

TECNICAS POLITICAS: FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO

EL FEDERALISMO ARGENTINO

1. La doctrina no es pacífica sobre esta cuestión; y debemos dejar establecido que la ciencia política y constitucional no ha dicho aún la última palabra. Esta distinción es relativamente nueva. Data de algunas décadas. El siglo XIX no se preocupaba por su esclarecimiento. La locución *formas de gobierno* cubría tanto las que corresponde a sus términos, como las denominadas hoy «formas de Estado», o «sistemas de gobierno», e, incluso, «regímenes políticos».

También se han acuñado los términos *formas políticas* y *formas jurídicas del Estado*. Sin entrar en polémica con quienes se han ocupado del problema (1), acaso sólo podamos destacar que las *formas políticas* se conectan con las ideologías que subyacen e inspiran toda cosmovisión estatal, y ello corresponde al capítulo de las creencias constitucionales. Nuestra óptica es más humilde: sólo quiere esclarecer las *formas jurídicas* que asume el Estado, si partimos de la premisa que nos interesa —a los fines de la asignatura constitucional— del concepto de *poder político institucionalizado*. Desde luego que tenemos presente la concepción clásica de Estado, o sea, la comunidad concreta que integran los elementos (o premisas las dos primeras): a) *territorio*; b) *población*, y c) *poder*.

2. Para nosotros las *formas de Estado* refiérense a las diversas configuraciones que él adopta en relación a sus propios elementos integrativos, esto es, a su particular *estructura*. Y las *formas de gobierno* aluden a los principios de organización y *funcionamiento* de sus instituciones y competencias

(1) FERRANDO BADÍA: «Las formas históricas del poder político...», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, Madrid, 1964, núm. 138; Ib.: *La democracia en transformación*, Madrid, 1973, págs. 103 y sigs.; «El Estado unitario», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, Madrid, 1974, núm. 195-96, pág. 9; LUCAS VERDÚ: *Curso de Derecho político*, tomo II, Ed. Tecnos, Madrid, 1974, pág. 210; BISCARETTI DI RUFFIA: *Derecho constitucional*, Madrid, 1965, Ed. Tecnos, págs. 223 y sigs.

supremas. Los términos «estructura» y «función» quizá tipifiquen la distinción. Por eso el principio *federal* se refiere a la estructura del Estado, porque su vigencia incide en su territorio (*división territorial del poder*), su población (*sujeta a dos ámbitos jurídicos disímiles en forma simultánea*), su poder (*descentralización espacial*). Mientras que la *república* sí implica determinada distribución de poderes, esfera de libertades personales, limitación y control funcional, base democrática, etc. La primera comporta un concepto *estático*; la segunda, es *dinámico*; funcional, diríamos.

Este enfoque coincide con el criterio que expone Biscaretti di Ruffia, cuando expresa: la forma de Estado se relaciona con la *posición recíproca en la cual vienen a encontrarse los tres elementos constitutivos del Estado*; y la forma de gobierno a la *recíproca posición en que se encuentran los diversos órganos constitucionales, o sea sus principales instituciones estatales* (2). Claro está que las diversas formas de gobierno no pueden estudiarse en abstracto—como lo puntualiza el catedrático de Pavia—, sino en el *marco concreto* de una determinada forma de Estado a los efectos de que ellas adquieran su verdadero perfil. De este modo forma de Estado y forma de gobierno son conceptos estrechamente vinculados y con correlativa incidencia dentro de los procesos políticos.

3. Para la Constitución argentina no existe la distinción que aludimos (artículo 1.º), ya que en las palabras *forma de gobierno* que la nación adopta se enumeran la república representativa y el principio federal, este último, evidentemente, *forma de Estado* de acuerdo a las consideraciones expuestas.

Para concluir debemos dejar claramente establecido que tanto las formas de Estado como las formas de gobierno—amén de ser estudiadas dentro de los contextos históricos e ideológicos concretos en que se producen— implican *conceptos relativos*, sujetos a diferentes ángulos visuales y a los propios procesos en el tiempo. Así, verbigracia, la democracia—antes estudiada como forma de gobierno— es hoy forma de vida, o más especialmente, una *forma política* que supone un contenido complejo y valioso, para hombres y pueblos que creen en ella como el mejor orden convivencial. También la monarquía, para muchos, es *forma de Estado*, y no mera forma de gobierno, en razón de su carácter integrador y unificador del Estado, dentro del inevitable pluralismo social (3).

4. Es importante la distinción que apunta Biscaretti en cuanto a las actuales formas del Estado; pero, sin lugar a dudas, ellas refiérense a las for-

(2) Op. cit., pág. 223.

(3) FRAGA IRIBARNE: *Legitimidad y representación*, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1973, página 284.

mas *políticas* y no a las formas jurídicas, que es nuestro interés inmediato. Empero, es conveniente referir la aportación del constitucionalista italiano por su coetánea vigencia. Ya dijimos que las formas políticas tienen directa conexión con las *ideologías* que sustentan el Estado. Así se distingue: *democracia clásica*, que es el Estado que acepta el autogobierno, con una esfera inviolable de la personalidad humana, acoge el pluralismo político y el derecho constitucional es «técnica de la libertad». El *Estado autoritario* se inspira en el postulado que ciertas minorías son superiores a la masa; y el Jefe, por lo general, asienta su autoridad en el carisma. Su derecho constitucional es «técnica de la autoridad». Y los Estados de *democracia progresiva*, o socialista, o marxista, se apoyan en el dogma que los factores económicos y sociales son superiores a las normas jurídicas; y desestiman, por tanto, los postulados del Estado de Derecho. Se aspira, progresivamente, a llegar, después de la dictadura, a un sistema de vida *sin Estado* (comunismo). El sistema jurídico no es técnica ni de la libertad, ni de la autoridad, sino *simple técnica* (Biscaretti di Ruffia). Por nuestra parte —y ya lo señalamos en nuestra Introducción (pág. 47)—, aspiramos al Estado de justicia; y a un Derecho constitucional, que sin dejar de ser técnica de la libertad, sea, sobre todo, *técnica de la justicia*.

5. Una tipología constitucional desde este punto de vista —formas de Estado— dentro de las configuraciones políticas de la *democracia clásica*, del *Estado autoritario* y aún del Estado de *democracia progresiva* (marxista) —para seguir la distinción que trae Biscaretti—, nos ofrece la existencia de Estados *federales*, *unitarios* y ahora *regionales*, acaso como variante del segundo.

a) EL ESTADO FEDERAL

Pusimos ya de resalto que en los sistemas políticos no existen únicos. Sólo se alinean en determinada clasificación doctrinaria cuando responden a comunes denominadores. No hay, por ello, un Estado federal, sino *Estados federales*. Igual cosa puede decirse de los Estados unitarios o centralizados políticamente. De los escasos ejemplos históricos de *regionalismo* el aserto, también, es válido.

Empero, el Estado federal realiza la *idea federal* y sus objetivos fundamentales. La unión que él crea entre los miembros de la asociación se exterioriza en una realidad jurídica diferente de los Estados particulares. En este sentido —apunta Burdeau— el Estado federal es un *Estado*; y la confederación no es más que una *manera de ser de las relaciones entre Es-*

tados (4). El federalismo significa una relación *intra-estática* de alguna fijeza histórica. «Unión indestructible de Estados indestructibles», conforme la gráfica expresión norteamericana. Hay unidad dentro de la variedad, porque así, por lo general, se responde a los requerimientos históricos, culturales y sociales de cada comunidad. No se olvide que el poder existe por el hombre y para el hombre (5); es el hombre quien lo crea en la medida de aquello que él espera del mismo. Jurídicamente, el sentido del federalismo es el de sobreponer, en los órdenes jurídicos estáticos (provincias o Estados miembros), un conjunto de reglas obligatorias para todos los grupos asociados, a pesar de sus sistemas normativos particulares (C. N., 31). Esta superposición de reglas se manifiesta en la *jerarquía de las instituciones* (6): una institución *supraestática* que comprende las instituciones nacionales, en lo que concierne al dominio de las actividades asignadas por la Constitución, que es ley fundamental, no pacto o tratado. En nuestro país, con una regla de derecho federal como el artículo 104 —donde las provincias conservan poderes residuales, y el gobierno central sólo tiene las facultades otorgadas por la Constitución, expresa e implícitamente (7), trátase de dos esferas independientes de poderes, donde, teóricamente, *no hay subordinación, sino coordinación*. Es un Estado complejo y compuesto.

Aún cuando no puede afirmarse, a pie juntillas, la directa conexión del federalismo con las ideologías políticas, *históricamente* parece ser esta forma de Estado derivada de la concepción dieciochesca, aunque desde la óptica exclusivamente jurídica puede servir a vertientes de otra estirpe. Lucas Verdú ha observado que lo que emparenta al federalismo con el liberalismo y la democracia liberal, es su *sentido delimitador*. Esto es, la función del límite en cuanto garantía o freno del abuso posible contra los Estados miembros. Si es forma territorial de la división de poderes (Friedrich), trátase de garantizar la libertad y la autonomía de las comunidades políticas contenidas en otra más grande. *Es un individualismo aplicado a grandes colectividades. Hay, por consiguiente* —concluye el ilustre profesor de Deusto (Bilbao)— *la tendencia a transportar el influjo ideológico a la organización federal del espacio político* (8).

(4) Vid. *Traité de Science Politique*, París, Ed. Pichon Durand, tomo II, pág. 409, traducción inéd. de Hebe del Valle Romero.

(5) BURDEAU: *Ib.*, pág. 392.

(6) BURDEAU: *Op. y loc. cit.*, pág. 398.

(7) *Ib.* 67, inc. 28.

(8) V. *Curso de Derecho político*, Ed. Tecnos, Madrid, 1974, tomo II, pág. 269.

b) EL ESTADO UNITARIO

Es el común en la práctica constitucional y política. Entraña unidad de decisión y existencia de un centro de poder; lo contrario al Estado federal, donde hay pluralidad de centros decisionales de poder: uno general y varios particulares. Aquél *es uno* en su estructura, *uno* en su elemento humano, y *uno* en sus límites territoriales. Prelot lo ha caracterizado con precisión: La organización política es *única* porque consta sólo de un aparato gubernamental que lleva a cabo todas las funciones estatales. También el ordenamiento constitucional es único. Hay homogeneidad del poder, porque las decisiones políticas obligan a todos, globalmente, de un modo igual; y la organización política cubre todo el territorio de un modo idéntico, sin reconocer diferencias entre las entidades locales (9).

Estado «consolidado en unidad de régimen» lo llama la Constitución argentina de 1826 (10), donde la nación delegaba el ejercicio de la soberanía en los tres altos poderes legislativo, ejecutivo y judicial (11).

* * *

El Estado unitario, aunque compatible con la descentralización administrativa —sin que se alcance autonomía política, significa —enseña Ferrando Badiá (12)— la unidad de la estructura administrativa junto a la política. Adopta la figura piramidal en toda su pureza: las órdenes descienden desde el vértice (la capital), hasta la base (municipios más insignificantes), a la vez que los recursos naturales, económicos y humanos ascienden de la base al vértice. No creemos en el anacronismo del Estado unitario, como se ha sostenido, sino en su afirmación, porque a pesar de haber sido expresión, también, de la concepción burguesa, el actual robustecimiento del Estado, en todas sus partes, es proceso adverso a la diversidad o pluralidad de centros decisorios de poder. Ese proceso apunta a un Estado cada vez más autoritario porque así lo exige —por ahora— el entorno contemporáneo.

(9) Vid. MARCEL PRELOT: *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, Dalloz, París, 1961, 2.ª ed., pág. 222.

(10) Art. 7.º

(11) *Ib.*, art. 8.º

(12) *Op. y loc. cit.*, pág. 18.

c) EL ESTADO REGIONAL

Trátase de acrecer el poder a regiones, esto es, conjuntos humanos (provincias, municipalidades) que ofrezcan caracteres comunes en su historia, idiosincrasia, necesidades y proyección futura. Quizá sea la técnica política de visualizar un nuevo concepto de la ideal federal. Todo dependerá del punto de partida del nuevo proceso, a fin de *equilibrar* las fuerzas (poderes) que en la *praxis* ha negado la idea federal. O también puede ser una variante del Estado unitario, que en su proceso tienda a la descentralización administrativa posibilitando la ejecución plural de los planes concebidos en el centro político impulsor.

La Constitución española de 1931, como también la italiana de 1947, son ejemplos de estos ensayos de Estado regional, aunque con algunos caracteres disímiles. La república instaurada en España, según ley Fundamental de 9 de diciembre de 1931, establecía en su artículo 1.º: «La república constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y las regiones». Quizá haya sido una transacción, no muy feliz, a una situación histórica determinada. La experiencia política actual es la regionalización de Italia, que en el artículo 5.º determina: «La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías regionales; actúa en los servicios que dependen del Estado, la más amplia descentralización administrativa, adecua los principios y los métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización». Aunque no parece muy clara la esfera de competencia acordada a las regiones, cuya promoción debe hacer el Estado, los conceptos de autonomía y descentralización que la norma alude, no alcanzan a perfilar una real posibilidad autonómica. Ferrando Badía, que ha estudiado con detención y profundidad este problema, sostiene que el Estado regional es una *entidad jurídica independiente*; y en él existe un ordenamiento constitucional; un único titular de autonomía constitucional; un único poder constituyente; pero pluralidad de fuentes legislativas de igual naturaleza, por su fundamento y por la eficacia jurídica de las leyes promulgadas por las mismas. Trátase de un tipo intermedio de Estado (13).

Personalmente creemos, atento la frustración federal argentina, que acaso sea conveniente ensayar la *regionalización del país*, partiendo de las mismas

(13) AMBROSINI, cit. por FERRANDO: *El Estado regional como realidad jurídica independiente*, Madrid, 1963, pág. 69; REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, Madrid, número 129-30.

bases que se hallan en nuestra historia, necesidades y futuro de las provincias, para lo cual una próxima reforma constitucional deberá acoger esa posibilidad, al modo de la ley suprema italiana de 1947.

FEDERALISMO ARGENTINO

6. Friedrich ha señalado que el federalismo, más que un estereotipo político, es *proceso* de esa stirpe. Basta una ojeada retrospectiva —aquí y allá— para confirmar el aserto del catedrático de Harvard. Sirve para el nacimiento de los Estados, o de los cuerpos sociales —internos e internacionales— que recién se organizan. Es forma simple, y complicada, a la vez, pero guarda estrecha relación con entidades o formaciones que contribuyen a la promoción de un nuevo Estado, o de las instituciones que se tiende a darles vida. Como es proceso tiene *dinamismo*: sirve a fines, que una vez conseguidos, el movimiento toma otra dirección. Casi siempre —en el plano interior de los Estados— es de jaez *centrípeto*; y si es en el ámbito internacional, por lo general es *centrífugo*: se endereza a la disolución, luego de satisfacer objetivos. O se asiste a su frustración.

Los Estados que nacieron federales marchan, casi inexorablemente, a la unidad de régimen, a su *consolidación*, como se decía en la Constitución argentina de 1826. O en otras —verbigracia, Venezuela de 1961—, sólo tiene el *rótulo* de federal porque sirve a sentimientos que se desea mantener; pero, en el fondo, el régimen es unitario o se aproxima a él. Por eso se ha observado que no hay —ni nunca lo hubo— un *Estado federal*, sino *Estados federales*. Ninguno es igual a otro; tienen solamente una descentralización territorial del poder, más de una vez *semántico*; es la *constitución legal*. Pero su configuración *real* presenta tónica bien disimil. El efectivo funcionamiento de sus instituciones —y no el texto oficial— nos dará la pauta si un *régimen es o no federal*.

7. Nuestro país es muestra clara de una paulatina, y no interrumpida, declinación del federalismo desde 1860 a la fecha; y no existen muestras, ni de una tregua, y sí —muchas— de un afianzamiento del centralismo. El proceso nacional, en este aspecto, ha sido marcadamente *centrípeto*. Plural motivación explica en la Argentina este proceso, donde las culpas son repartidas. De porteños y provincianos; de las centrales económicas y de la dirigencia política; de gobernantes y gobernados. Lo cierto es que una realidad institucional nos ha *desbordado*. La lucha, más académica que en el plano de las realidades, en su defensa, no tiene esperanzas de triunfo. Acaso nuestro

país se hizo al revés; desde afuera —porque eso es Buenos Aires— y no de dentro, desde las provincias que preexistieron jurídicamente a la nación. La historia ha sido más fuerte que las normas; los intereses más que los sentimientos. De allí el *desarraigo* que se ofrece por doquier. La extranjería frustró a los dueños de la república. Y seguimos en derrota. Nos venció el puerto. Pero no hemos perdido la fe en el rescate de lo argentino en alguna futura reconstrucción de la república. Acaso queda la esperanza, como en la caja de Pandora.

8. De otra parte, la declinación federal en lo interno de las naciones —como anticipamos al señalar las tendencias actuales del constitucionalismo— obedece a un factor de lógica abecedaria. No hay duda ya, en todas partes, de una *superación* del antiguo Estado liberal, al que correspondió la primera versión de la ciencia normativa suprema —porque el Derecho constitucional tuvo su etapa preliminar configurado como *Estado de Derecho* de clara connotación dieciochesca (recuérdese la cláusula 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: resguardo de libertades individuales y división de funciones implicaban al *existencia* de una Constitución)— para ceder el paso a concepciones de signo autoritario o, al menos, que responden a *distinta* cosmovisión política (Estado social de Derecho, «Welfare State», Estado socialista, «Estado de justicia», etc.), traducidos todos, en una organización asaz *intervencionista*. Empero, el principio federal, como técnica de organización política, corresponde a la vertiente liberal. Su concepción es oriunda de ella, porque tiende a garantizar un poder central debilitado a los efectos de asegurar la libertad decisional de los centros de autoridad particulares. Ese es el efecto de la «descentralización» del poder que el Estado federal significa; y con ello una mayor actuación de la libertad de los grupos locales en el orden político, económico y social. Las apetencias lugareñas —o parroquiales— tienen satisfacción mayúscula en una organización federal que en una centralizada. Pero es necesario convenir que este tipo de estructuración jurídica corresponde, en la historia, a la primera época de los Estados modernos, donde, incluso, la población estaba diseminada a lo largo y ancho de sus territorios —en mayor o menor medida—. Pero no al Estado contemporáneo, actual, que asiste, desde hace varias décadas, a la problemática de sus grandes ciudades. A las llamadas «áreas metropolitanas», fuentes de grandes interrogantes y que implican un serio desafío a la imaginación, a la técnica y a la ciencia de los hombres. El año 2.000, en todas partes, se acerca signado, al parecer, por el Apocalipsis. «Megalópolis está ahí —dice Fraga— y hay que ocuparse de ella, para que no se convierta en caos» (14).

(14) V. *Legitimidad y representación*, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1973, pág. 71.

9. La Argentina —magüer la unidad administrativa y política del régimen hispánico hasta 1810— nació federal, y la propia revolución de mayo lo reconoció así cuando a la caducidad del virrey le sucedió un Gobierno *provisional* hasta tanto lo decidieran los «pueblos» del interior. Buenos Aires ofició de «hermana mayor»: y la figura jurídica de la *negotiorum gestio* privó en el debate del Cabildo Abierto. Después de muchos zigzagueos infecundos, la federación —saturada de ingredientes unitarios como lo demostró el *realista* balance de Alberdi— se impuso al través del Pacto de 1831 y del Acuerdo de San Nicolás. Acaso los desgobiernos de Buenos Aires y sus plurales frustraciones —amén de una situación económica y política formada con motivo de las reiteradas acefalías centrales— hicieron de las provincias verdaderas entidades de poder con instancias de decisión suficientes para proveer a su propia existencia y continuidad histórica. Pero dictada la Constitución de 1853/60, magüer su régimen federal —un poco trasplantado de los Estados Unidos—, el crecimiento inusitado de Buenos Aires y de su puerto —con un trasfondo económico extraordinario— deterioró el esquema jurídico político de la ley Fundamental volviendo «semántico» al federalismo que encendió la pasión, las otroras rebeldías caudillescas. El país fue perdiendo su sentido de nación, trocándose en *factoría*. Desde luego que en ese proceso centrípeto las responsabilidades deben ser adjudicadas: *avance*, de un lado, y renuncia y sometimiento, de otro. Sobre el particular ha escrito Becerra Ferrer, con acerada ponderación: «pareciera una ley de la ciencia política moderna que en el ámbito potestativo el vacío del poder es automáticamente ocupado por otra fuente de poder, distinta a la anterior, pero en permanente acecho para capitalizar la claudicación» (15).

10. Desde luego que el principio federal tiene aún fecundidad política. En nuestro país es oriundo de sentimientos y emociones no diluídas del todo, pese a la extranjería de su capital histórica. Será menester, para un eventual —y acaso lejano— reverdecer de la idea que animó la evolución de la república, la creación de polos de *desarrollo económico* a lo largo y ancho del país, porque sin poder de ese carácter, lo demás son teoría y declamación puras. Incluso, serán necesario pautas educativas profundas que ayuden a perfilar un nuevo panorama del país, integrado por regiones o provincias de alguna fuerza, en condiciones de competir y contrabalancear el enorme poder del puerto y de sus zonas aledañas. De nada valdrá un federalismo de *negociación* (Frías Pedro, J.), *ni integral*, ni menos *cooperativo*, como se denomi-

(15) BECERRA FERRER: «Reestructuración de la forma federal argentina», en *Revista del Inst. de Est. Sociales*, Barcelona, 1967, separata, pág. 254.

na a los ensayos de integración europea. Nuevamente los hechos, lo fáctico, son más fuertes que las normas. Más si a éstas no las sustentan una ética de honda raigambre. De otro modo, la ficción seguirá triunfante.

La idea federal, como hemos destacado ya, sirve —y servirá— para el nacimiento de estructuras políticas, internas e internacionales, porque más que principio político es *técnica social* de agrupamiento, y tiene condiciones para ayudar a ciertos *procesos*. Así la supranacionalidad en las comunidades europeas, supone: a) Una «técnica jurídica federal que puede conducir a este sistema de organización política» b) «Trátase —se dice— de un sistema jurídico federal, pero no de un Estado federal»; y c) «La supranacionalidad pertenece socio-políticamente al campo confederal o de Derecho internacional» (16).

II. Un destacado docente argentino ha recordado la pregunta de Orlandi: «¿A qué tipo pertenece el Estado federal argentino?», y se contestaba: «Al Estado federal, sin duda, porque tiene sus pederes federales; pero ¿a qué tipo pertenece? Indudablemente al tipo federal que más que ningún otro se acerca al tipo unitario. Está, diremos, en la *extrema derecha* del federalismo, siendo, sin embargo, indiscutiblemente federal» (17). Está demás decir que la tesisura del jurista italiano partía de la constitución formal, y no de la efectiva vigencia de las instituciones.

No discutimos que el federalismo argentino —como lo apunta Balestra (18), es congénito. Fue y continúa siendo, además de un sistema de Estado, un sentimiento, pero fundamentalmente, una *realidad constructora*. El Estado nacional es la criatura que las provincias prohicieron. Pero, encasillado a contramano, el federalismo, mucho antes de nacer, fue *nonato*. Las provincias fundadoras resultaron encastradas en un mecanismo hábilmente dirigido desde Buenos Aires; y cuando llegó el instante de la organización constitucional se estamparon enfáticamente las palabras del federalismo, pero los hábitos unitarios hicieron lo demás. *La Constitución, como un cáliz* —anota el profesor rosarino— *conserva el sabor del vino de la primera misa* (19). Un análisis profundo de la normativa constitucional, acaso, acusa los ingredientes unitarios que fueron más vigorosos que las reglas federales (20).

(16) Vid. *La noción de supranacionalidad en las comunidades europeas*, de IGLESIAS BUHIGUES; *Ibid.*, VILLÁN DURÁN: «El federalismo integral», en *Rev. Inst. Europeas*, Madrid, núm. 1, 1974, págs. 73 y 293.

(17) BALESTRA: *Vigencia de nuestro régimen federal*, Rosario, s/f., pág. 2.

(18) *Ib.*

(19) *Ib.*, pág. 3.

(20) V. JULIO NOTTA: «El contenido unitario de la Constitución de 1853», en *Boletín Inst. Der. Constitucional*, Buenos Aires, 1973, pág. 12.

12. Las normas constitucionales que aluden a la forma del Estado argentino, son, entre otras, los artículos 1.º, 3.º, 5.º, 6.º, 104, 105 y 110. Tanto los artículos 1.º y 104 fueron mantenidos, *ad integrum*, en la reforma de 1949 (artículos 1.º y 97, respectivamente). Tampoco la reforma de 1957, los estatutos *de facto* de 1966 y la enmienda fundamental de 1972, modificaron esta parte de la estructura política suprema. Por ello, resultan aplicables las consideraciones y fundamentos que la doctrina nacional —en parte, igualmente, la extranjera— tienen formulados, desde Alberdi, hasta ahora, para esclarecer, dogmáticamente, el alcance de nuestro federalismo. Esta forma de Estado no es exactamente el federalismo de los Estados Unidos. Aquí trató de compatibilizar nuestros propios antecedentes (*centrípetos* y *centrífugos*), pese a la frase de los constituyentes: «el proyecto está vaciado en el molde de la Constitución de los Estados Unidos, único modelo de federación que existe en el mundo». Se expresó más de lo que las propias normas constitucionales lo señalaban; y lo preveían con singular acierto. Teníamos nosotros —como alguna vez dijo la Corte—, para separarnos del paradigma, *motivos de alta política impuestos por las condiciones peculiares de nuestra sociabilidad*. La frase final del artículo 1.º: «según lo establece la presente Constitución», es altamente asertiva. No la preveían ni el proyecto de De Angelis, ni el de Alberdi, que fueron fuente de la norma (21).

Como sistema de gobierno, el federalismo es, teóricamente, mejor que los regímenes centralizados, porque —según palabras de Friedrich— es el soporte más adecuado para el gobierno constitucional, y por eso es *parte esencial* del constitucionalismo (22). Pero será a condición de un adecuado respeto a sus normas, todo en congruencia con las apetencias propias del gobierno moderno, que, en otras partes, reclama *progreso, eficacia y bien común*. El federalismo no puede comportar óbice institucional para la *libertad y justicia* a que aspira el hombre de nuestro tiempo.

El problema del federalismo y su vigencia en el país, está planteado, con agudeza, desde hace tiempo. Ha llegado la hora de afrontar y decidirse a su conservación *semántica* en la constitución, o buscar —mediante la enmienda respectiva— la estructura del Estado que mejor sirva a los grandes objetivos nacionales. Por nuestra parte, creemos que no estaría de más ensayar la *regionalización del país*. Que las provincias transiten la senda de los tratados domésticos a que se refería Alberdi (23) —esto es, la regionalización de abajo hacia arriba—, no la impuesta por la burocracia portuaria, ni con criterios

(21) V. ZARINI: *Constitución de la nación Argentina: concordada con sus reformas y antecedentes*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1973, pág. 24.

(22) *Teoría y práctica del Gobierno constitucional*, Ed. F. C. E., 1946.

(23) C. N. art. 107.

castrenses, útiles en otras épocas, pero no en el ámbito de las realizaciones políticas. Desde el Instituto de Derecho Constitucional de Córdoba, el año 1971 proponíamos una nueva atribución del Congreso (art. 67): «Favorecer la integración regional del país, reservando a las provincias de cada región la decisión de objetivos y políticas de desarrollo, y a las provincias, individualmente, la ejecución de los planes en sus propias jurisdicciones» (24). En el sentido de la defensa del sistema, es harto encomiable la labor de la Cátedra de Derecho Público Provincial de la Universidad de Córdoba, a cargo del ilustre profesor Pedro J. Frías. Así ha señalado que en la Argentina el proceso de centralización se ha apoyado en tres categorías de causas: a) El abuso del gobierno federal sin adecuada resistencia de las provincias. b) El desarrollo de las virtualidades centralizadoras de los poderes delegados al gobierno federal; y c) La modificación del equilibrio socioeconómico. Y con verdad, agrega: «la ausencia de una política provincial y municipal debida al predominio de los partidos nacionales y al liderazgo del presidente» (25).

13. Por nuestra parte, pensamos que el proceso político de la república ha desbordado el *sistema de competencias* que importa —en esencia— el régimen federal; y el avance *no se detiene*. Las intervenciones federales, que por la Constitución son *excepciones* al gobierno autonómico de las provincias, siempre han sido los medios para imponer la voluntad presidencial; y en ese sentido, partidos y sectores de las propias provincias fueron —y lo son— los *factotum* de la demolición institucional. Se ha perdido, y desde hace tiempo, el *sentido autonómico*, y el federalismo, como hemos dicho otras veces, se ha refugiado en la leyenda o el folklore. ¿Podemos aún seguir creyendo en la *reversión* de la forma de Estado argentino adoptada por la Constitución? Por ahora, no podemos ocultar nuestro pesimismo. Tampoco nos animamos a formular predicciones, ni menos ingresar en la zona de la «melóntica» jurídica y política.

Lo cierto, lo real, es que la república ha llegado, en los hechos, a una total desnaturalización del sistema federal, y se ha acercado a la *unidad de régimen*. ¿No presenciamos, acaso, en el país los caracteres que Burdeau señalara como típicos del Estado unitario: *poder único en su fundamento, en su estructura y en su ejercicio*? ¿Dónde se halla la *coexistencia armoniosa*, que el mismo autor observaba en los regímenes federales, entre los poderes centrales y los locales o particulares? Alberdi decía que *las formas de gobier-*

(24) V. *Comisión asesora para el estudio de la reforma constitucional*, Buenos Aires, 1971, pág. 309; *Ibid.* nuestra *Introducción al Derecho constitucional*, 1973, Ed. Zavallía, pág. 179.

(25) *El comportamiento federal en la Argentina*, Eudeba, 1970, pág. 18.

no no son sino formas que asume la libertad. Hoy quizá podríamos modificar el concepto: las formas de Estado o de gobierno no son sino las técnicas que asumen el bien común y la justicia.

El federalismo, como la ciudad argentina, «es algo por hacerse»...

* * *

Pese a nuestro diagnóstico —que una antañona nostalgia nos fuerza a que deseemos sea equivocado— Frías es aún optimista. «Nuestra forma de Estado será mantenida —dice en ensayo reciente (26). Sólo es necesario rescatar lo federal de una cierta resignación pequeño-burguesa que sospecha que ya no es operativo, o de los ardores reivindicativos que nos llevan a su defensa. Bastará que las instituciones —concluye— y los gobiernos no distorsionen las tendencias a la libertad y a la participación dentro de la comunidad organizada que se expresa en las autonomías provinciales. Si es así, el federalismo se defenderá por sí solo por la verdad que encierra (27)».

CÉSAR ENRIQUE ROMERO

R É S U M É

La doctrine distingue entre formes politiques et formes juridiques de l'Etat. Les premières se rapportent aux idéologies qui inspirent toute cosmovision de l'Etat, ce qui correspond au chapitre des croyances constitutionnelles. Du point de vue des formes juridiques, et en tenant compte de ses éléments intégrants (territoire, population et pouvoir), les formes d'Etat sont en relation avec sa structure; et les formes de gouvernement, avec le fonctionnement de ses institutions et compétences suprêmes. Entre les formes politiques d'Etat, il est intéressant de souligner la distinction établie par Biscaretti di Ruffia: a) l'état de démocratie classique, en tant que technique de la liberté; b) l'état autoritaire, en tant que technique de l'autorité; et c) les états de démocratie progressiste, en tant que simple technique.

Entre les formes juridiques de l'Etat, on peut distinguer l'Etat fédéral (union indestructible d'états indestructibles, dont les compétences sont coordonnées et non subordonnées); l'Etat unitaire (un dans sa structure, un dans

(26) «El federalismo posible», en *La Ley*, 16 de septiembre de 1974, tomo 156.

(27) *Ib.*

son élément humain et un dans ses limites territoriales); et l'Etat régional que l'on peut considérer comme une distension de l'Etat même "consolidé en unité de régime", ou, en tout cas, comme une façon de sauvegarder ce qui est permanent dans le fédéralisme, dont la filiation libérale semble notoire et qui doit toujours être vu comme un processus centrifuge ou centripète; et qui, plus que principe d'organisation politique, est de nos jours une technique d'organisation sociale. Quant au fédéralisme argentin, régi par la constitution de 1853/60, on peut dire que ce fut un véritable processus vers sa dénaturalisation. Le processus fut exclusivement centripète et n'est plus maintenant qu'un regret, ou peut-être une nostalgie. Malgré sa fécondité, seul un développement économique pluraliste de l'Argentine —qui souffre du grave problème de sa ville-port (Buenos Aires)— pourra peut-être, dans un futur plus ou moins lointain, le remettre en vigueur. Elle peut être encore une réalité constructrice. De même que la ville argentine, le fédéralisme de ce pays reste encore à faire...

S U M M A R Y

Theory distinguishes between political forms and legal forms of the State. The first are connected with the ideologies that inspire every kind of State cosmovision and fall under the heading of constitutional beliefs. From the point of view of legal forms, and bearing in mind the component parts (territory, population and power), we see that the forms of State are related to structure and the forms of government to the functioning of its institutions and its areas of supreme competence. As to the political forms of State, Biscaretti di Ruffia's distinction is of interest. He divides these into: a) the State of classical democracy, the technique of freedom; b) the authoritarian State, the technique of authority; and c) the State of "progressive" democracy, technique alone.

Where legal forms of State are concerned, distinction is made between the federal State (the indestructible union of indestructible States, with coordination—not subordination—of their areas of competence; the unitary State (one in its structure, one in its human element and one in its territorial limits); and the regional State, which may be seen as an extension of the State itself "consolidated in the unity of a regime" or, perhaps, as a way of saving the permanent element of federalism, which has clear liberal connections and should always be seen as a process, either centrifugal or centripetal. More than a principle of political organization, the latter is in our time rather a technique of social organization.

Argentinian federalism, given its official place by the constitution of 1853-1860, has advanced steadily towards becoming an ever greater distortion of itself. The process has been exclusively centripetal, nothing being left today beyond a feeling of a nostalgia. In spite of its fruitful possibilities, only a pluralistic economic development of Argentina —for which its city—port Buenos Aires remains a serious problem —could perhaps reintroduce it as a serious proposition. It could still be a constructive reality. Like the Argentinian city, the federalism of this country is something that has yet to be realized...

