relaciones interjurisdiccionales y posibilite un desarrollo equilibrado del país.

B. El organismo fiscal federal

La reforma constitucional, en el inciso 2 del artículo 75, dispone: “Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición”.

Ésta fue otra trascendente decisión del constituyente, que elevó a la máxima jerarquía normativa un organismo con las funciones que actualmente desempeña la Comisión Federal de Impuestos, cuya creación se debió a la ley 20.221, con posterior ratificación en la vigente ley 23.548.

Sus funciones serán de interpretación de la ley de coparticipación; de ejecución de la misma; de asesoramiento de los fiscos adheridos y de tribunal administrativo, para decidir si los gravámenes locales se oponen al régimen de coparticipación. Sus resoluciones podrán ser recurridas ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Lamentablemente, tampoco se cumplió el plazo fijado por la disposición transitoria sexta para la reglamentación de este órgano, coincidente con el de la ley-convenio. Insistimos en la necesidad de cambiar sustancialmente el actual proceso postconstituyente de la histórica reforma de 1994.

C. Pautas federales del presupuesto nacional

La otra gran materia donde la reforma constitucional ha introducido lineamientos de federalismo financiero es el presupuesto nacional.

En efecto, el inciso 8 del artículo 75 indica que dicho instrumento debe ser fijado por el Congreso, “conforme a las pautas establecidas en el tercer

párrafo del inciso 2 de este artículo”. Recordemos que ellas son la relación directa a las competencias, servicios y funciones de la nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires, contemplando criterios objetivos de reparto, los cuales hemos analizado anteriormente.

Además, hay que resaltar que el inciso 8 dice que el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos debe efectuarse “en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas”, lo que para nosotros implica una definición constitucional que relaciona a la importante ley con la planificación, pues no se puede dar otro sentido a las palabras “programa” y “plan” que utiliza la ley suprema. A su vez, el presupuesto es considerado por la doctrina clásica del derecho financiero como un instrumento de gobierno, de administración y de planificación.

En consecuencia, tanto para el gasto público como para el cálculo de recursos previstos por el presupuesto debe existir como base un programa de gobierno y de inversiones públicas que también respete las pautas constitucionales: objetivas, equitativas, solidarias y prioritarias para el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Este inciso que documentamos contiene una política constitucional que vincula al presupuesto con temas esenciales del proyecto federal: la regionalización, la integración, la descentralización y el fortalecimiento de las autonomías provinciales, de la ciudad de Buenos Aires y municipales.

Mucho va a costar hacer realidad los elevados propósitos de esta norma, por la magnitud de los cambios que deben operarse, que demandan gran voluntad, inteligencia y consenso político.

La modificación del formidable proceso de concentración operado en nuestro país resulta imprescindible para la efectiva vigencia del federalismo, en el cual las cuestiones fiscales son de especial trascendencia. Bien decía Friedrich que el federalismo, más que un “estereotipo” era un “proceso” de dicha estirpe, y que en consecuencia había que analizar cada una de las realidades estatales, sin efectuar generalizaciones.³⁶

³⁶ En la Convención Nacional Constituyente de 1994 expresamos al respecto:

“¿Qué ha pasado con la participación en el gasto por niveles de gobierno? Voy a utilizar cifras de 1988. En un importante estudio sobre federalismo fiscal realizado por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas bajo la dirección de Artana y López Murphy, se dice con claridad que en este año la nación participaba en el gasto con el 42%; las provincias, con el 47%, y los municipios, con el 11%. Pero cuando se analiza la participación de los recursos por niveles de gobierno nos encontramos con que

Es tan rica la norma constitucional analizada, que señala rumbos de notable significación para el futuro, como la descentralización, que es la reforma del Estado del mañana. En este sentido, tanto la ley-convenio de coparticipación como el presupuesto deberán establecer criterios precisos para las transferencias de competencias, servicios y funciones de la nación a las provincias en un proceso que requerirá reasignaciones de recursos y concertación con los respectivos órdenes gubernamentales, para el debido respeto de las autonomías provinciales, de la ciudad de Buenos Aires y, posteriormente, de las municipales.³⁷

la nación tiene el 74% de los recursos, las provincias sólo el 20%, y los municipios el 6%. Esto significa que no existe el principio de correspondencia fiscal; que no existe correspondencia entre gastos y recursos. Esto tiene que ser necesariamente corregido porque ésta es la expresión más cabal de lo que significa la dependencia de las provincias y de los municipios con respecto al tesoro federal.

“Veamos también lo que ha pasado en la redistribución regional en la Argentina. Así llegaremos a la conclusión —y no citaré cifras de ese estudio para no detenerme— de que se careció de cualquier fundamento económico en esta materia, y por eso la Argentina no ha avanzado en un desarrollo integrado de la República. Lo mismo se puede decir de las transferencias del gobierno nacional a las provincias en la década del 80”. (Cfr. Hernández, Antonio María (h.), *Reforma constitucional de 1994-Labor del Convencional Constituyente Antonio María Hernández* (h.), cit.).

³⁷ En este sentido, constituye un estudio destacable en la materia el mencionado trabajo de Artana y López Murphy, *Hacia un nuevo ordenamiento fiscal de la Argentina*, de 1993, ya que efectúa una propuesta sobre descentralización, luego de una investigación comparativa con otras federaciones. También debemos señalar los aportes del licenciado Orlando Bracelli, que luego de demostrar que la conducción económica del gobierno nacional de Menem y Cavallo centralizara el país, utilizando como variable de ajuste las finanzas provinciales y que en los presupuestos nacionales existen mínimas referencias a la localización territorial del gasto público, plantea una reforma del Estado sobre la base de la descentralización, con especial referencia a la relación nación-provincias y provincias-municipios. El investigador mendocino pone énfasis —con criterio que compartimos— en la imperiosa necesidad de capacitar y modernizar todos los niveles de la administración pública, para enfrentar estos desafíos del futuro argentino.

Bracelli fue ministro de Hacienda de la provincia de Mendoza y presidente del Consejo Federal de Inversiones, y que presentó los trabajos “Metodología no convencional para el tratamiento de la relación Nación-provincias y provincias-municipios. Aspectos metodológicos para el análisis de las políticas fiscales provinciales, período 1983/1994” y “La política fiscal, la asignación de recursos públicos y el presupuesto nacional”, correspondientes a las Jornadas de Finanzas Públicas de los años 1994, 1995 y 1996, respectivamente, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba.

Hemos opinado sobre estas cuestiones con relación a los gobiernos locales en nuestro libro *Derecho municipal*, Buenos Aires, t. I, Depalma, 1997, al cual remitimos en razón de brevedad.

4. Aspectos económicos y sociales del federalismo

A. El banco federal

El inciso 6 del artículo 75 de la Constitución Nacional prescribe que corresponde al Congreso “establecer y reglamentar un banco federal con facultad de emitir moneda, así como otros bancos nacionales”.

En nuestro anteproyecto de reforma constitucional presentado en la Convención preveíamos la modificación del inciso 5 del anterior artículo 67, con la siguiente redacción: “Establecer y reglamentar un banco monetario federal, con facultad de emitir billetes, así como otros bancos nacionales”.

En el seno de la Convención, hizo uso de la palabra en nombre de la Comisión de Redacción, el convencional Juan Carlos Maqueda, quien explicó que el sentido de la reforma era adecuar el actual Banco Central, en su denominación y concepción, al Estado federal, citando como ejemplos las instituciones similares de los Estados Unidos, Suiza y Alemania.³⁸

Compartimos la interpretación que efectúa de esta norma Humberto Quiroga Lavié: “El carácter federal que ahora le impone la Constitución al banco encargado de la emisión de la moneda, no es sólo una cuestión de nombre, sino que define la política constitucional en el sentido de que las provincias deberán intervenir en el gobierno de dicha institución. Será el Congreso, por ley, quien defina dicha intervención, para lo cual puede servir de modelo la organización federativa de la Reserva Federal en los Estados Unidos”. Además, el autor señala como segunda apreciación, que dicho banco tiene por misión principal emitir moneda, con dos consecuencias: el carácter “monopólico” de dicha atribución y la competencia de “fijar la política monetaria en todo el país”.³⁹

El inciso hace mención a “otros bancos nacionales”, en referencia a los actuales de la nación, Hipotecario y de Desarrollo.

Por la importancia que tiene la cuestión monetaria y bancaria en la política económica, fácil resulta colegir el alto objetivo de esta norma en derredor de la profundización del federalismo. Tampoco se ha podido consagrar

³⁸ Véase el *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994*, pp. 3819 y ss. del t. IV.

³⁹ Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Nación Argentina comentada*, Buenos Aires, Zavalía, 1996, pp. 358 y ss.

aquí por parte del Congreso la pertinente legislación reglamentaria, que se vincula incuestionablemente con los aspectos económicos del federalismo.

B. Las regiones para el desarrollo económico y social

El artículo 124 de la ley suprema dispone, en su primera parte: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”.

En cuanto a los antecedentes de la norma, sólo nos detendremos en los vinculados a la Asamblea Constituyente.

En nuestro proyecto de reforma constitucional propusimos la creación de regiones, y en los fundamentos expresamos al respecto: “La regionalización es un instrumento apto para el desarrollo económico y social de importantes sectores de nuestro territorio. En tal sentido, el proyecto prevé la posibilidad de crear regiones en un marco de coordinación y consenso, evitando la imposición, desde escritorios de tecnócratas, de estructuras carentes de sustento real”. Más adelante, al intervenir en el debate sobre el despacho de la Comisión de Redacción, dijimos:

El artículo 106 bis que se postula comporta la cláusula federal, como sostiene Pedro J. Frías, y tiene tres aspectos muy claros. En primer lugar, una regionalización para el desarrollo económico y social. Esto significará que, más allá de la existencia de órganos para el cumplimiento de sus fines, no se podrá afectar ni las autonomías provinciales ni las autonomías municipales. Naturalmente, tendrá que ponerse énfasis en el desarrollo de las economías regionales para asegurar una Argentina que no siga siendo un desierto, como decía Aberdi, con algunas pequeñas islas de desarrollo económico, sino que exista la posibilidad de un desarrollo equilibrado de la Argentina.⁴⁰

a. Conceptos de región

Ratificando lo que escribimos anteriormente, la región es objeto de análisis por diversas ciencias sociales, pero a nuestros fines resaltamos algunos conceptos provenientes de la economía y de la sociología, pues la región mencionada por la ley suprema se vincula con dichas ciencias.

⁴⁰ *Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández* (h.), cit., pp. 34, 42 y 71.

En la primera de ellas, difundida es la distinción efectuada por Francois Perroux, continuada por Jacques Boudeville⁴¹ entre región homogénea, región polarizada, funcional o nodal y región plan. La región homogénea atiende a la similitud de características económico-sociales en determinada extensión geográfica. La polarizada, funcional o nodal, centra el análisis en la interdependencia entre núcleos centrales llamados polos, y la periférica, correspondiente a áreas satélites, siendo heterogéneo el espacio resultante y, en general, complementarias sus partes integrantes. La región plan está determinada especialmente por los fines perseguidos por las diversas planificaciones o programaciones.

Es aconsejable comparar —dice Boudeville⁴²— los tres tipos de regiones: región homogénea de inspiración agrícola, región polarizada de inspiración industrial y comercial, y región plan de inspiración prospectiva. Las dos primeras son instrumentos de análisis puestos a disposición de la tercera, sea que ésta emane de la empresa que persigue elevar al máximo el importe de sus ventas (sujeto a la obtención de una ganancia mínima), o bien de la autoridad pública empeñada en el incremento armónico de los diversos recursos regionales y nacionales. Así, las tres definiciones del espacio económico no son forzosamente concordantes ni, sobre todo, exclusivas. Pero las tres resultan indispensables.

Desde la sociología ha definido la región Alfredo Poviña⁴³ de esta manera: “Es un agrupamiento sociológico, de tipo geográfico polarizado en el que el predominio de los indicadores unificantes (espacio físico, estructura económica y estilo de vida) produce una conciencia de unidad regional, que sirve como instrumento natural para la integración de la comunidad”.

Las regiones se pueden clasificar en supranacionales, cuando comprenden más de un país (como en el caso del Mercosur, Unión Europea o Nafta), y en endonacionales, cuando comprenden partes de un país (como es el caso argentino, según la reforma constitucional), aunque también la perspectiva regional puede ingresar en los límites de una provincia, con la división en “zonas”.

⁴¹ Boudeville, Jacques, *Los espacios económicos*, Buenos Aires, Eudeba, 1965, cap. I, pp. 9-18.

⁴² *Ibidem*, p. 18.

⁴³ “La integración regional y el municipio”, *Revista de la Univ. Nacional de Córdoba*, julio-octubre de 1969, p. 630.

Señalamos que la región debe ser estudiada en sus interrelaciones y problemática con el gobierno federal, con las provincias y con los municipios para comprender la extraordinaria complejidad y amplias perspectivas que ofrecerá en el futuro el funcionamiento integral de las instituciones de la federación argentina. Para nosotros, existen interrelaciones en lo territorial, en lo económico, en lo institucional, en el proceso de planificación, en lo financiero, en lo sociológico y en lo cultural.⁴⁴

b. El desarrollo económico y social

El artículo 124 prescribe que las regiones se podrán crear “para el desarrollo económico y social”, lo que constituye una muy importante definición del constituyente sobre esta institución.

En efecto, ello significa, en primer lugar, que la finalidad de la región debe ser la promoción del desarrollo económico y social, aspecto que analizaremos luego más detalladamente.

En segundo lugar, y en concordancia con los artículos 125 (antes 107) —que posibilita a las provincias la celebración de tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común— y 126 (antes 108) —que prohíbe a las provincias celebrar tratados parciales de carácter político—, la región no puede constituir un nuevo nivel de gobierno político. Es decir, que en la estructura federal argentina sólo existen cuatro órdenes gubernamentales (gobiernos federales, provinciales, de la ciudad de Buenos Aires y municipales) y puede constituirse un nivel adjetivo, como dijo Frías, que es el regional, con las finalidades expresadas en la ley suprema.⁴⁵

⁴⁴ Véase en tal sentido nuestro libro *Derecho municipal, cit.*, cap. V sobre “El municipio y la región-interrelaciones y problemática”.

⁴⁵ Sostuvo el presidente honorario de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, a quien sucedimos en la titularidad de la cátedra de derecho público provincial y municipal de la Universidad Nacional de Córdoba: “...estimo que la Constitución o la legislación debe recoger la región, no como una nueva colectividad territorial, sino como un nivel de decisión por ahora adjetivo. La región debe servir a la mejor integración del país, pero no constituir un nuevo nivel de gobierno... En la Argentina la provincia sigue siendo el nivel de redistribución de poder que mejor se conforma a una economía de escala, y no sólo por razones tradicionales. Es el cuerpo intermedio por excelencia, el único interlocutor del Estado nacional... Cuando hablo de una utilización adjetiva de la región, hablo en términos de poder, de decisión, de ejecución, pero sin subestimar su importancia actual y su transformación futura”. Frías, Pedro J., *Introducción al derecho público provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1980, p. 145.

En tercer lugar, para nosotros la región tiene una personalidad jurídica pública estatal; con carácter adjetivo de decisión, limitada a la promoción del desarrollo económico y social; y cuya creación depende de la voluntad de las provincias, según surge de la ley suprema reformada.

En cuarto lugar, la región es una alternativa del federalismo argentino, como lo anticipó Alberto Zarza Mensaque.⁴⁶

Esto significa que las regiones sólo deben existir para fortalecer nuestra forma de Estado, que es la federal. O sea que la región —también una forma de descentralización— en la Argentina debe servir al proyecto federal de la Constitución y, en consecuencia, no podría utilizarse este instrumento para centralizar el país o lesionar las autonomías provinciales y municipales.⁴⁷

⁴⁶ Nuestro distinguido colega, profesor titular de la cátedra “B” de derecho público provincial y municipal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, así tituló un artículo donde desarrolló esta idea (“La región como alternativa federal”, *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*, núms. 1 y 2, 1977).

⁴⁷ En el mundo se afirma la idea de la descentralización, como espacio de participación, libertad y eficacia gubernativa, con cambios operados en diversos Estados. Así se produjo en los tradicionalmente unitarios como Bélgica, España, Francia e Italia, en Europa, o Bolivia, Colombia, Chile y Perú, en América. Por cierto, también las experiencias de este tipo avanzan en países federales, como los Estados Unidos, Brasil y Venezuela, además de nuestro país.

Pero nos interesa detenernos en las modificaciones producidas en los Estados unitarios, que al institucionalizar las regiones —como técnica de descentralización— han originado un profundo debate (principalmente en Europa) sobre la existencia de una nueva forma de Estado: la regional o la federo-regional.

Al respecto ha escrito Frías que la doctrina “parece inclinarse a considerar al Estado regional como un tipo intermedio entre el unitario y el federal, caracterizado por la autonomía regional. La fórmula la impuso tempranamente Gaspere Ambrosini, inolvidable presidente de la Corte Constitucional italiana, y tiene seguidores. Satisface inicialmente esta explicación si se tiene en cuenta la comodidad de esclarecer las formas de Estado según combinaciones de principios opuestos. Así, decían los primeros comentaristas de la Constitución norteamericana, que el Estado federal era el equilibrio del unitarismo y la confederación... Se trata siempre —escribe Antonio La Pégola— de una mediación entre dos polos extremos entre los que puede fluctuar el variado juego de las fuerzas centrífugas y centrípetas”. Y continúa Frías: “En un nivel de análisis más profundo —y sobre todo si consideramos las regiones de estatuto especial— es perceptible que tanto en el Estado regional como en el federal se instalan autonomías particulares que convergen a una única soberanía. Esto es lo decisivo. Las estructuras que La Pégola dice ser análogas pero no idénticas son casi idénticas... Las diferencias no alcanzan a impresionarnos, sobre todo en cuanto a su representación en el Senado, que es la más importante: que las regiones no la tengan en Italia, o que sea débil en España, donde, sin embargo, la Consti-

Sobre el significado del desarrollo económico y social, indicado en la ley suprema, recordamos que el desarrollo es el nuevo nombre de la paz, como dijo en notable síntesis Paulo VI en la *Populorum progressio*. Hoy es preocupación dominante en todas las latitudes para superar el hambre, la miseria, la ignorancia y otros flagelos que hieren la dignidad humana. Por eso la reforma constitucional de 1994 incorporó una nueva cláusula del progreso o del desarrollo, en el inciso 19 del artículo 75 —como atribución del Congreso y de las provincias en el artículo 125—, con la denominación de “desarrollo humano”, que importa el alto propósito de desarrollar “todo” el hombre y “todos los hombres”, como se requería desde aquella sabia encíclica.

En consecuencia, deben correlacionarse los términos del desarrollo económico-social y del desarrollo humano —que es más amplio—, en la común obligación de todos los actores institucionales de la federación, de proveer al desarrollo integral del hombre.

Aquí se observa un ensanchamiento de nuestras creencias constitucionales, que reafirma los fines y valores de nuestro Preámbulo sin par, en la búsqueda de la suprema y eterna consigna de asegurar la libertad y dignidad del hombre.

El constituyente, con “realismo institucional”, fruto de la observación de nuestra dolorosa historia y actualidad, ha planteado altos objetivos cuyo logro demandará el ejercicio de políticas arquitectónicas que se proyectarán al siglo venidero.

En este sentido, no se puede dejar de advertir la vinculación entre los procesos de globalización, integración y regionalización, pues si la primera obliga a la integración, ésta no puede concebirse sin la regionalización, que implicará un “desarrollo regional”.

tución califica al Senado de cámara de representación territorial, significa que falta una nota típica de los países federales, pero no la sustancial de la autonomía bajo un solo estado soberano. Sin duda por esta convicción, Gumersindo Trujillo ha preferido un título más explícito para el Estado regional: le llama Estado fédero-regional, acentuando el *pactum foederis* originario, un pacto de fe que compromete la confianza y la lealtad, hasta el punto de rechazar un pretendido derecho de autodeterminación de los pueblos de España”. Finalmente, Frías se pregunta: “¿Es el Estado regional una nueva forma federativa?”, y responde: “Creemos que sí, pero en todo caso la prueba sea la relatividad con que cada país vive —en federal o unitario— la descentralización inevitable” (*Derecho público provincial*, Frías y otros, Buenos Aires, Depalma, 1987, pp. 10-12).

c. La creación de regiones

El artículo 124 es categórico en su redacción al decir que “las provincias podrán crear regiones”, y, en consecuencia, sólo ellas y en forma potestativa son las autorizadas para instituir regiones. Esta decisión del constituyente estuvo dirigida a impedir en el futuro la conformación de regiones con criterio centralista —como había ocurrido anteriormente—, y a ratificar que la regionalización sólo puede concebirse como una alternativa para la profundización del federalismo argentino.

Va de suyo, entonces, que al no poder distinguirse donde la ley no distingue, el gobierno federal no está facultado para crear regiones mediante una ley nacional.⁴⁸

Pero ello no implica que el gobierno federal deje de participar en el proceso de regionalización, ya que no podemos olvidar el mandato especial del artículo 75, inciso 19, de “promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”.

En este sentido, Frías propone que constituidas las regiones por las provincias, una ley del Congreso transfiera competencias a las regiones,⁴⁹ y Germán Bidart Campos y María Celia Castorina de Tarquini van más allá, al sostener que el gobierno federal no queda inhibido de participar de dicho acuerdo, aunque siempre sobre la base de la creación de las regiones por acuerdos interprovinciales.⁵⁰

El énfasis debe ser puesto en la coordinación interjurisdiccional entre los diversos órdenes de gobierno y en el ejercicio de las facultades concurrentes o compartidas, a los fines de la promoción del desarrollo económico y social.

“Se trata de crear unidades funcionales —dice Castorina de Tarquini—,⁵¹ que den respuesta a emprendimientos que por su complejidad exce-

⁴⁸ En este sentido, hemos sostenido la inconstitucionalidad de los proyectos presentados en el Congreso de la Nación por algunos legisladores, así como del anteproyecto de los doctores Carlos Menem y José Roberto Dromi, remitiéndonos para su análisis a nuestra obra ya citada *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, pp. 91 a 96, nota 120.

⁴⁹ Frías, Pedro J., “La regionalización del país”, *La Nación*, 18 de octubre de 1996.

⁵⁰ *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Buenos Aires, Ediar, 1995, p. 228, y *Derecho constitucional de la reforma de 1994, cit.*, t. II, p. 372, respectivamente.

⁵¹ *Derecho constitucional de la reforma de 1994, cit.*, t. II, p. 373.

den las posibilidades de las provincias y que no son atendidos debidamente por la Nación”.

De estos criterios de flexibilidad, funcionalidad y coordinación interjurisdiccional que deben utilizarse en nuestro concepto para la creación de las regiones, llegamos a estas conclusiones: a) Además de las provincias, pueden intervenir los otros órdenes gubernamentales: el federal, la ciudad de Buenos Aires y los municipios. Incluso bajo esta figura —piensa Badeni—⁵² pueden integrarse otros entes nacionales o extranjeros, constituyéndose una figura interjurisdiccional, cuyo régimen jurídico quedará fijado en el acto de creación. b) Una provincia puede formar parte de más de una región, si así lo requiere su desarrollo. c) No debe existir necesariamente un solo mapa regional en la Argentina. d) La descentralización del gobierno federal no debe unirse en forma imprescindible con la regionalización de las provincias. e) La conformación de regiones responde a diversos aspectos históricos, geográficos, económicos, sociales, culturales y políticos y reclama una visión y estudios interdisciplinarios. f) La regionalización del país para la integración y el desarrollo económico y social también supone una interrelación con la integración supranacional y la provincial, que exigirá la promoción de las relaciones intermunicipales. g) La regionalización, como instrumento del proyecto federal, requerirá de una concertación interjurisdiccional con eficaz gestión técnica y alta calidad en la dirección política. h) Este proceso importará una profunda reforma y modernización de los distintos órdenes estatales. i) También se impone una planificación estratégica, flexible, moderna, democrática y con la participación de las fuerzas del mercado.

d. Los órganos regionales.

La ley suprema, en el artículo 124 que comentamos, expresa que las provincias podrán crear regiones “y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”. Hay que resaltar entonces la finalidad de los órganos, que es el desarrollo económico y social, y, en consecuencia —tal como lo venimos sosteniendo—, no deben incursionar en cuestiones de carácter político, que lesionarían las competencias y las autonomías provinciales y municipales.

⁵² Badeni, Gregorio, *Reforma constitucional e instituciones políticas*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 1994, p. 436.

La naturaleza sectorial, instrumental y adjetiva de la región aconseja órganos flexibles, no burocráticos e integrados por las autoridades de las respectivas provincias u órdenes gubernamentales que formen parte de aquélla.

En este sentido, Pedro J. Frías⁵³ propone: “la asamblea de gobernadores como instancia máxima, el comité ejecutivo y la secretaría técnica y el Parlamento constituido por delegaciones de las bancadas de las Legislaturas”, sobre la base de experiencias de la Patagonia, del Noroeste y del Nuevo Cuyo.

El distinguido jurista cordobés⁵⁴ piensa que estos órganos tendrán doble competencia: la que las provincias irán determinando por sí mismas sobre problemas que requieren la esfera regional, y, por otra, la administración regional de las competencias trasferidas por el gobierno nacional.

De todas maneras, insistimos en los conceptos de flexibilidad, gradualidad y prudencia como criterios rectores del accionar de los órganos regionales. Es fundamental planificar, coordinar y concertar interjurisdiccionalmente y dejar la ejecución a los órdenes gubernamentales comprendidos, especialmente en los primeros tiempos. Todo debe efectuarse con el más escrupuloso respeto de las autonomías provinciales y municipales —esenciales en nuestro federalismo—, que no deben ser lesionadas por la regionalización.

e. El conocimiento del Congreso Nacional

El artículo 124 de la Constitución exige que tanto la creación de regiones como la celebración de convenios internacionales sean efectuados “con conocimiento del Congreso nacional”. El constituyente de 1994 impuso, para estos casos, el mismo requisito ordenado por el anterior artículo 107 para los tratados “domésticos” entre las provincias. O sea que se ratificó aquel apartamiento del precedente norteamericano, que disponía el “consentimiento” del Congreso (artículo I, secc. 10, cláusula 3) y nuevamente se insistió sólo con el “conocimiento”.

El objetivo no ha sido otro que favorecer aún más la autonomía de las provincias, ya que el consentimiento o la aprobación hubiesen implicado una marcada dependencia del Congreso.

De todas maneras, el requisito del conocimiento apunta a la mejor articulación y control de las competencias e intereses federales y provinciales.

⁵³ “La regionalización del país”, *La Nación*, 18 de octubre de 1996.

⁵⁴ *Idem*.

Horacio Daniel Piombo, profesor de La Plata,⁵⁵ sostiene que el Congreso podría desaprobar el acuerdo regional, aunque no sea necesaria su aprobación expresa.

Nosotros creemos que en la instancia hipotética de que el Congreso considere que el acuerdo interprovincial vulnera los principios constitucionales, habría dos posibles soluciones: una jurídica, con la eventual participación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y otra política, la intervención federal, como remedio extremo para asegurar la supremacía del orden constitucional federal. Pero un pronunciamiento negativo del Congreso no dejaría sin efecto al acuerdo, como si fuera el caso de la desaprobarción.

C. Las provincias y los convenios internacionales

En el debate en la Convención Nacional Constituyente de 1994, al referirnos al despacho de la comisión de redacción, dijimos sobre esta norma del artículo 124 —que denominamos cláusula federal—, y respecto a esta cuestión:

En segundo lugar, este artículo propuesto contiene la idea de las gestiones y convenios internacionales. Esto se relaciona con las facultades que no se pueden desconocer a las provincias como estados de la federación. ¿Cómo vamos a impedir que las provincias puedan hacer gestiones y convenios internacionales, promover las exportaciones, fomentar el turismo, buscar inversiones y celebrar créditos si existe el conocimiento del Congreso Federal? Las provincias, en virtud de sus autonomías, resguardando lo que son las atribuciones delegadas al gobierno nacional, sin afectar la política exterior de la Nación, podrán llevar adelante estas materias.⁵⁶

La reforma ha consignado la potestad de las provincias de celebrar “convenios internacionales”, utilizando un término distinto del existente antes en la Constitución, que al referirse a los acuerdos expresaba la palabra “tratados”, en los artículos 27, 31, 67, inciso 19 (ahora 75, inciso 22), 86, inciso 14 (ahora 99, inciso 11), y 100 (ahora 116), cuando se realizaban con las potencias extranjeras u organizaciones internacionales por parte del gobierno federal, y “tratados parciales”, en los artículos 107 (ahora 125) y 108 (ahora 126), cuando se trataba de pactos interprovinciales.

⁵⁵ *Teoría general y derecho de los tratados interjurisdiccionales internos*, Buenos Aires, Depalma, 1994, cap. 10.

⁵⁶ Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h.), Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1995, p. 71.

Para nosotros —conforme las opiniones de Pedro J. Frías y Horacio D. Piombo—⁵⁷ los constituyentes usaron esta denominación para indicar un alcance más limitado de los acuerdos internacionales que pueden celebrar las provincias, en comparación a los tratados internacionales del gobierno federal, en ejercicio de las facultades delegadas en relaciones exteriores.

La reforma amplió las potestades provinciales sobre la gestión internacional, sobre la base de los antecedentes y experiencias anteriores, y con clara conciencia del rumbo autonomista que debe afirmarse en pos del fortalecimiento del federalismo en un mundo integrado y competitivo; pero con la prudencia suficiente que indica la pertenencia a una federación —no una confederación—, donde las facultades en política exterior corresponden al gobierno nacional.

Ello explica los límites impuestos en la materia a las provincias, en la norma que comentamos. En primer lugar, consideramos con Badeni y Quiroga Lavié⁵⁸ que en virtud de la prohibición del artículo 126 de la Constitución de celebrar tratados parciales de carácter político, las provincias tampoco pueden realizar convenios internacionales de esa naturaleza, porque se afectaría el ejercicio de la política exterior delegada al gobierno nacional. En consecuencia, concordamos con Sagüés en que “los convenios provincial-internacionales no deben exceder en su contenido las competencias provinciales (razón por la que solamente pueden operar en los temas propios de las provincias, o en los que poseen facultades concurrentes con la nación) y además tienen que respetar el derecho federal (constitucional e infraconstitucional) existente, previo y posterior al convenio provincial-internacional”.⁵⁹

⁵⁷ Sostiene Frías que “es correcto el uso de la expresión convenios y no tratados, que quedan reservados a la Nación” (“El federalismo en la reforma constitucional”, *E. D.*, t. 158, p. 1126). Piombo sostiene que “aun cuando la doctrina iusinternacionalista emplea con similar alcance las palabras convenio, pacto y tratado para referirse a los acuerdos entre Estados soberanos, la voz tratados siempre exterioriza lo conceptualmente más genérico y comprensivo... En el siglo actual la palabra tratado sugiere un acuerdo más formal o de mayor importancia o jerarquía”. *Teoría general y derecho de los tratados interjurisdiccionales internos*, Buenos Aires, Depalma, 1994, pp. 140 y 141.

⁵⁸ Badeni, Gregorio, *Reforma constitucional e instituciones políticas*, cit., p. 438, y Quiroga Lavié, Humberto, *Curso de derecho constitucional*, Buenos Aires, Depalma, 1985, p. 168.

⁵⁹ Sagüés, Néstor P., “Los tratados internacionales en la reforma constitucional argentina de 1994”, *La Ley*, 11 de marzo de 1994.

En segundo lugar, la Constitución prescribe en este artículo 124 que los convenios no deben ser incompatibles con la política exterior de la nación ni afectar las facultades delegadas al gobierno federal. Con respecto al límite de incompatibilidad, compartimos con Badeni que los acuerdos internacionales de las provincias no deben “oponerse a los lineamientos de política exterior establecidos por el gobierno federal”, como, por ejemplo, efectuarlos con Estados extranjeros cuyas autoridades no reconoce el Estado nacional o con los cuales está en conflicto.⁶⁰

El otro límite, no afectar las facultades delegadas al gobierno nacional, se relaciona con el anterior, pues en nuestra federación, de acuerdo con la distribución de competencias de la Constitución nacional, la política exterior corresponde a aquel gobierno, según los artículos 27, 75 (incisos 7, 11, 13, 15, 16, 18, 22, 24, 25, 26 y 28), 99 (incisos 7, 11 y 15), 124 y 126.

En tercer lugar, también se establece como límite en el artículo, que los convenios no afecten “el crédito público de la Nación”. Sobre el particular, nos parece ajustado el comentario de Natale, quien también fue constituyente de 1994: “¿Qué se entiende por afectar el crédito público de la Nación? ¿Responsabilizar al gobierno federal por las obligaciones crediticias de las provincias, o someterlas a la aprobación previa de la autoridad financiera nacional?”; y responde el jurista de Rosario:

Es notorio que las provincias, por sí, no podrían comprometer a la Nación, salvo que ésta se hubiese obligado como avalista. En este supuesto las provincias no afectarían a la Nación, sino que ésta se habría comprometido en garantía de aquéllas. Si descartamos esta respuesta, nos queda la otra: al decir que las provincias no pueden afectar el crédito público de la Nación, la Constitución ha querido limitar su capacidad de endeudamiento para evitar que las reservas del país, o su crédito, puedan alterarse por los compromisos provinciales... Las provincias pueden asumir compromisos crediticios internacionales. No necesitan autorización ni aprobación del gobierno federal. Su obligación se limita a ponerlo en conocimiento del Congreso nacional.⁶¹

En cuarto lugar, la ley suprema prescribe como límite y requisito el conocimiento del Congreso nacional. Reiteramos que aunque el Congreso

⁶⁰ Badeni, Gregorio, *Reforma constitucional e instituciones políticas, cit.*, p. 438.

⁶¹ Natale, Alberto, “Comentarios sobre la Constitución. La reforma de 1994”, Buenos Aires, Depalma, 1995, pp. 177 y 178.

no puede aprobar o desaprobar el convenio, al efectuar el control pertinente de constitucionalidad, tiene suficientes atribuciones como para recurrir ante el Poder Judicial o disponer la intervención federal, si se violentan los principios de la ley suprema. Esto también debe vincularse con la eventual responsabilidad internacional que le puede corresponder al Estado federal por el convenio, de acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969 —ratificada por la ley 19.865—, artículos 27 y 46, y la circunstancia de que las provincias no son sujetos del derecho internacional.

Nosotros debemos confiar en la ponderación y prudencia con que las provincias están desarrollando estas gestiones internacionales y esperar que en el futuro los convenios internacionales se celebren en cumplimiento de las prescripciones constitucionales analizadas. Estamos convencidos de la irreversibilidad de este proceso de integración supranacional, que requerirá del ejercicio de relaciones interjurisdiccionales que importarán, entre otros aspectos, la reforma de los Estados y la modernización institucional.

D. Las provincias y el dominio originario de los recursos naturales

También el artículo 124 reconoció a las provincias el dominio originario de los recursos naturales.

En el debate en general en la Convención Nacional Constituyente expusimos al tratarse el dictamen de la Comisión de Redacción: “Finalmente, se indica que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. Esto significa reafirmar los principios de los artículos 3o., 13 y 104 de la Constitución nacional. Se trata de una unión indestructible de estados indestructibles, como lo dijo el juez Chase en una famosa causa sancionada por la Corte Suprema de Justicia norteamericana. Entendemos que las provincias tienen el dominio de todo su territorio: suelo, subsuelo, espacio aéreo y sobre el litoral marítimo. Por supuesto que también creemos que el dominio se hace extensivo a todos los recursos renovables o no. Oportunamente habrá que seguir los lineamientos de Frías, de Bidart Campos, de Cano y del Consejo de Consolidación de la Democracia que, con respecto al mar, establecieron que una cosa es el dominio y que deben existir formas de jurisdicción concurrente para una explotación racional de los recursos entre gobierno federal y provincias,

a través de empresas federales que naturalmente logren el mejor aprovechamiento posible”.⁶²

El agudo proceso de centralización que sufrió el país tuvo como uno de sus aspectos más negativos el avance del gobierno nacional sobre el dominio de los recursos naturales de las provincias. Ese desapoderamiento se fue afirmando en leyes del Congreso y en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que bajo nuestro punto de vista presentaban la tacha de inconstitucionalidad, pues si bien el texto de 1853/1860 no definía expresamente la cuestión, debían aplicarse los principios federales de los artículos 1o., 3o., 13 y 104. Incluso llegamos —durante la corta vigencia de la reforma de 1949— al reconocimiento del dominio nacional según el artículo 40, que constitucionalizaba el despojo.

Por eso esta asignación a las provincias del dominio originario de los recursos naturales, efectuada por la Convención de Santa Fe y Paraná de 1994, debe observarse como una contundente expresión del fortalecimiento del federalismo argentino, que fue una de las grandes ideas-fuerza de la reforma.

También compartimos esta interpretación de Natale.⁶³

Afirmado el título de origen, por un acto presente como es la incorporación constitucional, no puede ser sustraído a las provincias sin el consentimiento de sus legislaturas (artículo 13). Al no haber mediado ese consentimiento, deben restablecerse los derechos vulnerados. ¿Cómo se hará ese restablecimiento? Por medio de las leyes que el mandato constitucional está disponiendo. Si el Congreso no las sanciona, ¿pueden las provincias intentar la retroversión? En ese caso, ¿cuál es la vía apropiada?

Y responde el destacado ex convencional constituyente: “Pienso que sí, que la inacción parlamentaria habilitaría la acción de las provincias y la vía adecuada sería la judicial (artículo 117)”.

Aclaremos además que para nosotros, por la reforma constitucional ya producida, la legislación centralista ha perdido sus efectos, por una elemental aplicación de la gradación normativa, determinada por el artículo 31 de la ley suprema de la nación.

⁶² Reforma constitucional de 1994. Labor del convencional constituyente Antonio María Hernández (h.), *cit.*, p. 71.

⁶³ *Comentarios sobre la Constitución*, *cit.*, p. 180.

Respecto a la extensión del dominio provincial, consideramos pertinente recordar su alcance antes de la reforma. Frías⁶⁴ así lo había sintetizado:

- las tierras que no tengan otro dueño, sin perjuicio del dominio público comunal;
- los caminos, salvo que pertenezcan a la Nación, pero ésta ejerce jurisdicción —con o sin dominio— sobre el sistema troncal de caminos nacionales y sus obras complementarias;
- las ruinas y yacimientos arqueológicos y paleontológicos de interés científico;
- las islas, si el álveo al cual acceden es provincial;
- el mar argentino hasta doscientas millas, con jurisdicción restringida a tres millas en concurrencia con la Nación, y sin los recursos naturales que ésta se atribuye;
- los mares interiores, bahías, ensenadas, puertos y ancladeros;
- las playas de mar y las riberas internas de los ríos;
- los ríos navegables, con jurisdicción federal sólo en cuanto a la navegación y comercio interprovincial e internacional;
- los ríos no navegables, considerando competente al gobierno federal en cuanto a la contaminación de las aguas de los interprovinciales, pero no para regular su uso, que debe acordarse por tratados interprovinciales, sin perjuicio de la jurisdicción de la Corte Suprema en caso de conflicto;
- los lagos, navegables o no, si a la provincia pertenece el lecho;
- el espacio aéreo, excepto para las comunicaciones interprovinciales o internacionales que son de jurisdicción federal.

En términos generales, aunque el dominio sea provincial, la jurisdicción será federal en cuanto afecta al comercio o la navegación interprovincial e internacional. En el caso particular del dominio hídrico, el gobierno federal tiene poder concurrente con las provincias para el desarrollo de los recursos de ese origen; la legislación vigente autoriza también al gobierno federal a establecer su jurisdicción sobre las grandes obras hidroeléctricas. Esta apretada síntesis supone introducir o tomar partido en cuestiones discutidas, pero en su mayor parte son afirmaciones pacíficas de la doctrina nacional.

Luego de la reforma, estimamos que se han operado cambios sustanciales en dicha enumeración, con respecto a los puntos antes controvertidos,

⁶⁴ Frías, Pedro J., *Derecho público provincial*, cit., pp. 325 y 326.

como el mar, hidrocarburos, minerales, los recursos hídricos y la energía, y que no sólo alcanzan al dominio, sino también a la jurisdicción. Un ejemplo notable en este último aspecto es la modificación efectuada en el artículo 75, inciso 30, que deja a salvo el ejercicio de los poderes de policía y de imposición de provincias y municipios en los establecimientos de utilidad nacional, siempre que no interfieran su específica finalidad, tema para cuya consideración remitimos al capítulo siguiente, y que reviste especial trascendencia para el futuro del federalismo.

La última parte de la norma que comentamos hace referencia al territorio, y ello también se vincula con la extensión del dominio de los recursos naturales por las provincias. Así lo dijimos en la Convención Constituyente, en nombre de la Comisión de Redacción, en el debate en particular de la norma: “Cuando nos referimos al alcance de lo que corresponde a las provincias en cuanto al dominio de los recursos naturales existentes en su territorio, la Comisión interpreta que el territorio comprende tanto el suelo, como el subsuelo, el espacio aéreo y el litoral marítimo. Por supuesto, también son de dominio de las provincias los recursos renovables o no”.⁶⁵

Esta clara definición constitucional sobre el dominio de los recursos naturales por las provincias en sus respectivos territorios ha significado un cambio trascendental para afirmar el federalismo económico.

Para hacer realidad esta norma en su extraordinaria dimensión, serán necesarias algunas modificaciones sustanciales en la legislación vigente todavía y en la futura por sancionarse, en materias como hidrocarburos, pesca, minerales, bosques, flora y fauna.

Existe una primera responsabilidad del Congreso de la Nación en tal sentido, donde todavía no advertimos la respuesta que debe esperarse, atento la obligación de reglamentar los principios de la ley suprema, con respeto de su letra y espíritu.

Pero no podemos dejar de señalar también la responsabilidad de las provincias, que tienen que defender celosamente los derechos que les corres-

⁶⁵ *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, Santa Fe-Paraná, 1994, tomo IV, p. 3864. Uno de los temas más importantes es el del mar, donde ya no pueden quedar dudas sobre dominio de las provincias costeras, tal como lo venían señalando antes de la reforma Frías, Bidart Campos, Díez y Marienhoff, entre otros autores. El Congreso también deberá modificar el alcance de la jurisdicción provincial en el mar, así como avanzar en fórmulas asociativas con la nación, para la explotación de los recursos inmensos de la “zona económica exclusiva” que se extiende hasta las 200 millas.

ponde de manera indubitable, y por ello compartimos la afirmación de Natale, sobre la posibilidad de recurrir ante la justicia para hacerlos valer.

Asimismo, consideramos que para la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, con un concepto de desarrollo sustentable, se abre un campo amplísimo para el federalismo de concertación, mediante la utilización de las relaciones y entes interjurisdiccionales. Esta modernización institucional, fundamental para los gobiernos federales, provinciales, de la ciudad de Buenos Aires y municipales, e incluso con el nivel regional, será el requisito indispensable para afrontar el gran desafío que supone trasformarnos en un país desarrollado, integrado y equilibrado.

No desconocemos que este proceso demanda una elevación de nuestra cultura política, para poder superar al individualismo exacerbado, las tendencias corporativas y la imposibilidad —que muchas veces padecemos— de proyectar y ejecutar políticas arquitectónicas frente a los problemas estructurales de la sociedad y el Estado argentinos.

E. Organismos de seguridad social y otras facultades concurrentes

La reforma constitucional de 1994, en el artículo 125, agregó el siguiente párrafo al anterior artículo 107: “Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura”.

Antes hicimos referencia a los organismos de seguridad social, cuando estudiamos la distribución de competencias. Allí sostuvimos que la norma ratificaba las disposiciones del artículo 14 bis, en defensa de las autonomías provinciales, frente a las presiones efectuadas para el traspaso de las cajas de jubilaciones provinciales al orden federal.

Es decir —expresan Eduardo Menem y Roberto Dromi—, el artículo 125 reserva para las provincias la posibilidad de mantener la autonomía del funcionamiento previsional de sus propios empleados... Además, está el tema de los sistemas jubilatorios y asistenciales, de organizaciones profesionales como entidades públicas no estatales —colegios de escribanos, de abogados y análogos— que tienen una larga tradición en muchas provincias y que no pueden ser incorporados compulsivamente a un sistema nacional... Esta facultad, además de preservar los derechos adquiridos y el

carácter administrativo de la materia y respetar la voluntad de las provincias, es de su competencia exclusiva y excluyente.⁶⁶

La cuestión se inscribe, bajo nuestro punto de vista, en el fortalecimiento de otro aspecto del federalismo: el específicamente social.

También en la mencionada oportunidad anterior observamos la ampliación de facultades concurrentes para las provincias y la ciudad de Buenos Aires, efectuada por el artículo 125. Esta norma debe correlacionarse con el artículo 75, inciso 19, que contiene la cláusula nueva del progreso o del desarrollo humano, y cuya extraordinaria importancia huelga destacar.

Las materias comprendidas: promoción del progreso económico, desarrollo humano, generación de empleo, educación, ciencia, conocimiento y cultura, integran el aspecto social del federalismo en su más amplia dimensión, como lo veremos en el punto siguiente.

Más específicamente con los aspectos económicos, podemos señalar la promoción del progreso económico y la generación de empleo.

Estas facultades se sintetizan en la promoción del desarrollo humano, como finalidad suprema del orden constitucional, según la noble filosofía libertaria y humanista que impregna sus altos valores, cuya enunciación comienza con el preámbulo impar.

Este mandato de la ley suprema también compromete hondamente la inteligencia e imaginación de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, para dar cumplimiento a tan peraltado objetivo.

F. Principios federales en educación, ciencia y cultura

Además del artículo 125 que menciona estas materias como concurrentes, el artículo 75, sobre atribuciones del Congreso, expresa en su inciso 19, tercera cláusula: “Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales...”, y en su cuarta cláusula: “Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales”.

La reforma no sólo ha confirmado —como antes lo vimos— la distribución constitucional de competencias existente, sino que al referirse a las facultades congresionales en educación y cultura ha impartido precisas directi-

⁶⁶ *La Constitución reformada*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1995, pp. 404 y 405.

vas de naturaleza federal. No puede interpretarse de otra manera el respeto a las “particularidades provinciales y locales” o la protección de la “identidad y pluralidad cultural”, de la “libre creación y circulación de las obras” y del “patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales”.

En consecuencia, el Congreso, al dictar leyes reglamentarias, deberá cumplir escrupulosamente con estos principios federales en la educación y la cultura, que son esenciales para la argentinidad y para nuestra realidad una y diversa. Las provincias y los municipios, por su parte, están obligados a poner especial énfasis en el ejercicio de estas competencias concurrentes, de notable trascendencia, para impedir que una deshumanización a través de medios de comunicación masiva termine con nuestros valores y tradiciones. Por ello, uno de los aspectos más importantes del proceso de globalización es el cultural, y precisamente en relación con dicho ámbito se ha creado la palabra “glocal”, para expresar la vinculación de lo global con lo local.⁶⁷

Por otra parte, las referencias a la educación, la ciencia y el conocimiento en el artículo 125 nos imponen otro gran desafío rumbo al siglo XXI, que será el “siglo del conocimiento”, y para el cual necesitamos siempre recordar la formidable obstinación de Sarmiento y de otros prohombres de la nacionalidad, en ese sentido.

Asimismo, en el proceso de descentralización de funciones y servicios que se está operando en el país, las responsabilidades locales serán cada vez mayores, particularmente en la educación. Pero lo propio también ocurrirá en conocimiento y en ciencia y tecnología —más allá de sus vinculaciones con la educación—, puesto que la integración, la competitividad y las reglas del orden económico mundial así lo requerirán.

Se comprende, entonces, que la reforma de 1994, para fortalecer el federalismo, abordó estos temas que hemos ubicado dentro de sus aspectos sociales.

VI. LA REALIDAD DE NUESTRO FEDERALISMO Y EL INCUMPLIMIENTO DEL PROYECTO DE LA CONSTITUCION NACIONAL

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

⁶⁷ Véase el cap. XX de esta obra, donde explicitamos el concepto de globalización y sus distintos aspectos, que fundamentan este nuevo neologismo.

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”.⁶⁸

Es que comenzaron nuevamente a ejercitarse las atribuciones del artículo 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 cincuenta, 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 abarca no solamente la profundización del federalismo, sino también el reconocimiento de la autonomía municipal y la institucionalización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.⁶⁹

⁶⁸ Frías y otros, *Derecho público provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1985, p. 389.

⁶⁹ Véase Hernández, Antonio María (h.), *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1997, donde estudiamos detenidamente estas cuestiones. El debate sobre la 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 artículo 123 de la ley suprema— y la ciudad autonomía 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 artículo 129 de la ley suprema vigente.

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.⁷⁰

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”,⁷¹ ya que ambas cuestiones están íntimamente entrelazadas:

Los recientes informes de fines del año 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, ocasionados, 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 reciente-

⁷⁰ Cfr. Frías, Pedro J., “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, pp. 58 y 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.

⁷¹ Publicado en el diario *La Nación*, de la ciudad de Buenos Aires, el 8 de enero de 2003.

mente 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 con 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, donde 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...

Nosotros vinculamos este proceso 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 hace años al sostener que los argentinos teníamos un verdadero desprecio por la ley.

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

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 del proyecto constitucional. En consecuencia, el cambio debe apuntar a una elevación de la cultura política y jurídica que respete y asegure la fuerza normativa de la Ley Suprema y de su proyecto federal.