

# Un análisis de las relaciones intergubernamentales en el federalismo argentino a 200 años de su independencia (1816-2016)

*Cristian Altavilla\**

---

“La división argentina no es política, es geográfica.  
No son dos partidos; son dos países”

ALBERDI, *Grandes y pequeños hombres del Plata* ([1864] 1991).

## Resumen

El presente trabajo propone un recorrido histórico de las relaciones intergubernamentales y del federalismo en Argentina en el bicentenario de la declaración de su independencia (1816-2016). El federalismo, enten-

---

\* Profesor de la materia Derecho Público Provincial y Municipal y de Derecho Político, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba (UNC).

---

Código de Referato: SP.232.XLV/18

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2018.45.05>



*STUDIA POLITICÆ*



Número 45 invierno 2018 – pág. 117-153

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,  
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

dido como un diseño institucional que distribuye el poder entre distintos niveles de gobierno en un mismo territorio, fue una idea que atravesó toda la historia argentina y en sus orígenes mismos planteó debates que aún hoy quedan pendientes de resolución. Las relaciones intergubernamentales (RIG) son el resultado de una serie de comunicaciones, formales e informales, entre los distintos niveles de gobierno, constituyendo un cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas clases y niveles del sistema federal (Wright, 1997). En este repaso histórico, las RIG serán divididas en períodos, en cada uno de los cuales presentan características y notas particulares que los van diferenciando, permitiendo clasificarlas en distintos modelos, los cuales a su vez muestran el progreso y evolución obtenido en estos 200 años de historia argentina.

**Palabras clave:** Federalismo – Relaciones intergubernamentales – Historia del Federalismo Argentino – Finanzas públicas – Políticas públicas

### Abstract

This paper proposes an historical overview of intergovernmental relations and federalism in Argentina in the bicentenary of the declaration of independence (1816-2016). Federalism, understood as an institutional design oriented to distribute political power among different levels of government within the same territory, is an idea that runs throughout the entire Argentine history shamming debates in its very beginning that have not been resolved yet. Intergovernmental relations (IGR) is the result of a series of (formal and informal) communications between different levels of government, and they constitute an important body of activities or interactions among governmental units of all classes and levels in a federal system (WRIGHT, 1997). In this historical review, the IGR will be classified in periods, in which each one of them show special features, allowing us to classify IGR in different models, which show us the progress and evolution during this 200 years of Argentine history.

**Key word:** Federalism – Intergovernmental Relations – History of Argentine Federalism – Public Finances – Public Policies

## Introducción

CUANDO en los calurosos debates del cabildo abierto del 22 de mayo de 1810 el fiscal Manuel Villota replicó a Juan José Paso y Juan José Castelli que el Cabildo de Buenos Aires no podía decidir por sí el destino de todas las demás dependencias de la Colonia, se reconoció

el principio de *igualdad político-jurídica*, base del federalismo. Paso y Castelli aceptaron esta postura. Pero al mismo tiempo, intentando hacer prevalecer la suya, plantearon que Buenos Aires, llamada desde entonces “la hermana mayor”, podía en ese momento de emergencia, tomar una decisión en nombre de todas las demás. Con ello se reconoció también, ya en los inicios mismos de la independencia, el gran problema entre el centro y la periferia, la tensión entre las fuerzas centrípetas y centrífugas que se mantiene presente hasta la actualidad.

La falta de superación de esta tensión (cuya existencia es lógica y natural en un Estado federal) se debió, en gran medida, a la ausencia de una verdadera visión federal a lo largo de la historia, entendida como la conjugación armónica de los intereses diversos de cada uno de sus componentes. Cada región que compone el país, de acuerdo a sus particularidades históricas, geográficas, culturales y económicas, fue conformando sus propios *intereses y percepciones*, a veces contrapuestos entre sí, encarnados a través de los *actores* que las representan. A lo largo de la historia argentina se evidencia una falta de articulación entre ellos, permitiendo que las asimetrías originales se profundizaran con el tiempo.

En el momento mismo de su fundación, el país nació con *problemas estructurales* relacionados particularmente con su conformación geográfica, que pueden resumirse en la (creemos falsa) disyuntiva entre dos modelos económicos (supuestamente) contrapuestos: librecambismo vs proteccionismo. Estos problemas estructurales terminaron por afectar el esperable funcionamiento de todo el diseño posterior que se pensó para el país, al mismo tiempo que impidió la implementación de políticas que pudieran solucionarlo. Desentrañar este conjunto de intereses y percepciones resulta vital para entender la evolución histórica y el estado actual del federalismo argentino —en tanto conjunto de relaciones que se desarrollan entre los niveles de gobierno que componen la federación, es decir, las relaciones entre los sujetos federales.

En la federación argentina, encontramos tres niveles de gobierno: el gobierno federal, los gobiernos provinciales y los municipales que, desde la reforma de 1994 son plenamente autónomos (art. 123, Constitución Nacional). A ellos se agrega también la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), que también desde la reforma constitucional de 1994 se erige en un nuevo sujeto de la federación, similar en sus competencias y atribuciones a las provincias, pero diferente en cuanto al alcance de las mismas y fundamentalmente respecto a la naturaleza de esta *ciudad Estado* (ver Hernández, 2011c; Barrera Buteler, 2011). A pesar de estas

diferencias, la CABA se erige en un sujeto federal más y justifica la calificación del federalismo argentino como *asimétrico* desde el punto de vista constitucional (Hernández, 2011b). Con respecto a los municipios, gran parte de la doctrina constitucionalista no los considera como sujetos *plenamente* federales ya que, por ejemplo, no tienen participación ni representación en los órganos federales, como sí lo tienen las provincias y la CABA (Barrera Buteler, 1996). Sin embargo, ello no los excluye del concepto de Relaciones Intergubernamentales (en adelante RIG) que abarca a todas las unidades gubernamentales y, como tal, el concepto es más amplio que el de federalismo.<sup>1</sup> Hechas estas aclaraciones, hemos de considerar como sujetos de las relaciones intergubernamentales a: (1) el nivel central (gobierno federal); los de nivel intermedio (provincias y CABA) y los de nivel local (municipios).

Al analizar las relaciones intergubernamentales a lo largo de la historia política e institucional argentina, podemos dividirla en períodos, cada uno con características y notas particulares que los van diferenciando y nos muestran el progreso obtenido en estos 200 años de historia. En cada uno de ellos podemos identificar distintos modelos de relacionamientos; estas relaciones intergubernamentales son el resultado de una serie de comunicaciones, formales e informales, entre los distintos niveles de gobierno y constituyen “un cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas clases y niveles del sistema federal” (Wright, 1997: 67-68). El tipo de relacionamiento va mutando a través del tiempo; así, “el proceso federal se ha movilizó al hilo de las modalidades que ha adquirido la relación entre el Estado federal y las provincias, entre el gobierno central y los gobiernos locales. Cómo son esas relaciones viene a convertirse, así, en el mejor test de verificación... [porque] muestran el nivel de coordinación, participación, concertación, cooperación, negociación y convergencia que articulan a la dualidad de poderes (federal y provinciales)” (Biddart Campos, 1993: 368).

---

<sup>1</sup> Así, como sostiene WRIGHT, tanto el sistema federal en sí como los estudios sobre este fenómeno se han focalizado más en las relaciones estatales-nacionales: “aunque el federalismo no ha impedido los nexos locales-estatales, a lo largo de la historia el federalismo ha favorecido las relaciones estatales-nacionales. Como ya se indicó antes, las RIG reconocen y a la vez analizan las interacciones entre funcionarios de todas las combinaciones de entidades gubernamentales y en todos los niveles” (1997: 100).

Conceptualmente, podemos identificar tres modelos de relaciones intergubernamentales descritos por Deil Wright (1997): *el modelo de autoridad coordinada*, *el modelo de autoridad inclusiva o jerárquica* y *el modelo de autoridad superpuesta o solapada*. Ninguno de estos modelos puede verse de forma nítida y excluyente respecto de los demás, de modo que no existe un período de tiempo en el cual podamos identificar únicamente un determinado modelo de relacionamiento. Por el contrario, si hiciésemos un corte transversal en un momento específico de la historia, encontraríamos aspectos e indicios de los tres modelos coexistiendo unos con otros. Sin embargo, siempre habrá un modelo con cierta predominancia sobre el resto, y es esta predominancia la que nos permite identificar a un determinado período con un modelo en particular. Esto es lo que Wright denomina un *período de clímax*.

En este sentido, dos variables nos permiten constatar la presencia predominante de alguno de aquellos tres modelos de relacionamiento intergubernamental: las *finanzas* y las *políticas públicas*. Según cómo se *implementen*, se *formulen* o se *decidan* las políticas públicas, podemos comprender qué tipo de modelo de relación se encuentra presente en un determinado espacio de tiempo; si estos tres elementos de políticas públicas se encuentran dentro de la jurisdicción de un mismo nivel de gobierno, estaremos en presencia de un *modelo de autoridad coordinada* (hay aquí una clara división de competencias entre niveles de gobierno, de modo tal que cada uno se ocupa de tareas o funciones distintas coincide básicamente con el modelo de *federalismo dual*); si aquellos elementos de una misma política se encuentran divididos entre los distintos niveles de gobierno, estaríamos en presencia de un *modelo de autoridad inclusiva*. En este modelo, y a diferencia del tercero, predomina una autoridad jerárquica, en cabeza del gobierno federal, donde los estados (o provincias) y los gobiernos locales serían “simples panaguados del gobierno nacional, con un impacto incidental o insignificante en la política [...] y en las políticas públicas” (Wright, 1997: 111). Se trataría de la aplicación de la Regla de Dillon a la relación Nación-provincias, donde estas últimas actuarían “no como unidades prácticamente autónomas, sino como distritos administrativos para aplicar políticas impuestas desde el centro” (Wright, 1997: 113). Se trataría de un *federalismo centralizado*.

Por el contrario, si en este último supuesto la coordinación y la decisión conjunta son requeridas, estaremos en presencia de un *modelo de autoridad superpuesta*, el cual se caracteriza por: “a) la existencia de áreas

considerables de operaciones gubernamentales que incluyen, simultáneamente, unidades (o funcionarios) nacionales, estatales y locales; b) pequeñas áreas de autonomía o de independencia de una sola jurisdicción y de plena discrecionalidad y c) un poder y una influencia de cualquier jurisdicción (o funcionario) como considerablemente limitados” (Wright, 1997: 117). En este modelo se insertan las denominadas competencias concurrentes, es decir aquellas competencias que pertenecen en común al Estado federal y a las provincias, y cuyo ejercicio puede serlo indistintamente por cualquiera de ambos niveles (Bidart Campos, 1998: 442).

En cuanto a la estructura de las *finanzas públicas*, si existe separación de fuentes, habrá un modelo de relacionamiento predominantemente coordinado (cada nivel de gobierno recauda determinados impuestos, sin que éstos coincidan); la existencia de transferencias intergubernamentales —según sea su peso y volumen— podría llevar a un modelo de autoridad jerárquica (si estas son, por ejemplo, condicionadas a un determinado gasto); mientras que si existe concurrencia de fuentes constitucionalmente prevista para los tres niveles de gobierno, podríamos estar en presencia de un *modelo de autoridad superpuesta*. Sin embargo, políticas públicas y finanzas públicas van por vías separadas. Cabe aclarar aquí que atento a la característica fundamental de los impuestos en cuanto *tributos no vinculados* (es decir, que no tienen una relación directa con el servicio que se presta o la actividad que se realiza), la financiación de las políticas públicas resulta ser una cuestión muy cáustica, es decir que requiere analizar cada caso puntualmente y detectar en cada uno de ellos los elementos típicos de aquellos tres modelos de autoridad mencionados en la decisión, implementación y objetivos de las políticas públicas, por un lado, y el modo de financiamiento por el otro. Así, las combinaciones que pueden darse entre una y otra variable (considerando asimismo los distintos modelos en cada una de ellas) pueden ser infinitas. Se trata así de aspectos distintos de la autonomía: la política (en cuanto decisión) y la financiera (en tanto posibilidad concreta de llevar a cabo aquella decisión).

A su vez, las finanzas públicas pueden dividirse en dos dimensiones: la generación de recursos y la realización del gasto. Un dato que complejiza el análisis es que la realización del gasto puede confundirse con la autonomía política (decisión e implementación de políticas públicas) en cuanto es utilizado como un indicador de la participación provincial o municipal en la gestión de políticas públicas (consideradas aquí como gasto

público). Sin embargo, es necesario aclarar que los datos económicos (traducidos en datos numéricos estadísticos) pueden decirnos algo acerca de la pauta o modelo de autoridad en las RIG, pero no todo.<sup>2</sup> El aspecto sobre el que se focaliza aquí es sobre la generación de los recursos, ya que entendemos este aspecto como esencial a la autonomía financiera y, a su vez, a ésta como un aspecto clave de la autonomía de los niveles intermedio y locales. El gasto, por su parte, es entendido como una consecuencia de aquel aspecto referido a la generación de recursos, pero que no se circunscribe solamente a éste. Así, las provincias podrían tener, en términos estadísticos, una alta participación en las políticas públicas si su participación en el gasto público consolidado (considerando los tres niveles de gobierno) fuera del 50 % o más; pero este dato nada nos dice acerca de la generación de recursos, ya que —como se verá más adelante, sucede actualmente— puede darse que de aquel 50 % del gasto, un 80 % provengan de recursos de origen federal.

Una pregunta clave que surge aquí es, ¿cómo se determinaría en ese caso el modelo predominante? La respuesta estaría dada por la naturaleza de las transferencias federales: si estas son o no condicionadas a un fin específico, o si la obtención de esta transferencia dependiera de un comportamiento previo exigido por el nivel que transfiere (por ejemplo, que se hayan cumplido previamente ciertas metas fijadas por el gobierno central).

En los próximos acápites, analizaremos cada una de estas variables (políticas públicas y generación de recursos) para identificar los modelos de relacionamiento que existieron en el país, al tiempo que intentaremos identificar los problemas (y las posibles soluciones) que surgieron.

## **1. El gobierno patrio y los intentos de organización nacional (1810-1853)**

### ***1.1. Situación jurídica y política de las provincias (1810-1853)***

La característica fundamental de este período fue la ausencia de un Estado Nacional; en consecuencia, las 14 provincias originarias se organiza-

---

<sup>2</sup> Al decir de WRIGHT, “la comprensión de los datos fiscales intergubernamentales, de sus tendencias y variaciones, es condición *necesaria* para entender las RIG, pero no es una condición *suficiente* para una total comprensión de este campo” (1997: 201).

ron en un sistema similar al de una confederación. En la década de 1810 a 1820 y 1826-7, se constituyeron gobiernos nacionales de corte unitario, que sin embargo resultaron ser muy débiles, al punto que los gobernadores de provincia continuaban siendo elegidos por los propios Cabildos locales, contrariamente a lo que estipulaban las constituciones unitarias (la de 1819 y la de 1826). Los conflictos externos (la guerra de la independencia, la guerra con el Brasil después) y las luchas intestinas (la Liga Federal, etc.) marcaron prácticamente todo este período.

Durante la década de 1820 comienza un proceso donde se van conformando las provincias originarias; las ciudades más importantes, con sus cabildos a la cabeza, aglutinan la zona de su influencia y comienzan a constituirse en estados o provincias (Rosa, 1958),<sup>3</sup> las que, tras la disolución de las autoridades nacionales, fueron Estados independientes y plenamente soberanos, unidos a través de *alianzas* celebradas mediante pactos.<sup>4</sup>

Las provincias fueron *verdaderos Estados independientes*, pero en la realidad eran demasiado débiles para valerse por sí mismas. A ello se suma una fuerte tradición que unía a todos estos pueblos, por lo que propendían a una *unión definitiva*.<sup>5</sup> En la mayoría de las Cartas Magnas que se die-

---

<sup>3</sup> Así, lo que las sucesivas *Ordenanzas de Intendentes* (1749, 1782-83, 1786) no pudieron hacer —restar importancia a los cabildos creando unidades territoriales más amplias en cabeza de un intendente gobernador— se terminó dando por las circunstancias y el contexto histórico mismo poco después de la Revolución. Las reformas borbónicas a lo largo del s. XVIII habían apuntado a una mayor centralización, transformando los distintos territorios en unidades administrativas más directamente dependientes de la Corona, que hasta entonces gozaban de cierta autonomía en cabeza de los cabildos. Aunque los cabildos no perderían definitivamente su influencia sino varios años más tarde, debe recalcarse el *origen municipalista* del federalismo argentino, como ya lo había sostenido Francisco Ramos Mejía en su obra *El Federalismo Argentino* de 1915.

<sup>4</sup> En la gran mayoría de estos pactos, y sobre todo en los más importantes (Tratado del Cuadrilátero, del Pilar, de Benegas, etc.) se pueden observar dos objetivos: la constitución definitiva de un Estado nacional, por un lado, y la defensa común frente al enemigo exterior, la paz interior y la colaboración mutua, por el otro.

<sup>5</sup> En los distintos pactos se encuentran innumerables referencias al “Estado Argentino”, a “Los pueblos de la República”, que “están persuadidos que *todas las Provincias de la Nación* aspiran a la organización de un gobierno central”, a “Pueblos hermanos” y a “la independencia y felicidad nacional” (Pacto del Pilar); a un “soberano legítimo Congreso General de todas las provincias en la oportunidad que presente el orden de los sucesos americanos en su perfecta tranquilidad y absoluta cesación de oscilaciones políticas, cuyas innovaciones convenientes serán obedecidas como emanadas de la *soberanía nacio-*



ron las provincias, y en ejercicio de un verdadero poder constituyente originario, declamaban la *reasunción* de su soberanía, hasta tanto no se reuniera un Congreso Constituyente que dotara a todas ellas de una organización política y jurídica de carácter definitivo y común. Queda de manifiesto la tendencia en este período a constituir un Estado federal y no uno confederal, aunque en los hechos llegó a serlo.

El término *confederación* —muy utilizado en aquella época— equivalía a lo que hoy llamamos *federalismo*. Esta confusión se evidencia en todos los autores que trataron sobre el tema: Montesquieu, Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill e incluso en los autores del *The Feralist Papers*, verdaderos creadores del actual Estado federal (Chiaramonte, 1993). Una confederación es, según Jellinek, “una *unión permanente de Estados independientes*, unión que descansa en un *pacto*, por el que se unen los Estados con el fin de proteger el territorio de la confederación exteriormente y asegurar entre ellos la paz interior” (Hernández, 2011a: 44). Por tanto, una *confederación* se diferencia de una *federación*, en que en aquélla la base jurídica es un pacto o tratado, y en ésta una Constitución. En la confederación, los Estados miembros conservan su soberanía plena, en tanto que en la federación los estados federados poseen autonomía (o bien —como sostiene algunos autores— una *cosoberanía* o *doble soberanía*). En la confederación, el poder se ejerce sobre los Estados y no sobre sus ciudadanos, mientras que en la federación el *imperium* del Estado central alcanza a aquéllos directamente. Finalmente, los estados miembros de la confederación conservan el derecho de secesión y de nulificación, lo que no sucede en una federación (Hernández, 2011a).

Aquella tendencia federal (y no confederal) se debe a que en la gran mayoría de los pactos se propugnaba la celebración de un Congreso Constituyente que dictara una Constitución Nacional y creara un Estado Nacional. Resalta así la figura de José Gervasio Artigas como el primer impulsor del federalismo a partir de sus “instrucciones” a los diputados orientales en la Asamblea Constituyente del Año XIII (Demicheli, 1971).

---

*nal*” (Tratado del Cuadrilátero), a la defensa de la “integridad del territorio nacional”, y fórmulas similares. Asimismo puede observarse el diferente tratamiento que se da a los términos “Pueblo” y “Nación”; con el primero, al hablar de Pueblos (con mayúscula) hacían referencia a las Provincias, y con el segundo, a la Nación Argentina, al Estado Nacional.

Las tendencias unitarias serían, sin embargo, muy fuertes, incluso dentro de ciertos sectores de provincias adheridas al *partido federal*.<sup>6</sup> Por ello, resulta necesario distinguir, por un lado, que el objetivo principal era la constitución de un Estado Nacional, y sólo en segundo lugar entraba en discusión su forma (unitaria o federal).

### *1.2. Las Relaciones Intergubernamentales entre 1810 y 1831*

En todo el período comprendido entre 1810 y 1855 no es posible hablar técnicamente de relaciones intergubernamentales de acuerdo al concepto actual del término, dado que no se conformó un Estado nacional que aglutinara a las distintas jurisdicciones provinciales. En este sentido, las relaciones entre provincias no caben dentro de los modelos teóricos explicitados anteriormente. Por el contrario, el relacionamiento se daría exclusivamente entre provincias. A pesar de ello, analizar las relaciones entre provincias en este período resulta de interés en tanto antecedentes que irían delineando la formación definitiva del país bajo la estructura federal. Es en este período donde encontramos los orígenes de los problemas más importantes (y por ello mismo de naturaleza estructural) a los que debió enfrentarse la federación argentina —incluso hasta la actualidad.

Las relaciones entre las provincias estuvieron signadas esos años fundamentalmente por cuestiones económicas (proteccionismo vs. librecambismo), si bien la relación de fuerzas entre ellas se medía primordialmente por el poderío militar (Barrera Buteler, 1996), cuestión que definía, en última instancia, la prevalencia de los intereses en conflicto. Sin embargo, no hay que soslayar la gran importancia que tuvieron los tratados interprovinciales en este período, que suman más de cien y a través de los cuales se fue gestando la organización nacional y se zanjaron importantísimos conflictos que dividían a las provincias.

---

<sup>6</sup> La tendencia unitaria fue representada particularmente por la elite porteña, aunque no exclusivamente: muchos sectores provenientes del interior enarbolaban el unitarismo como fórmula de identificación política. El propio Facundo Quiroga expresó ser de tendencia unitaria en carta privada al gobernador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas. También está el ejemplo de la Liga Unitaria, conformada por todas las provincias, a excepción de Buenos Aires y el Litoral, comandadas por el Gral. José María Paz desde Córdoba.

Pueden observarse así dos tendencias contrapuestas para dirimir los conflictos interprovinciales: la celebración de acuerdos y la guerra. Pensamos que la celebración de acuerdos puso de manifiesto el alto interés por conformar un país entre todas las provincias, pero las confrontaciones bélicas que se fueron sucediendo (casi ininterrumpidamente durante todo el período) pusieron de manifiesto la imposibilidad de lograr este objetivo de máxima, que en última instancia exigía la superación de intereses particulares (o regionales) en pos del objetivo común.

Ya en este período pueden identificarse tres grupos de provincias, con intereses bien marcados y diferenciados (véase Sawers, 1996; Luna, 1982a y 1982b; Ferrer, 1980; Halperín Donghi, 2014; Álvarez, 2001): Buenos Aires, por un lado, dueña del único puerto del país, principal productora agropecuaria y con una fuerte clase comercial ligada estrechamente a los intereses europeos; *El Litoral* (Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes) caracterizada por una importante actividad agropecuaria (y de ahí la importancia del cuero como en Corrientes). En este sentido, el Litoral era similar a Buenos Aires: “La similitud de las condiciones económicas y geográficas de las provincias del Litoral con la de Buenos Aires, establecía desde su origen una diferencia con la situación de las provincias mediterráneas” (Ramos, 1999: 45). Para ellas, como para Buenos Aires, “los intereses ganaderos dictaban una política librecambista” (Ramos, 1999: 45), constituyendo entre ellas el punto de conflicto del manejo de la aduana nacional. En tercer lugar, se encontraba el *Interior o provincias mediterráneas* (Córdoba, Cuyo, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero y La Rioja) que poseía prósperas industrias (Cuyo con su producción de vino y aguardientes, Córdoba y el norte en telas y algodón, olivares en La Rioja, las sedas y tejidos salteños), cuyos productos no eran, sin embargo, exportables, sino que se encontraban destinados al consumo interno. A pesar de esta “prosperidad”, la economía será —tanto en la época de la colonia como después de la Revolución y durante todo el siglo XIX— una economía de subsistencia. Ello se dio así por la especial conformación geográfica de las provincias, por su lejanía de los principales centros de producción minera (oro y plata), que constituía la principal actividad (Ferrer, 1980).

A partir de estas características, es posible ver cómo las distintas regiones se diferenciaban entre sí por sus intereses económicos. Se trataba, aunque no exclusivamente, de una disputa entre intereses económicos que derivaba en la defensa y adopción de posiciones políticas acordes a esos intereses: Buenos Aires, bregaba por el *librecambio* (que beneficia-

ba enormemente tanto a su clase comerciante como ganadera —esta última con la salida libre de impuestos para su producción, como así también para importar, tanto artículos de lujo como maquinaria y herramientas para sus actividades) y la *conservación del puerto único* bajo su poder, monopolizando así las rentas de la aduana; como consecuencia de ambas, nace su insistencia por un gobierno unitario, que le permitiera mantener su hegemonía económica y política sobre el resto de las provincias. *El Litoral*, si bien coincidía con Buenos Aires en el librecomercio (aunque algunos sectores del *Litoral* manifestaron tendencias proteccionistas, como el gobernador correntino Pedro Ferré), bregaba sin embargo por la libre navegación de los ríos, ya que el puerto único amenazaba directamente sus intereses económicos. En las antípodas se encontraban las provincias del Interior, pues en pos de proteger sus industrias lucharon siempre por un sistema proteccionista.

Este período no es sin embargo del todo homogéneo. Encontramos en él distintas experiencias de organización: La *Junta Provisoria* (del 25 de mayo al 18 de diciembre de 1810), la *Junta Grande* (18 de diciembre de 1810 hasta el 22 de septiembre de 1811), el *Primer Triunvirato* (23 de septiembre de 1811 hasta el 8 de octubre de 1812) y el *Segundo Triunvirato* (el 8 de octubre de 1812 hasta el 31 de enero de 1814), el *Directorio* (1814-1819), la presidencia de Rivadavia (1826-1827), formas de gobierno con tendencias unitarias y centralistas, inaugurando una tendencia ambivalente entre federales y unitarios. Desde 1810 a 1822, el contexto nacional se encontró marcado por la gesta de la independencia, que logró aunar todas las fuerzas provinciales; el enemigo común (muchas veces considerado un elemento esencial en la conformación de la unidad nacional, Gibson y Falletti 2004) no impidió, sin embargo, la permanencia y el agravamiento de los celos: los intentos de un gobierno monárquico concluyeron en la batalla de Cepeda (el 1° de febrero de 1820) y la disolución de las autoridades nacionales junto con aquel aborrecido proyecto.

En este mismo período quedan conformadas definitivamente las catorce provincias originarias y fundantes: de la Intendencia de Buenos Aires se desprenderían las provincias de Corrientes (11 de marzo 1811), Entre Ríos (1813), Santa Fe (26 de abril de 1815) y la propia Buenos Aires se declarará provincia el 11 de febrero de 1820 (Rosa, 1958: 138); de la Intendencia de Córdoba del Tucumán se desprenderán las provincias de Córdoba (18 de marzo de 1814) y La Rioja (enero de 1820). De ésta, previamente se había independizado la Provincia de Estado de Cuyo (29

de noviembre de 1813), de la que posteriormente nacerán las provincias de San Juan (9 de enero de 1820), Mendoza (17 de enero de 1820) y San Luis (15 de febrero de 1820). De la Intendencia de Salta del Tucumán se escindirán simultáneamente la Provincia de Estado de Salta (8 de octubre de 1814) y la Provincia de Tucumán (8 de octubre de 1814) que en 1820 se conformará como la República Federal de Tucumán, pero al poco tiempo se escindirán las provincias de Santiago del Estero (27 de abril de 1820) y Catamarca (25 de agosto de 1821). De la Provincia de Estado de Salta surgirá la última provincia originaria: Jujuy (18 de noviembre de 1834).

### ***1.3. Las Relaciones Intergubernamentales entre 1831 y 1853: La Confederación Argentina***

Esta situación permaneció casi inalterable durante los siguientes 20 años, gracias a una relativa armonía entre las provincias, sobre todo bajo el régimen rosista (1829-1832 y 1835-1852). La unión se mantuvo gracias a que Rosas supo interpretar los intereses que las diferenciaban y, a través de un juego diplomático tan complicado como eficaz, supo mantener el orden.

A partir de 1831, con la firma del Pacto Federal (4 de enero), se conformó una *verdadera confederación*, ya que fue el único suscripto por todas las provincias y podemos ver en él todos los elementos que la caracterizan: en primer lugar, los Estados intervinientes dejaban a salvo su soberanía, “reconociendo recíprocamente su libertad, independencia y derechos” (art. 1°); su principal objeto fue proteger el territorio de amenazas exteriores (art. 2°), como asegurar entre ellos la paz interior, conformando una “alianza ofensiva y defensiva contra toda agresión [...] que amenace la integridad e independencia de sus respectivos territorios” (art. 3°); y se instituía un *órgano de gobierno común y permanente*, la “Comisión representativa de los Gobiernos de las provincias litorales de la República Argentina” (art. 15), compuesto por un diputado de cada provincia, entre cuyas atribuciones se encontraban la de celebrar tratados de paz (art. 16, cl. 1°) y declarar la guerra (art. 16, cl. 2°). Asimismo, resaltaba el *carácter provisorio* de esta unión y la ausencia de un nuevo nivel de gobierno que rija su destino.

En este contexto, las relaciones se dieron más bien entre Estados soberanos e independientes que entre *provincias*. Durante este período el predominio de Buenos Aires se consagró sobre el resto de las provincias, tanto

en lo económico como en lo político. En lo político, Buenos Aires había logrado que el manejo de las relaciones exteriores fuera encargado a la figura de su gobernador, posicionándose al mismo tiempo como instancia mediadora de los conflictos interprovinciales, rol que había desempeñado ya en la época del Virreinato (Luna, 1982a). Si bien la Comisión Representativa estaba compuesta por un representante de cada provincia —lo que ponía a todas ellas en un pie de igualdad— el gobernador bonaerense supo enervar este organismo “en cuanto advirtió que la Comisión podría convertirse en el portavoz de los intereses provinciales, en lugar de ser un instrumento de la diplomacia bonaerense” (Burgin, 1975: 353). Por otra parte, a través de distintas estrategias, Rosas dilató en el tiempo la sanción de una Constitución Nacional precisamente porque sabía que, de sancionarse, debía nacionalizarse el puerto y entraría en la federación en igualdad *real* de condiciones que el resto de las provincias.<sup>7</sup>

Desde lo económico, Buenos Aires logró implementar las políticas librecambistas con cierta aceptación de las provincias, a cambio de ayudas y subsidios económicos (principalmente a las provincias mediterráneas) y a través de medidas proteccionistas, como la tarifa aduanera de 1836, aunque de corta duración (Burgin, 1975: 356) y conformó al Litoral con la libre navegación de los ríos: “Rosas, renunciando a buscar mejor fórmula, mantuvo esta especie de transacción entre los librecambistas del litoral y lo productores de las otras regiones, y obtuvo cierto equilibrio parecido al que existía en tiempos del rey” (Álvarez, 2001: 49). De esta manera, Bue-

---

<sup>7</sup> En la famosa carta de la Hacienda de Figueroa, fechada el 20 de diciembre de 1834, dirigida a Facundo Quiroga, Rosas aducía que el país todavía no gozaba de la “plana tranquilidad y orden” necesarios para dar cumplimiento de la principal cláusula del Pacto Federal, es decir, la que llamaba a convocar un congreso constituyente que diera finalmente una Constitución. En uno de sus pasajes, Rosas escribió: “*a vista del lastimoso cuadro que presenta la República, ¿cuál de los héroes de la Federación se atreverá a encargarse del Gobierno general? ¿Cuál de ellos podrá hacerse de un cuerpo de representantes y de ministros, federales todos, de quienes se prometa las luces, y cooperación necesarias para presentarse con la debida dignidad, salir airoso del puesto, y no perder en él todo su crédito, y reputación?*” (ROSA, 1981: 216). Y que “*En este lastimoso estado es preciso crearlo todo de nuevo, trabajando primero en pequeño y por fracciones, para entablar después un sistema que lo abrace todo... Un República Federativa es lo más quimérico y desastroso que pueda imaginarse toda vez que no se componga de estados bien organizados en sí mismos, porque conservando cada uno su independencia y soberanía, la fuerza del poder general con respecto al interior de la República es casi ninguna, y su principal y casi toda su investidura es de pura representación en las relaciones con las naciones extranjeras*” (ROSA, 1977:1981: 214).

nos Aires experimentó en estas décadas un extraordinario crecimiento económico (Luna, 1982a), aunque el equilibrio impuesto por Rosas fue muy frágil y se mostró claramente insostenible.

## **2. La organización y el afianzamiento del Estado Nacional (1853-1880)**

### ***2.1. El modelo federal de la Constitución de 1853. La teoría de la Cosoberanía***

Pese a aquel período de relativa tranquilidad que había caracterizado la época rosista, hacia principios de la década de 1850, “el enfrentamiento entre porteños y provincianos reaparecía con renovada virulencia” (Luna, 1982b: 22). La batalla de Caseros (3 de febrero de 1852) fue la manifestación de la decadencia del régimen rosista y, poniéndole fin, reanimó la idea de una Constitución, vista como “una aparente panacea que les permitiría participar [a las provincias] en las decisiones nacionales y obtener parte de las rentas generales” (Luna, 1982b: 22). Renuente a renunciar a sus propios intereses, Buenos Aires optó por la secesión, y el resto de las provincias conformaron la *Confederación Argentina*, un verdadero Estado federal (incluso con tendencias más centralistas que la Constitución revisada en 1860).

Inspirados en la obra de Juan Bautista Alberdi, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, aparecida en mayo de 1852 (apenas unos meses después de Caseros), los constituyentes del 53 diseñaron un sistema federal, pero con leves matices unitarios, pues, para Alberdi, la unión era la finalidad y la federación un medio para llegar a ella; se buscó entonces un sistema mixto, federal y unitario, con preponderancia de elementos del primero. Utilizaron como precedente normativo la Constitución de los Estados Unidos del 17 de septiembre de 1787, la primera en establecer un régimen republicano presidencialista combinado con la forma de Estado federal. En este modelo, el Estado se compone de dos niveles de gobierno diferenciados: el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, cada cual con un cúmulo de competencias propias y exclusivas, a las que se suman competencias concurrentes y compartidas.

En esta distribución de competencias, las que corresponden al ente central son aquellas que hacen al gobierno común de todas las provincias, es de-

cir de lo que le es común a la nación toda: relaciones exteriores, paz y guerra, fronteras, dictar las leyes de fondo en materia penal, civil y comercial (art. 67, inc. 11 de la numeración original). Sus poderes “son pocos y definidos”, en cambio, “los poderes reservados a los diversos estados se extenderán a todos los objetos que, en el transcurso ordinario de las cosas, conciernen a las vidas, libertades y propiedades del pueblo y al orden interno, al progreso y la prosperidad de los estados” (Madison, 2001: 241, *traducción del autor*).<sup>8</sup>

Este modelo quebraría el principio que sostenía la doctrina francesa desde Jean Bodin sobre la soberanía como cualidad única e *indivisible* de los Estados-nación, contraponiéndola a la teoría de la *cosoberanía*, y dio nacimiento a una primera versión del federalismo, el dual, llamado así por la separación tajante de los ámbitos de actuación de ambos niveles de gobierno que componen la federación. Los convencionales constituyentes del 53 finalmente encontraron la fórmula institucional que vendría a compatibilizar los tan dispares intereses que representaban las distintas regiones del país. Alberdi había comprendido que si las provincias no delegaban *cierta parte* de su poder, de su soberanía, jamás podrían constituirse en un Estado nacional, y esa fue la esencia del contrato federal a partir del cual las provincias delegaron en un flamante gobierno federal los poderes necesarios para la constitución definitiva de un Estado-nación (Alberdi, 1994, en especial, Cap. XXIII).

## ***2.2. La incorporación de Buenos Aires y las modificaciones a la Constitución Nacional***

Lograda la unificación entre Buenos Aires y la Confederación después de la batalla de Cepeda (23/10/1859), quedaba la ardua tarea de revisar la Constitución, según lo convenido en el Pacto de San José de Flores (11/11/1859) y en el Pacto Complementario de Paraná (6/6/1860). La Comisión Reformadora (integrada entre otros por Domingo F. Sarmiento, Bartolomé Mitre y Dalmacio Vélez Sársfield) introdujo al texto del 53 im-

---

<sup>8</sup> Ampliando esta definición, José Manuel ESTRADA dirá que “todas las atribuciones pertenecientes o que puedan pertenecer al gobierno, que no están definidas en la Constitución; todas aquellas cuyo ejercicio ha menester en cualquier ocasión, en virtud de ulteriores necesidades sociales no previstas por el pueblo y sus representantes, al tiempo de sancionar la ley fundamental de la República, pertenecen a las provincias” (ESTRADA, 1895: 326-327).



portantes innovaciones en lo que respecta al sistema federal de Estado: se suprimió la facultad del Congreso de juzgar mediante juicio político a los gobernadores (art. 41) y de revisar las constituciones provinciales, verdadero resquicio “*unitarizante*” (arts. 5° y 64, inc. 28); se eliminó como atribución de la Corte Suprema el de juzgar los conflictos que se suscitaban entre los poderes públicos de una misma provincia (art. 97); y se agregó a la *cláusula de los códigos* del art. 67, inc. 11, que establece como atribución del Congreso de la Nación el sancionar los códigos del derecho común (civil, penal, comercial, etc.), la fórmula “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”, ampliando enormemente las competencias jurisdiccionales de las provincias.

Además, se eliminó la mención a la ciudad de Buenos Aires como capital del país (art. 3°), estableciendo en su lugar que la capital sería fijada por ley, previa sesión del territorio respectivo por parte de la provincia en la que se encontrara. Así, se reafirmaba el principio de la *integridad territorial*, que estaba ya enunciado originariamente en el art. 13, según el cual no podían crearse nuevas provincias, o varias conformar una, sin el previo consentimiento de éstas. Por otro lado, en el art. 6°, sobre intervención federal, se introdujo la posibilidad del pedido por parte de las propias autoridades locales, antes no contemplado, y la causal de intervención por incumplimiento de la *forma republicana de gobierno*. Finalmente, en lo que respecta a la conformación del Tesoro de la Nación (arts. 4 y 64), se habían previsto los derechos de importación y exportación como facultades *provisorias o temporales* del Estado nacional hasta 1866, pasando luego a jurisdicción provincial (es decir, a Buenos Aires). Sin embargo, siendo aún presidente Mitre (1862-1868), una convención reformadora se constituyó al solo efecto de modificar este artículo, dejando como permanente aquella facultad prevista como provisoria en la reforma del 60 (Ruiz Moreno, 1983).

La (re)incorporación de Buenos Aires, que paradójicamente había sido el baluarte del sistema unitario, produjo una mayor descentralización del poder y un notorio fortalecimiento del federalismo argentino, llevando así al texto constitucional algunos de los reclamos más importantes que se hacían ya desde la época de Artigas. En este sentido, los motivos que tuvo en mira la Comisión fueron precisamente fortalecer el rol de las provincias dentro de la federación, dado que Buenos Aires sería parte integrante de ésta. Sin embargo, el Acuerdo de San Nicolás (1852) y la

posterior reforma a la Constitución merecieron la crítica de Alberdi, al decir que “en el Plata triunfó el centralismo por las armas, en Cepeda; pero Buenos Aires entró en la *unión*, por un convenio (que se le dejó escribir a él). Según el cual se incorporó a la Nación, quedando independiente dentro de su seno, es decir, que sacó más que si hubiera vencido por las armas. Por la independencia absoluta había perdido la renta de la Nación; por la media independencia, se quedaba con toda ella; la absorbía toda para sí sola” (Alberdi, 1991: 190-1). En efecto, para Alberdi, Mitre había debilitado la figura del Presidente mientras era gobernador, y la fortaleció cuando llegó a presidente, siendo un claro ejemplo de ello la reforma de 1866. De esta manera, Buenos Aires debilitó al gobierno federal, para continuar con su carácter hegemónico dentro de la federación (Gibson y Falletti, 2004).

El modelo federal adoptado se basó en tres principios básicos: *participación*, *solidaridad* y *subsidiariedad* (Bidart Campos, 1998; Barrera Buteler, 1996). La idea de *participación* de las provincias en las decisiones del gobierno nacional se vio materializada en la representación paritaria de las mismas en la Cámara de Senadores, con dos representantes por provincia, respetando el principio de igualdad jurídica de los entes federados, sea cual fuere su población, su riqueza, etc.<sup>9</sup> Se introdujo así, por primera vez, una representación territorial que se sumaría a la ya tradicional representación poblacional (a través de la Cámara de Diputados).

A pesar de que en la época en la que se sancionó la Constitución predominaba el paradigma político-ideológico liberal, que veía en el gobierno un mal menor y por tanto el Estado debía ser un Estado gendarme, con pocas funciones a su cargo (seguridad, salubridad y moralidad), el constituyente del 53 (ratificado en el 60) agregó —avanzándose para la época— la *educación* (arts. 5°) y el *fomento de la industria* (art. 65, inc. 16, de la vieja numeración, hoy 75, inc. 18, denominado la *cláusula del progreso* que resultó ser crucial en el desenvolvimiento de las relaciones federarles, como se verá más adelante). Por último, y no menos importante desde el plano ideológico, la Convención Revisora sustituyó en todo el

---

<sup>9</sup> Es a este principio al que se refiere ALBERDI en sus *Bases* cuando decía: “Es necesario reconocer que, a pesar de las diferencias que existen entre provincias bajo el aspecto del territorio, de la población y de la riqueza, ellas son iguales como cuerpos políticos. Puede ser adverso su poder, pero el derecho es el mismo” (1994: 156).

texto el término “confederación” por el de “nación” (la palabra confederación subsistiría, sin embargo, como denominación oficial de la República por una cuestión de tradición, en el art. 35 incorporado en 1860). Esto ponía de relieve el objetivo expreso de esta nueva generación de políticos de construir una verdadera *nación*, según la tradición francesa.

### **2.3. *Las Relaciones Intergubernamentales entre 1860 y 1880. Modelo de autoridad coordinada.***

Las denominadas *presidencias históricas* (Mitre, Sarmiento y Avellaneda) tuvieron como objetivo el afianzamiento de las autoridades de la *nación*, y para ello debían dejar en el pasado los levantamientos armados del interior y constituir, en contrapartida, un Estado Nacional fuerte.<sup>10</sup> Este período se resume en la famosa frase de Avellaneda “*nada hay dentro de la Nación superior a la Nación misma*” (Ramos, 1999: 206). En estos 18 años (1862-1880) se logró la unidad política y se afianzaron los poderes nacionales junto con las instituciones políticas que consolidarían más tarde al Estado argentino. Pero aún restaba el desafío de imponerse sobre la provincia más poderosa: Buenos Aires, ya que tras la batalla de Pavón (1861), se abrió una nueva etapa en la Nación Argentina, signada por la hegemonía de Buenos Aires dentro del nuevo Estado federal (Luna, 1982a, Gibson y Falletti, 2004).

Fuertemente influenciada por las elites porteñas, las autoridades nacionales se impusieron sobre las provincias. Los levantamientos de caudillos del interior como el “Chacho” Peñaloza y Felipe Varela fueron los últimos gritos de protesta que se levantaron en un sistema donde las provincias quedaban marginadas y donde las instituciones políticas restringían la participación a las masas: “La organización nacional apareció como una empresa de sometimiento al poder militar porteño” (Luna, 1982b: 24), ahora confundido con el gobierno federal. Varela, en su Proclama de 1866, lanzó una dura diatriba contra el reciente presidente electo Mitre, en la que afirmaba: “desde que Aquél, usurpó el gobierno de la nación, el monopolio de los tesoros públicos y la absorción de las rentas provincia-

---

<sup>10</sup> “Si por un lado, los términos federalismo y liberal abarcan en la teoría política y en la historia comparada un proceso basado en la limitación del poder político, por otro, ese movimiento tuvo en Argentina el designio de constituir un Estado nacional y un régimen capaz de *subordinar* a las provincias dentro de un orden que las contuviera y, al cabo, las controlara eficazmente” (BOTANA, 1993: 224).

les vinieron a ser el patrimonio de los porteños, condenando al provinciano a cederles hasta el pan que reservara para sus hijos” (Manifiesto del General Felipe Varela a los Pueblos Americanos”, Proclama del 6 de diciembre de 1866).

Desde la constitución de las autoridades nacionales, las relaciones (y con ellas los conflictos) se dieron entre Gobierno Federal y Provincias, y no ya entre éstas: “Del choque belicoso entre dos unidades políticas en la década del cincuenta —Buenos Aires y Paraná (capital de la Confederación Argentina)— se había pasado a una relación donde por vez primera surgía frente a las provincias un centro único de autoridad condensado en los tres poderes del gobierno federal” (Botana, 1993: 234). Sin embargo, los intereses del gobierno federal se avendrían más con la metrópolis que con el conjunto de las provincias. La forma de telaraña que tomaron los ferrocarriles, la permanencia de un único puerto nacional, la adopción del librecambismo como política económica, no fueron si no una respuesta a los reclamos de Buenos Aires desde la época de la emancipación. Desde entonces, las asimetrías entre las provincias se profundizarán al extremo: “La división argentina no es política, es geográfica. No son dos partidos; son dos países” dirá Alberdi (1991) refiriéndose a las grandes diferencias económicas que separaban a Buenos Aires del resto del país. La tendencia cada vez más fuerte hacia la adopción de un modelo económico agroexportador consolidaría definitivamente estas diferencias.

Con Avellaneda, la ley de aduanas daría respuesta (parcialmente) a las exigencias de las provincias del interior, pues significó la adopción de políticas más proteccionistas, aunque no resultaron suficientes ni para paliar las asimetrías ya existentes ni para impedir la increíble brecha que se produciría en las décadas venideras. La implementación de la política económica del librecambismo, insertando al país en la economía mundial como un país agroexportador, difícilmente se avenía con la situación económica —y por tanto con las pretensiones y preferencias— de las provincias del interior, fundamentalmente las mediterráneas, cuya economía de subsistencia residía principalmente en la industria manufacturera y artesanal, que se vio fuertemente amenazada por la invasión de productos extranjeros de mejor calidad y precio.

A aquel esquema de Estado liberal se corresponde el denominado *modelo de autoridad coordinada*, donde existen límites y fronteras claramente establecidas entre los distintos niveles de gobierno, propio de un *federalismo dual*, en el sentido antes referido, donde ambos niveles aparecen como *iguales e independientes entre sí*.<sup>11</sup> Por tanto, las relaciones verticales

fueron escasamente desarrolladas, dado que los puntos de contacto entre los niveles eran pocos. En la práctica, si bien el diseño institucional intentaba crear cercos entre los niveles de gobierno, se manifestó un fuerte avance del nivel nacional hacia competencias provinciales como respuesta a las exigencias de los nuevos tiempos frente a una marcada imposibilidad por parte de las provincias (al menos de la mayoría de ellas) de llevar adelante estas nuevas funciones.

Las principales políticas públicas tendientes al desarrollo y progreso del país (transporte, correo, comercio internacional e interprovincial, educación, salud) estuvieron en manos casi exclusivamente del gobierno nacional. Cuando las respectivas esferas de autoridad colocaron al gobierno nacional y a las provincias en conflicto, surgió la figura de la Corte Suprema como árbitro de estas disputas. La Constitución otorgó a ésta un papel muy importante en el sistema federal; precisamente, el de ser el árbitro de los conflictos intergubernamentales. Además, el art. 127 de la Constitución, erigió a la Corte más como un tribunal internacional que aplica normas del derecho internacional, que como un tribunal local que aplica derecho positivo interno en las disputas interprovinciales (Altavilla, 2009). Este papel fue reforzado con la sanción de la Ley N° 48, que establece el recurso extraordinario federal para acceder por vía recursiva a la jurisdicción de este Tribunal (Spota, 1990).

Al igual que en la primera experiencia norteamericana, los comienzos del federalismo argentino se caracterizaron por una *actitud competitiva* entre ambos órdenes de gobierno y, en este sentido, el gobierno nacional tuvo una ardua tarea en la resolución de estos conflictos —no siempre de forma pacífica. Una cuestión fundamental en ello fue la persistencia de verdaderas aduanas interiores (expresamente prohibidas por la Constitución) ante la imposibilidad de algunas provincias de solventar sus gastos solamente con impuestos internos. Tan precaria era la situación de las provincias, que la Corte llegó a eximir a una de ellas de esta prohibición consti-

---

<sup>11</sup> La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en pronunciamientos que datan de aquella época, solía referirse a las provincias como *entes soberanos en lo que les respecta*, es decir, en todas aquellas competencias que se hayan reservado (art. 121, Constitución Nacional). Así, por ejemplo, sostuvo que las provincias eran “soberanas e independientes entre sí” (*Fallos* 14:18), “Estados independientes entre sí” (*Fallos* 13: 456), y en las relaciones entre Nación y Provincia, se refirió a “las dos soberanías, nacional y provincial” (causa “Sociedad Anónima Mataldi Simón Ltda. c/ Prov. de Buenos Aires” del 28/09/1927).

tucional (CSJN, en “*Domingo Mendoza y Hno. c/ Provincia de San Luis*”, *Fallos*; 3-131, del 05/12/1865).

Entre 1860 y 1880, la intervención federal fue aplicada en 27 oportunidades con un objetivo muy claro: reducir a las provincias a la unidad del Estado federal. Con la presidencia de Mitre se dio el primer gran paso para delimitar los contornos del Estado federal, con un notable avance en ciertas competencias y funciones y, sobre todo, en la imposición de la autoridad nacional en las provincias. Sólo dos provincias, Entre Ríos y Buenos Aires, fortalecidas económicamente, podían poner coto a los avances del Estado federal. Ello permitió un fenómeno que Botana denomina como de *coexistencia de dos formas de federalismo*: “Una, reivindicaba con éxito la pretensión hegemónica del gobierno nacional sobre las provincias [las del interior y del Litoral]; la otra, en cambio, dibujaba un cuadro semejante a la vieja confederación de provincias de la Argentina criolla, donde los gobernadores [de Buenos Aires y Entre Ríos] aún levantaban ejércitos particulares para dirimir los conflictos de dominación” (1993: 236).

Esta tarea sería completada más tarde por Sarmiento, decidiendo el curso de los hechos a favor de un *federalismo hegemónico*. Apoyado en un fuerte ejército nacional permanente, la provincia de Entre Ríos caía dentro de la órbita del gobierno federal, y con la muerte del gobernador santiagueño Manuel Taboada pocos años después, la tarea quedaba casi del todo concluida. Restaba aún el problema de Buenos Aires, la única provincia con un poder económico y militar capaz de desestabilizar al gobierno federal. Pero ello sería resuelto con la federalización de Buenos Aires, durante la presidencia de Avellaneda, la última de las presidencias históricas.

### **3. Del régimen del 80 a las reformas democráticas (1880-1930)**

Durante las presidencias de Mitre y Sarmiento, fueron sojuzgados los últimos levantamientos de los caudillos provinciales *a la vieja usanza*, pero la soberanía nacional no quedaría durante largo tiempo consolidada ya que los conflictos persistieron, fundamentalmente con la Provincia de Buenos Aires. El inicio de una nueva generación, la del 80, coincidió con la capitalización de la ciudad de Buenos Aires, un hito que marcaría el federalismo argentino. Tras la derrota del gobernador provincial Carlos Tejedor en el marco de la revolución de 1880, Buenos Aires sería intervenida, a modo de castigo, por primera vez. Este hecho implicó el

sometimiento de la provincia más poderosa al gobierno federal, y la desvinculación de los intereses de uno y otro nivel, que en los inicios del Estado argentino estuvieron confundidos.

Un claro ejemplo de esta confusión de intereses y relacionada con esta particular cuestión de la capital, fue la propuesta de Mitre, aún presidente, de federalizar *todo el territorio de la provincia de Buenos Aires* y no solo su metrópoli. La complejidad de este asunto llevó incluso a los principales pensadores de la época a cambiar de opinión en más de una oportunidad. Alberdi, en las dos primeras ediciones de sus *Bases* se adhirió a la idea de Buenos Aires como capital, pero en la tercera edición (y tras la secesión de Buenos Aires) rechazó rotundamente esta posibilidad (Hernández, 2011b). Pero más tarde volvería a cambiar de opinión, inclinándose por su federalización, en un escrito poco después del levantamiento de Tejedor, cuyo título originario resumía sus fundamentos: “*La República Argentina consolidada en 1880 con la ciudad de Buenos Aires por Capital*” (Alberdi, 2015).<sup>12</sup> El propio Sarmiento, siendo presidente, vetaría tres proyectos de leyes sancionados por el Congreso que buscaban trasladar la capital a distintos lugares del interior (en 1869, cuando se declaraba capital a Rosario; en 1871 a la ciudad cordobesa de Villa María y en 1873 nuevamente a la ciudad de Rosario – Hernández, 2011b: 635), pese a ello en 1852, en su obra *Argirópolis*, había planteado la necesidad de crear una nueva ciudad para erigir allí la capital (Sarmiento, 2007).

Pero en simultáneo estaban operando otros cambios profundos: hacia el s. XX se fortalecieron económicamente aún más el gobierno federal y la provincia de Buenos Aires, a la que se sumaron Santa Fe y Córdoba, beneficiadas en el reparto de las nuevas tierras adquiridas tras la denominada “conquista del desierto”. Comenzó a configurarse en este momento el mapa económico actual de la Argentina, con dos grupos de provincias bien diferenciadas: las provincias pampeanas (o provincias grandes) y el interior (o provincias chicas).

A partir de entonces, se manifestó un espectacular crecimiento del Estado Nacional y, en paralelo, de la Provincia de Buenos Aires, no así del resto de las provincias: “En esos 18 años, se transformó el espacio del Estado federal, se ganaron 400.000 km<sup>2</sup> de tierras laborables en la región de la

---

<sup>12</sup> Este acontecimiento fue tan importante, sostuvo en esta obra, que sólo tenía dos precedentes en la historia argentina: la Revolución de Mayo y el derrocamiento de Rosas.

pampa húmeda (que comprendía el centro y el sur de Buenos Aires, el territorio nacional de La Pampa y el sur de Santa Fe y Córdoba), los gastos y las rentas del gobierno federal se multiplicaron *por más de tres veces*” (Botana, 1993: 235). En el plano económico, el Estado nacional sobre todo a partir de 1880 adoptó decididamente un modelo estatal liberal donde “las tareas desempeñadas por el Estado se limitaron a generar y garantizar las condiciones necesarias que exigían el modelo agroexportador” (Abal Medina y Cao, 2012: 52). Las RIG en Argentina se caracterizarían a lo largo de su historia por grandes asimetrías tanto verticales como horizontales: “Tales asimetrías tienen su origen en los llamados procesos de organización nacional ocurridos en la última etapa del siglo XIX. En ese momento, y a favor de circunstancias favorables, el emprendimiento agroexportador de base pampeana ocupó el centro de la dinámica nacional, generándose una brecha con el resto de los territorios que nunca pudo cerrarse” (Cao, 2008: 14).

La expansión de las fronteras hacia el sur y la adquisición de una de las praderas más fértiles del mundo, llevó a que el país se decidiera definitivamente por un *modelo económico agroexportador*. La gran ola inmigratoria que vendría al país en las próximas décadas se fue asentando en estas nuevas tierras, ensanchando aún más la brecha ya existente entre las provincias. La concentración en estas nuevas tierras de aquella masa inmigratoria coincidió, al mismo tiempo, con una importante *migración interna* proveniente de las regiones más postergadas del país, diezmando su población local. Esta tendencia no sólo no se revirtió, sino que se profundizó hasta prácticamente nuestros días: en el Gran Buenos Aires (Capital Federal y los partidos de sus alrededores) se concentró el 25,8 % de la población total del país hacia 1914, el 28,7 % en 1947 y el 35,7 % en 1970, de los cuales aproximadamente dos millones provenían del interior del país (Ferrer, 1980: 221/223). Así, la población del Interior decreció del 70 % que representaba hacia 1800 al 50 % en 1869 y la del Litoral (incluyendo Buenos Aires) pasó del 30 al 50 % en el mismo período, siendo la región del noroeste (la de mayor población e importancia económica en la época colonial), la que mayor pérdida sufrió, cayendo del 42 al 26 % (Ferrer, 1980: 79).

Sin embargo, en el plano institucional también comenzaría a perfilarse un cambio significativo, mucho más paulatino y subrepticio que aquél producido en el plano económico: la constante sobrerrepresentación de las provincias del interior (menos pobladas y desarrolladas) en las instituciones federales: no sólo en el Senado sino también en la Cámara de Diputados



les fue concedido un poder institucional que compensaría su debilidad económica. Si bien este cambio llevaría décadas, las provincias del interior que quedaron relegadas en el modelo agroexportador comenzarían a compensar su exclusión en el plano económico a través de la creación de ayudas y transferencias federales. Como se verá más adelante, la importante centralización de recursos fiscales en manos del gobierno federal puede ser entendida como una estrategia de las provincias del interior para conseguir recursos que de otro modo no hubieran podido obtener, es decir, por su propia capacidad de recaudación.

### ***3.1. Modelo de autoridad inclusiva o jerárquica: Transición hacia el modelo de autoridad superpuesta (1890-1935)***

En el modelo de *autoridad inclusiva* se manifiesta una fuerte tendencia hacia el predominio del nivel central de gobierno y “sugiere la naturaleza esencialmente jerárquica de la autoridad [con] una poderosa maquinaria federal avanzando sobre unos estados y unas localidades débiles y posttrados” (Wright, 1997: 111). Este período se caracterizará por una fuerte imposición del gobierno federal de políticas públicas que las provincias debieron seguir o, en el mejor de los casos, reglamentar y ejecutar. En este sentido, la Generación del 80 vendría a completar la tarea de los anteriores presidentes, consolidando la autoridad nacional y dando al Estado nacional sus bases y estructura actual: “Roca será la encarnación misma del poder centralizador del Estado y, como se demostrará en sus Presidencias, es el constructor moderno del Estado argentino” (Ramos, 1999: 206).

La legislación de fondo fue un factor determinante para reforzar esta tendencia centralizadora. Tales fueron los casos de la sanción de los códigos, que poco a poco fueron uniformando al derecho provincial, legislando incluso en materias propiamente locales; la ley de matrimonio civil, el sistema de salud, las leyes de educación 1.420 de 1884 y, en particular, la Ley 4.878 de 1905 llamada Ley Láinez, que otorgaba al Consejo Nacional de Educación la facultad de establecer escuelas primarias nacionales en las provincias (Botana, 1993: 241) —generando no pocos conflictos intergubernamentales con la coexistencia de dos sistemas educativos, el nacional y el provincial. Las grandes obras públicas, en particular el ferrocarril, fueron también encaradas por el gobierno central, perdiendo las provincias su jurisdicción en la materia, particularmente entre 1885 y 1891. Un aspecto de naturaleza política que sirve como variable para ex-

plicar este poder centralizador del Estado federal fue, sin dudas, la *intervención federal*. Utilizada en 40 oportunidades durante los 36 años que duró el régimen, “de instrumento para reducir el particularismo provincial a la unidad del Estado federal, la intervención del gobierno nacional se transformó en un medio [...] para mantener en funcionamiento el régimen político y controlar a la oposición” (Botana, 1993: 241). Bajo la excusa de restablecer el régimen republicano de gobierno, se castigó a las provincias opositoras: “a partir de Juárez Celman las intervenciones articularán las situaciones provinciales con la política nacional” (Serrafero, 2005: 53).

Otro aspecto muy importante a tener en cuenta en este período, fue la simbiosis producida entre los gobiernos provinciales y las élites nacionales (Botana, 2012). El modelo federal contribuyó notablemente a ello, pues desde los gobiernos provinciales se prestaba el apoyo para alcanzar la presidencia (como sucedió con la Liga de gobernadores) y desde la presidencia se garantizaba el acceso o la permanencia en la gobernación. A esta coalición se suma el Senado, ya que los candidatos eran elegidos por las Legislaturas locales, de modo que la coalición entre gobernadores y presidente se extendía a un apoyo en la Cámara Alta.

Las finanzas intergubernamentales fueron el factor que mayores conflictos produjo. Hacia 1890, para sortear los efectos negativos de la crisis económica de ese año, el gobierno federal comenzó a establecer impuestos indirectos sobre productos típicamente provinciales (aguardientes, vino, azúcar, algodón, etc.), hasta entonces sancionados exclusivamente por las provincias y que constituían, por tanto, la más importante fuente de recursos tributarios. Ante los fuertes reclamos provinciales, el gobierno nacional se comprometió a *indemnizar* mediante subsidios —fórmula que ya se había aplicado en el debate de la convención constituyente de 1853. Desde entonces y durante largo tiempo, la potestad de establecer impuestos indirectos permaneció como una *competencia concurrente* entre ambos niveles de gobierno sin una fórmula que coordinara dichas facultades y quedando como consecuencia la doble imposición.

El fin de esta generación se vio marcado por una importante reforma electoral en 1912 conocida como Ley Sáenz Peña, que, entre otras cosas, instituyó el voto universal, secreto y obligatorio, y cuyo resultado más inmediato fue la sustitución de las élites gobernantes por el partido opositor, la Unión Cívica radical (UCR), de fuerte sustrato popular, llegando así a la presidencia Hipólito Yrigoyen. Sin embargo, tanto en el Congreso (más específicamente en el Senado) como en casi todas las

provincias, continuaban las elites que antaño conformaron la coalición con el régimen del 80. En consecuencia, sólo durante su primera presidencia, aplicando una novedosa doctrina en materia de intervención<sup>13</sup> —aunque tiene un antecedente en Aristóbulo Del Valle— se dispusieron 19 intervenciones federales (trece de las catorce provincias fueron intervenidas); a lo que habría que sumar otras doce producidas durante el gobierno de Alvear (1922-1928).

Por otra parte, cabe señalar que por aquella época tuvieron lugar importantes cambios en *el rol del Estado Argentino*. En base al art. 75 inc. 18 (por entonces art. 67, inc. 16, denominado la *cláusula de la prosperidad o poder de policía de la prosperidad*), comenzó a haber una regulación por parte del Estado sobre cuestiones de carácter económico, es decir, se pasó de un concepto *restringido* del poder de policía a uno más *amplio*.<sup>14</sup>

## 4. El federalismo de concertación

### 4.1. Período de inestabilidad institucional y los gobiernos de facto

En 1930 se produjo el primer golpe de Estado militar, inaugurando un largo período de inestabilidad institucional y de retroceso en el dificultoso avance que se venía dando hasta entonces. Se había logrado la consolidación del Estado nacional y de sus autoridades, se había llegado a un estadio mucho más democrático y representativo en 1912, que no sin sobresaltos logró dar cierta credibilidad y estabilidad a las instituciones.

---

<sup>13</sup> Yrigoyen interpretaba que las *autonomías provinciales* eran garantías para el pueblo de las provincias, y no para sus gobernantes. Por tanto, existieron dos tipos de intervenciones: la *constitucional*, basada en los arts. 5° y 6° del texto constitucional, y la *reparadora*, aplicada para regularizar la cuestión electoral en las provincias (ROSA 1977: 16).

<sup>14</sup> La Corte avaló este avance en el conocido fallo “*Ercolano c/ Lanteri*” de 1922 (doctrina que reafirmaría en fallos posteriores). Este paso del concepto restringido al concepto amplio del poder de policía significaría la asunción por parte del Estado de un importante cúmulo de nuevas funciones y competencias, que se desarrollarían con mayor intensidad durante el *Estado de bienestar* décadas más tarde y cuyo fundamento jurídico se encontraba en la propia Constitución, a diferencia de lo que sucedió en EE.UU., donde la Corte Suprema tuvo que hacer una trabajosa interpretación basada en la *cláusula del comercio* para poder sostener que la ley federal podía regular ciertas materias, entre ellas, la economía (GONZÁLEZ ARZAC, 1982).

Este primer golpe signó todo un período en la historia argentina, desde 1930 hasta 1983, caracterizado por la presencia del poder militar como factor de poder, conduciendo los hilos de la vida política e institucional del país. Las constantes intervenciones a las provincias producidas tras los derrocamientos militares borrarón todo vestigio de práctica federal y republicana (pues debemos sumar la clausura del Congreso y el reemplazo casi sistemático de los miembros de la Corte): en casi un 50 % de este período de inestabilidad institucional (1930-1983), las provincias estuvieron regidas por interventores, sean federales o militares, pues durante los intervalos democráticos la intervención federal continuó siendo una herramienta política sistemáticamente utilizada por los presidentes.

Durante el gobierno peronista (1946-1955), el Estado federal reafirmó su soberanía sobre los recursos naturales, desplazando a las provincias (Constitución de 1949); y a través de la obra pública estatal se afianzó el modelo de *autoridad coordinada*, en el sentido de que gran parte de ellas fueron gestionadas casi con exclusividad por el Estado nacional. El éxito de Perón se debió, en buena medida, a la coalición que supo formar con las provincias más periféricas (Gibson, 2010; Sawers, 1996). En esta línea es que, hacia el final de su gobierno, nacieron las nuevas provincias de la Patagonia y del Noreste, hasta entonces territorios nacionales desde la conquista del desierto.

#### **4.2. Modelo de autoridad superpuesta (1930-...). Descentralización política y centralización financiera.**

Desde el propio diseño institucional se ha propendido a un modelo de Estado federal en el cual nación y provincias deben coordinar sus potestades a efectos de llevar a cabo las funciones que en común tienen a su cargo, pues las prescripciones constitucionales “determinan cierta flexibilidad en la asignación de competencias, que permite el ejercicio de un federalismo cooperativo en lugar de un federalismo competitivo” (González Arzac, 1982: 58). Para ello existe un sinnúmero de instrumentos jurídicos, denominados por Frías (1980) como *instrumentos para la concertación*, y que en Argentina han sido ampliamente utilizados. Ya la Corte Suprema, ocho años antes de crearse el primer régimen de coparticipación, había alentado a los niveles de gobierno a celebrar convenios para coordinar sus facultades tributarias y resolver sus conflictos mediante el diálogo y la negociación (“Mataldi Sociedad Anónima” del 28/09/1927).

Un hito importante en la transición del modelo de autoridad inclusiva al de autoridad superpuesta (más conocida en la literatura constitucionalista como *federalismo de coordinación*) fue justamente la sanción del régimen de coparticipación federal de impuestos en 1935, por medio de la Ley-convenio 12.139 (el primero de una larga serie). Este resultó ser uno de los instrumentos jurídicos de mayor significación y eficacia para el desenvolvimiento de un federalismo de concertación, ya que exige un procedimiento donde cada una de las provincias debe prestar su conformidad a la iniciativa propuesta por el gobierno nacional. Desde entonces se instauró una costumbre jurídico-constitucional en materia tributaria de *concertar* distintos regímenes de coparticipación —aunque no exentos de vaivenes y conflictos, sobre todo de naturaleza política— donde nación y provincias debían negociar los distintos aspectos del mismo; costumbre que se extendió a otras materias, como jubilaciones y pensiones en 1946, o vialidad, que incluso es anterior.

Durante la segunda mitad del siglo XX podemos identificar el momento de clímax del *modelo de autoridad solapada* o *superpuesta*, manifestada fundamentalmente a través de instrumentos jurídicos de concertación, lo cual se vio reforzado con la reforma constitucional de 1994. En este período podemos observar dos fenómenos en el sentido antes referido: uno respecto de las *relaciones horizontales*, con la celebración de una serie de tratados interprovinciales sobre distintas materias (v.gr. aprovechamiento de recursos naturales, ríos interprovinciales, medio ambiente, creación de regiones, recursos hídricos e incluso demarcación de los límites interprovinciales, Frías, 2011). Tal fue su importancia que empezaron a ser incluidos en las respectivas Constituciones provinciales durante el ciclo constituyente de 1986-1992, siendo además reconocidos algunos de ellos en la reforma de la Constitución Nacional de 1994.

El otro fenómeno se dio con respecto a las *relaciones verticales*, con un creciente proceso de delegaciones expresas de la nación hacia las provincias de diversas funciones: estos trasposos fueron o bien sólo en la aplicación o bien en la gestión y elaboración de la función misma. En el primer caso, podemos citar como el principal antecedente la Ley N° 19.964, que encomendaba a los gobernadores la “ejecución en sus jurisdicciones de los planes y los programas de desarrollo”. A ella cabe sumar el dictado de las leyes N° 18.947, de policía económica, la N° 19.227 ley de mercados de interés nacional, de 1971; Ley N° 18.425 de 1969 y Ley N° 18.597, de promoción comercial y la N° 18.609 de 1970, de policía laboral, todas ellas con una clara orientación hacia la participación de las provincias en

las políticas públicas que impulsaba la nación: “Hasta la mitad del s. XX sólo sucedió en la Ley Sáenz Peña que encomendaba a los gobernadores la convocatoria a elecciones nacionales y algunas leyes de policía económica, como la 12.830 y la 12.893”. Desde entonces, “cada vez fueron más las expresas delegaciones de leyes federales, encomendando su aplicación a los gobiernos provinciales” (González Arzac, 1982: 58). En el segundo caso, ha habido desde la década del 70 un importante proceso de descentralización en materias tan capitales como salud y educación. Este proceso vino a perfeccionarse en la década de 1990, cuando se transfirieron a las provincias hospitales públicos con su personal y escuelas primarias, como función a cargo de los propios gobiernos provinciales.

#### ***4.3. Período de la recuperación democrática: 1983-Actualidad***

Estos procesos, sin embargo, terminaron siendo más bien una declamación desiderativa que una descentralización efectiva, puesto que a partir de estos traspasos comenzaron a surgir importantes conflictos intergubernamentales, donde los gobernadores reclamaban constantemente la transferencia simultánea de los recursos necesarios para afrontar los nuevos gastos. Por otra parte, estas políticas fueron parte también de otro proceso más grande, el del achicamiento del Estado a través de la aplicación de fórmulas económicas y fiscales del neoliberalismo dictadas por el Consenso de Washington y los organismos internacionales de crédito. Así, mientras la nación mutaba hacia un Estado mínimo, con reducción del gasto y el retiro del mercado, las provincias continuaron con el viejo modelo intervencionista, de políticas expansivas y de bienestar social, con el consecuente aumento del gasto público (Cao y Rubins, 2001).

A aquel momento de *clímax* que hemos señalado, contribuyeron como signos de recuperación y de afianzamiento de este *modelo de autoridad solapada o superpuesta* las nuevas disposiciones de la Constitución Nacional incorporadas en la última Convención Constituyente de 1994 en materia de federalismo y la consolidación de la democracia desde 1983 a la fecha. Varias son las nuevas disposiciones de la Constitución que buscan afianzar un federalismo de concertación: el régimen de coparticipación, donde se exigen acuerdos previos entre los poderes ejecutivos; y el rol destacado de la Cámara de Senadores (art. 75, inc. 2º); el reconocimiento de la autonomía plena de los municipios (art. 123); la posibilidad de las provincias de crear regiones “para el desarrollo económico-social” y de celebrar convenios internacionales (art. 124); la ampliación del es-

pectro de *competencias concurrentes* entre nación y provincias en materias tales como poder de policía de medio ambiente (art. 41) y pueblos originarios (art. 75, inc. 17); el poder de policía de bienestar previsto en la denominada *cláusula del progreso* ya contenida en el texto constitucional de 1853/60, pero ahora ampliado y con una clara orientación social en el nuevo inc. 19, que remarca la potestad concurrente de las provincias; las nuevas pautas federales que deben ser observadas en la formulación del presupuesto nacional (art. 75, inc. 8°); la creación de un banco federal, en donde las provincias tengan la posibilidad de intervenir en el gobierno de dicha institución (art. 75, inc. 6°); y el reconocimiento del dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales (art. 124). Muchas de estas innovaciones institucionales, sin embargo, han quedado en el olvido.

Si bien es cierto que no estamos ajenos a sobresaltos e irregularidades institucionales y a un cada vez más acentuado presidencialismo, es propicio tener en cuenta que la democracia, como forma de gobierno y como estilo de vida, es un proceso de aprendizaje colectivo, tanto para la clase dirigente como para la ciudadanía en general, que se afianza con el transcurso del tiempo y mediante la toma de conciencia de los propios errores. Así como en los dos primeros períodos analizados la intervención federal fue el instrumento por excelencia para la coordinación política entre nación y provincias, desde la restauración de la democracia en 1983, ha sido suplantado por las transferencias federales (coparticipación federal de impuestos, programas de políticas públicas —como vialidad, salud, educación— Ayudas del Tesoro Nacional [ATN], etc.), donde se evidencia cada vez más el sustrato de naturaleza política en el manejo de esos fondos. Así, las presiones de un poder ejecutivo fuerte siguen manifestándose en las relaciones intergubernamentales, pero han cambiado los métodos y las herramientas para imponerse. Esta tendencia se ha visto ratificada e intensificada a partir del crecimiento económico y por el tipo de cambio monetario que se implementó hacia el año 2002. Las arcas nacionales experimentaron un crecimiento extraordinario que no se vio correspondido en las arcas provinciales, precisamente porque aquél crecimiento se debió en gran parte a los derechos de importación y exportación que, además de ser de jurisdicción exclusiva del gobierno nacional (Art. 75, inc. 1, Constitución Nacional), no son coparticipables (Art. 75, inc. 2, Constitución Nacional).

El cambio de modelo de Estado operado en el nuevo milenio, volviendo a un papel más intervencionista, no modificó, sin embargo, las relaciones

fiscales tal cual habían quedado configuradas durante las reformas de los años noventa. Desde mediados de la década del 2000, las transferencias provenientes del gobierno nacional se equipararon —en cuanto a cantidad de montos transferidos— a las provenientes del régimen de coparticipación. En este contexto, 19 de las 23 provincias cubren más del 80% de sus presupuestos con recursos provenientes de las arcas nacionales; de las cinco provincias restantes, las únicas que ostentan un mayor porcentaje de recursos propios son la provincia de Buenos Aires (con casi el 50 % de sus recursos provenientes de impuestos provinciales) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (que llega a cubrir cerca del 80 % de su presupuesto con recursos propios).<sup>15</sup>

## 5. A modo de corolario

El devenir histórico va dejando a las nuevas generaciones un bagaje de costumbres y usos en la construcción del poder y en el modo de ejercerlo, con buenas y malas prácticas, que algunas veces se pulen y otras continúan con sus vicios. En Argentina —al igual que en la mayoría de los países de Latinoamérica— existe aún una fuerte costumbre política hacia el autoritarismo y la imposición de políticas públicas que no se condice con un federalismo de concertación (Méndez, 1997). Pese a tener un diseño institucional que busca mayor descentralización y desconcentración del poder, las tendencias prácticas redundaron en mayor centralización. Múltiples causas han concurrido: la necesidad de un Estado central fuerte, la necesidad de llevar adelante políticas públicas que las provincias no podían afrontar por sí, por el modo mismo de construcción del poder político, la emergencia económica, las crisis políticas, la inestabilidad institucional. Lo cierto es que la centralización ha sido un fenómeno persistente en el modelo federal argentino, debido tanto a las costumbres y prácticas

---

<sup>15</sup> Aun así, debemos considerar que importantes servicios y funciones que se prestan dentro de la jurisdicción de la Capital Federal siguen estando en manos del Gobierno Federal (tales como seguridad pública, administración de justicia y transporte), mientras que otras están fuertemente subsidiadas. En materia de seguridad pública, recién a finales del 2016 se produjo una importante transferencia desde nación de gran parte de la policía federal, que queda unificada con las fuerzas de seguridad del distrito. Si estas funciones pasaran a manos del gobierno de la ciudad, aquél porcentaje de recursos propios disminuiría considerablemente, pasando a tener —como el resto de las provincias— una mayor dependencia hacia los recursos de origen nacional.



políticas como a las deficiencias institucionales, de modo tal que las previsiones institucionales (formales) cedieron el paso a necesidades políticas y/o económicas, tanto estructurales (necesidad de un Estado fuerte para imponer el orden y provincias del interior económicamente débiles) como coyunturales (crisis políticas, emergencia económica), que terminaron por redundar en una mayor centralización del poder.

Ello produjo que las relaciones intergubernamentales en el federalismo argentino hayan sido, en casi todos los períodos analizados, muy conflictivas y con pocas posibilidades de alcanzar soluciones de largo plazo a los problemas colectivos. Y en ello ha tenido mucho que ver el propio diseño institucional, en tanto que carece de medios e incentivos para la solución pacífica de los conflictos, y la presencia de una clase dirigente con fuertes perfiles autoritarios. Si bien es cierto que ha habido una importante evolución hacia un federalismo de concertación y coordinación, a lo largo de estos doscientos años “el comportamiento federal ha reacomodado las pautas y las normas a favor de la centralización [más] que de la descentralización; más a favor de la dependencia de las provincias que de la convergencia concertada; más con tendencia a priorizar las competencias federales que a coordinarlas con las provincias” (Bidart Campos, 1993: 366). En todos los períodos podemos observar esta tendencia manifestada a través de algún instrumento: lo fue la legislación federal, la intervención federal, y hoy lo es el manejo de los fondos fiscales.

Los distintos procesos de descentralización operados en el país permitieron una cierta “división del trabajo” acorde a cada nivel de gobierno, donde el nivel nacional ha quedado a cargo de funciones tales como tareas de planificación global y de conducción estratégica de sistemas, en relación con acciones de coordinación con los niveles provinciales y la transferencia de recursos; mientras que los niveles subnacionales quedaron “a cargo de funciones en donde hay una relación más estrecha entre el gobierno y la población” (Cao y Rubins, 2001: 237), tales como salud, educación, vivienda y seguridad. Como consecuencia de ello, encontramos una proliferación de órganos de coordinación, comúnmente denominados consejos federales.<sup>16</sup> Así, respetando los lineamientos básicos del primer federalis-

---

<sup>16</sup> Resulta llamativo el crecimiento exponencial de los consejos federales entre las décadas de 1990 y del 2000 en comparación con las décadas anteriores, en muy diversas áreas y políticas, lo que pone de manifiesto la profundización de la descentralización en el plano de las políticas públicas: en la década del 50, del 60 y del 80 solo fueron creados dos consejos federales en cada una de ellas, mientras que en la

mo argentino, que adoptó una forma dual con un modelo de autoridad coordinada, se evolucionó hacia un federalismo de concertación con un modelo de autoridad superpuesta (aunque con algunos rasgos sobrevivientes del modelo de autoridad coordinada) donde se respetan las distintas soberanías.


Considerando la distribución competencial actual en materia de políticas públicas (al menos la mayor parte de ellas y las más importantes), el modelo federal actual se enmarca decididamente bajo un modelo *de autoridad superpuesta*, mientras que desde el punto de vista fiscal, ha quedado configurado como un modelo de *autoridad jerárquica*, con pocos matices de autoridad superpuesta. Esta coordinación no redundó, sin embargo, en una mayor calidad en la prestación de los servicios públicos, notándose en la actualidad enormes brechas entre las provincias, donde en la mayoría de ellas los índices de analfabetismo, mortalidad infantil, desempleo y necesidades básicas insatisfechas son relativamente superiores a un puñado de provincias “más desarrolladas”.

Una consecuencia (no deseada y pocas veces observada) de esta particular forma de coordinación, fue el aumento del poder político de los gobiernos subnacionales, al punto de constituirse en poderosos actores de veto. El federalismo argentino se caracteriza hoy por tener provincias políticamente fuertes, pero fiscalmente muy dependientes. Esto ha permitido a los sujetos federales actuar de modo oportunista, sin considerar las consecuencias para el conjunto: el gobierno federal no ha actuado en su rol de coordinador de tales intereses, sino más bien como un actor más en el juego del *toma y daca*.

No puede haber un verdadero federalismo mientras las asimetrías continúen ensanchándose: el 80 % del Producto Bruto Geográfico del país se produce en tan sólo cinco provincias, donde se concentra casi el 70 % de la población total. En ellas están radicadas casi todas las industrias, los principales centros educativos, las principales manifestaciones artísticas, etc. Releer y repensar a los padres fundadores es un buen comienzo para encontrar soluciones a los problemas actuales, pero cuyas raíces se remontan a aquellas épocas: la necesidad de replantear un reacomodamiento demográfico, radicación de industrias en el interior con nuevas y mejo-

---

década del 90 se crearon 16 y en la década del 2000 otros 19 consejos federales (ABAL MEDINA y CAO, 2012: 238), haciendo un total de 41 consejos federales existentes en la actualidad.

res vías de acceso (rutas, autopistas y el necesario retorno de los trenes y ahora las líneas aéreas), canales navegables en el cauce del río Pilcomayo o del Bermejo (propuestos ya por Sarmiento en 1852), o del Paraná hacia el centro de la Provincia de Córdoba, la culminación de los 13 pasos cordilleranos con Chile, la creación de puertos en el litoral y la Patagonia, en particular Tierra del Fuego como vía de acceso al pacífico y de allí a los mercados emergentes de Asia; una mayor vinculación económica con los países de la región, fortaleciendo la posición de las provincias norteñas como puntos de exportación; la conjugación del postergado proyecto desarrollista con el tradicional modelo agroexportador, superando así los viejos dilemas, incorporando valor agregado a la materia prima para la inserción en el mercado mundial de productos alimenticios elaborados en el país y, fundamentalmente, el traslado de la capital federal. 

## 6. Bibliografía

- ABAL MEDINA, J. M. y CAO, H. (2012). *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- ALBERDI, J. B. (1991). *Grandes y pequeños hombres del Plata*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- . (1994). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires: Plus Ultra.
- ALBERDI, J. B. (2015). *La revolución del 80*. Buenos Aires: Claridad.
- ALTAVILLA, C. (2009). “El Rol de la Corte Suprema en los conflictos intergubernamentales. Análisis del caso Prov. de La Pampa c/ Prov. de Mendoza”, *Cuadernos de Federalismo*, Tomo XXII, Instituto de Federalismo. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- ÁLVAREZ, J. (2001). *Las Guerras Civiles Argentinas*. Buenos Aires: Taurus.
- BARRERA BUTELER, G. (1996). *Provincias y Nación*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- . (2011). “La Relación Federal”. En HERNÁNDEZ, A. M. y BARRERA BUTELER, G. coord. *Derecho Público Provincial*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, pp. 138-146.
- BIDART CAMPOS, G. (1993). “El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad”. En: CARMAGNANI, M. coord. *Federalismos Latinoamericanos*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 363-396, p. 368.
- . (1998). *Manual de la Constitución Reformada*, Tomo I, Buenos Aires: Ediar.
- BOTANA, N. (1993). “El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930”. En: CARMAGNANI, M. coord. *Federalismos Latinoamericanos*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 224-262.
- . (2012). *El orden conservador*. Buenos Aires: Edhasa.
- BURGIN, M. (1975). *Aspectos Económicos del Federalismo Argentino*. Buenos Aires: Solar/Hachette.

- CAO, H. y RUBINS, R. (2001). "Administración nacional y administraciones provinciales: similitudes y diferencias". En: ABAL MEDINA, J. M. y CALVO, E. eds. *El federalismo electoral argentino*. Buenos Aires: INAP-Eudeba, pp. 231-244.
- CAO, H. "La Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios", en *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Nov. 4-7, p. 14.
- CHIARAMONTE, J. C. (1993). "El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX". En: CARMAGNANI, M. coord., *Federalismos Latinoamericanos*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 81-134.
- DEMICHELI, A. (1971). *Formación nacional argentina*. Buenos Aires: Depalma.
- ESTRADA, J. M. (1895). *Curso de Derecho Constitucional, Federal y Administrativo*. Buenos Aires: Compañía Sud - Americana de Billetes de Banco.
- FERRER, A. (1980). *La Economía Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- FRÍAS, P. J. (1980). *El Federalismo Posible: Introducción al Derecho Público Provincial*. Buenos Aires: Depalma.
- . (2011). "El Federalismo como sistema". En: HERNÁNDEZ, A. M. y BARRERA BUTELER, G. coord. *Derecho Público Provincial*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, pp. 117-137.
- GIBSON, Edward (2010). "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina". En: *World Politics*. Vol. 49, N° 43, pp. 339-70.
- GIBSON, E. y FALLETI, T. (2004). "Unity by the Stick: Regional Conflict and the Origins of Argentine Federalism". En: GIBSON, E. ed. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press, pp. 226-254.
- GONZÁLEZ ARZAC, F. (1982). "Caracteres Jurídicos del Régimen Federal Argentino". En: *Federalismo. Un ciclo de conferencias*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones.
- HALPERÍN DONGHI, T. (2014) *Revolución y Guerra. Formación de una elite dirigente en la Argentina criolla*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- HERNÁNDEZ, A. (2011a). "Los sistemas políticos federales", en HERNÁNDEZ, A. M. y BARRERA BUTELER, G. coord. *Derecho Público Provincial*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, pp. 23-52.
- . (2011b). "El Federalismo Argentino", en HERNÁNDEZ, A. M. y BARRERA BUTELER, G. coord. *Derecho Público Provincial*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, pp. 631-682.
- . (2011c). "La Ciudad de Buenos Aires", en HERNÁNDEZ, A. M. y BARRERA BUTELER, G. coord. *Derecho Público Provincial*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, pp. 53-116.
- LUNA, F. (1982). *Buenos Aires y el país*. Buenos Aires: Sudamericana.
- . (1982b). "Introducción histórica al federalismo argentino", Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones.

- MADISON, J. (2001). "A further discussion of the supposed danger from the powers of the union, to the state governments". En: HAMILTON, A.; MADISON, J. y JAY, J. *The Federalist Papers*. Indianapolis: Liberty Fund, Article N° 45, pp. 237-242.
- MÉNDEZ, J. L. (1997). "Estudio Introductorio". En: WRIGHT, D. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- RAMOS, J. (1999). *Revolución y Contrarrevolución en la Argentina*. Vol. I 1810-1922, Buenos Aires: Distal.
- RAMOS MEJÍA, F. (1999). *El Federalismo Argentino*. Buenos Aires: Cultura Argentina.
- ROSA, J. M. (1958). *Del municipio indiano a la provincia argentina. Formación social y política de las provincias argentinas*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- . (1977). *Historia Argentina, Tomo V: El Radicalismo (1916-1930)*. Buenos Aires: Oriente.
- . (1981). *Historia Argentina, Tomo IV: Unitarios y Federales (1826-1841)*. Buenos Aires: Oriente.
- RUIZ MORENO, I. (1993). *La Reforma Constitucional de 1866*. Buenos Aires: Macchi.
- SARMIENTO, D. (2007). *Argirópilis. Los Estados Unidos del Río de la Plata*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- SAWERS, L. (1996). *The Other Argentina. The Interior and National Development*. Boulder: Westview Press.
- SERRAFERO, M. (2005). *Exceptocracia ¿Confín de la democracia?* Buenos Aires: Lumiere.
- SPOTA, A. (1990). "La Corte Suprema de Justicia de la Nación como parte del poder político del Estado", Buenos Aires: La Ley 1990-B, 979 - LLP 01/01/1990.
- WRIGHT, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Fecha de recepción: 08/02/2017

Fecha de aceptación: 04/09/2017