



## ÍNDICE

Prólogo de Pedro J. Frías	9
Introducción	15

### PRIMERA PARTE EL FEDERALISMO

#### Capítulo 1

#### EL FEDERALISMO COMO MODO DE VIVIR EN COMÚN ENTRE COMUNIDADES

1. Introducción	21
2. Dificultad para conceptualizar al federalismo	21
3. Federalismo y modernidad	26
4. Federalismo e ideologías	29
5. Federalismo y naturaleza humana	31
6. ¿Qué es el federalismo?	35
6.1. Comunidades diversas	35
6.2. Voluntad de relacionarse (vivir en común)	37
6.3. Voluntad de preservar la identidad y la autonomía	38
6.4. El "Pactum Foederis"	39
7. Caracteres de la relación federal	41
7.1. Vincula sujetos colectivos	41
7.2. Tiene vocación de permanencia	42
7.3. Es concreta y singular	43
7.4. Es histórica	44
7.5. Es dinámica	45
7.6. Constituye un sistema	46
8. Los principios de la relación federal	47
8.1. Solidaridad federal	49
8.2. Subsidiariedad federal	52
8.3. Participación federal	56
9. Relación federal y modelo federal	61
10. Las crisis del federalismo	64
10.1. Crisis de solidaridad	65
10.2. Crisis de subsidiariedad	67
10.3. Crisis de participación	71
11. Ausencia de un nuevo modelo federal	75

### SEGUNDA PARTE LOS SUJETOS DE LA RELACIÓN FEDERAL ARGENTINA

#### Capítulo 2

#### LAS PROVINCIAS FUNDANTES

1. "Los pueblos" como sujeto político e histórico	79
2. ¿Qué son "los pueblos"?	84
3. Los orígenes	89
3.1. Conquista y poblamiento	90
3.2. Fundación de las ciudades	91
3.3. Gobierno de las ciudades: ley escrita y realidad	92
4. Particularismo, localismo y rivalidades entre los pueblos	97
4.1. Factores políticos	98
4.2. Factores económicos	101

4.3. Factores socio-culturales	106
a) Introducción	106
b) El mestizaje	106
c) Los cambios sociales del siglo XVIII	109
d) Dos cosmovisiones opuestas	110
5. "Los pueblos" se hacen provincias	112
5.1. Los pueblos se independizan y eligen sus propias autoridades "sin intervención" del poder central	113
5.2. Los pueblos "se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas"	119
5.3. Las provincias mantienen y refuerzan sus vínculos mediante acuerdos y pactos	126

### **Capítulo 3 LA NACIÓN**

1. El "todo" y las partes	131
2. ¿Cómo encarar el estudio acerca del origen de la Nación Argentina?	136
3. La Nación preexistente: ¿mito o realidad?	138
4. La nacionalidad común originaria de los pueblos hispano-indianos	145
5. Los lazos de solidaridad recíproca: germen-de la nacionalidad argentina	150
6. Las "causas nacionales" en el proceso de identificación	154
6.1. La causa de la independencia	155
6.2. La defensa común	156
a) La defensa contra el extranjero	156
b) La defensa contra el indio "salvaje"	159
6.3. La causa de la república	161
6.4. La defensa de la religión católica como causa nacional	162
6.5. La "causa santa nacional de la federación"	165
7. Los instrumentos para formalizar la Unión	168
8. La Nación como proyecto desencarnado	173
9. Crisis y reafirmación de la identidad nacional	176
10. Un desafío nacional pendiente	179
11. Nación y Gobierno Federal	180

### **Capítulo 4 LOS NUEVOS SUJETOS DE LA RELACIÓN FEDERAL**

1. Introducción	183
2. Las nuevas provincias	185
2.1. Los territorios nacionales	187
2.2. "Creación" de nuevas provincias en los territorios nacionales	192
2.3. Status jurídico de las provincias nuevas	193
3. La Ciudad de Buenos Aires	197
3.1. Buenos Aires Capital Federal	199
3.2. La reforma constitucional de 1994 y el nuevo "status constitucional" de la Ciudad de Buenos Aires	202
3.3. Carácter transitorio o definitivo del nuevo "status constitucional"	204
3.4. Desfederalización de Buenos Aires	205
3.5. Naturaleza jurídica de la Ciudad de Buenos Aires como sujeto de la relación federal	209
a) La Ciudad de Buenos Aires no es una "Ciudad-Estado"	209
b) La Ciudad de Buenos Aires no es una provincia	210
c) La Ciudad de Buenos Aires no es un Municipio Autónomo de los previstos en el artículo 123 de la Constitución Nacional	214
d) La Ciudad de Buenos Aires es un "municipio federado"	216

3.6. Alcance de la autonomía de la Ciudad	217
a) Facultades de auto-organización	219
b) Facultades de gobierno propio	220
c) Facultades de legislación	221
d) Facultades de jurisdicción	221
3.7. El régimen transitorio ("mientras sea capital de la Nación")	222
3.8. Participación en la renta federal	224
3.9. El traslado de la Capital como cláusula programática implícita en la Constitución reformada	225

## **Capítulo 5** **QUIENES NO SON SUJETOS DE LA RELACIÓN FEDERAL**

1. Introducción	227
2. La región no es sujeto sino instrumento de la relación federal	228
2.1. Regionalización y forma de Estado	228
2.2. La regionalización en países originariamente unitarios	231
2.3. La región en la Constitución argentina reformada	233
3. Los municipios autónomos del artículo 123 de la Constitución Nacional no son sujetos "plenos" de la relación federal	238
3.1. La autonomía municipal	238
3.2. Los municipios en la relación federal	244
4. Malvinas: ¿Futuro sujeto de la relación federal?	249
4.1. Antecedentes: La mutilación territorial	249
4.2. La actitud reivindicativa unilateral	251
4.3. La comunidad de Malvinas como sujeto titular de derechos	252
4.4. La futura incorporación de Malvinas a la relación federal argentina	253

## **TERCERA PARTE** **LOS INSTRUMENTOS DE LA RELACIÓN FEDERAL ARGENTINA**

### **Capítulo 6** **LOS INSTRUMENTOS ORIGINARIOS DEL MODELO**

1. Introducción	261
2. Los pactos como instrumento en la etapa preconstitucional	262
3. La Constitución como instrumento supremo	263
4. Los instrumentos para la solidaridad en el modelo	266
4.1. La solidaridad como unión	266
a) Supremacía del derecho federal	267
b) La unificación del derecho de fondo	268
c) Jurisdicción "dirimente" del gobierno federal en materia de conflictos entre provincias	273
d) La intervención federal	275
e) Poderes de emergencia del gobierno federal	278
f) Los gobernadores como agentes naturales del gobierno federal	281
4.2. La solidaridad federal como corresponsabilidad	282
a) La ayuda federal a las provincias	285
b) Los tratados interprovinciales	286
c) Otros instrumentos que hacen a la cooperación mutua	291
5. Los instrumentos para la subsidiariedad en el modelo	292
5.1. La autonomía institucional y política	293
5.2. La integridad territorial de las provincias	298
5.3. El deslinde de poderes	300

6. Los instrumentos para la participación	306
6.1. La participación en la reforma de la Constitución	307
6.2. La participación en el Poder Legislativo	308
6.3. La participación en la elección de Presidente y Vicepresidente de la Nación	313

## **Capítulo 7 LOS NUEVOS INSTRUMENTOS**

1. Introducción	317
2. Los acuerdos interjurisdiccionales	318
2.1. Concepto y naturaleza	318
2.2. Denominaciones	320
2.3. Clasificación de los acuerdos interjurisdiccionales	322
a) En función de los sujetos	323
b) En función de su forma	324
c) En función de su contenido	325
2.4. Derecho que rige los acuerdos interjurisdiccionales	326
a) Pluralidad de ordenamientos	327
b) Insuficiencia de la regulación positiva	329
c) ¿Quién tiene atribuciones para dictar normas que regulen los acuerdos interjurisdiccionales?	333
d) Procedimiento de formación de un acuerdo interjurisdiccional	335
1) Negociación del acuerdo	336
2) Firma del acuerdo	337
3) Aprobación de los acuerdos	339
4) Conclusión de los acuerdos	340
5) Publicidad de los acuerdos	342
e) Vigencia de los acuerdos interjurisdiccionales.	346
f) Las leyes-convenio	349
g) Acuerdos de desmembramiento territorial	354
2.5. El derecho que crean los acuerdos interjurisdiccionales	356
a) Ubicación en la jerarquía normativa	357
b) Naturaleza federal, común o local del derecho emergente de los acuerdos interjurisdiccionales	360
c) Dificultades para el conocimiento del derecho que surge de los acuerdos interjurisdiccionales	362
3. Los organismos interjurisdiccionales	363
3.1. Un organismo interjurisdiccional de rango constitucional	368
4. La región como instrumento de la relación federal	370
4.1. Criterios para la delimitación de las regiones	371
4.2. Regionalización: ¿Vertical, horizontal o concertada?	374
4.3. Funciones de la región	378
4.4. Los órganos de la región	380
5. Los convenios internacionales de las provincias	382

## **CUARTA PARTE LA DINÁMICA DE LA RELACIÓN FEDERAL ARGENTINA**

### **Capítulo 8 DEL FEDERALISMO PACTISTA Y DINÁMICO AL FEDERALISMO PRECEPTIVO Y ESTÁTICO**

1. Relaciones de poder entre los sujetos federales	391
2. El federalismo pactista y dinámico de los orígenes (1810-1852)	395
3. La adopción del modelo Estado Federal: El federalismo preceptivo y estático (1853-1860)	397

4. El federalismo en crisis: La desfederalización	399
4.1. La crisis de participación	401
a) Falencias "ab initio" del modelo	401
b) Causas generadas "a posteriori"	404
4.2. La crisis de subsidiariedad	407
4.3. Crisis de solidaridad	410
5. Signos de recuperación del federalismo	413
5.1. Se afianza la concertación federal	413
5.2. Las provincias recuperan funciones que natural y constitucionalmente les eran propias	414
5.3. Las provincias recuperan algunos de los recursos de los que habían sido despojadas	414
5.4. Las provincias ejercen autónomamente su poder constituyente	416
5.5. La intervención federal comienza a perder su carácter de instrumento de dependencia política	419
5.6. La política local vuelve a tener presencia	420
5.7. Se afianza la conciencia regional	421
6. Diagnóstico de la relación federal argentina	422

**Capítulo 9**  
**EL RETORNO AL FEDERALISMO PACTISTA Y DINAMICO:**  
**LOS "PACTOS FEDERALES" DE LOS AÑOS '90**

1. Introducción	425
2. Los llamados "pactos federales" y los demás acuerdos interjurisdiccionales	428
3. Los pactos contemporáneos y los pactos del siglo XIX	430
4. La denominación adoptada	432
5. El retorno al pactismo importa una verdadera mutación constitucional	432
6. Análisis de algunos "pactos federales" de los años '90	436
6.1. El Acuerdo de Reafirmación Federal de Lujan	437
a) Caracteres	438
b) Contenido	439
c) Reservas	442
6.2. El Pacto Federal Fiscal	444
a) Caracteres	445
b) Contenido	446
c) Los principios de la relación federal en el pacto	447
6.3. El Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento	448
a) Reservas en el acto de aprobación legislativa	451
b) Caracteres	452
c) Ejecutoriedad del pacto.	453
d) Efectos sobre el Pacto Fiscal de 1992	454
e) Obligaciones asumidas por las partes	456
f) El pacto y los principios de la relación federal	458
g) El pacto y la Constitución chaqueña	459
6.4. El Pacto Federal Educativo	460
a) Caracteres	461
b) Contenido	463
c) Los compromisos asumidos por las partes	464
d) Cláusula de suspensión parcial unilateral a favor del gobierno federal	465
e) El pacto y los principios de la relación federal	465

**Capítulo 10**  
**LA REFORMA DE 1994 Y LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO MODELO  
FEDERAL**

1. Introducción	469
2. Los "pactos preexistentes" de la reforma	470
3. La reforma y la solidaridad federal	473
4. La reforma y la subsidiariedad federal	475
4.1. Los poderes concurrentes	476
4.2. El derecho ambiental	476
4.3. La educación	479
4.4. Potestades tributarias	482
4.5. Dominio y jurisdicción	484
4.6. Otros avances de la subsidiariedad	486
5. La reforma y la participación federal	487
5.1. La participación en los Poderes del Estado	487
5.2. La participación en materia tributaria	490
5.3. El "banco federal"	491
5.4. Participación en órganos de control de servicios públicos	493
6. El balance de la reforma de 1994 respecto de la relación federal	494
7. ¿Hacia una relación federal latinoamericana?	497