

ALGUNOS PROBLEMAS ACTUALES DEL FEDERALISMO Y LA REGIONALIZACION COMO RESPUESTA¹

EUGENIO LUIS PALAZZO *

Origen y expansión del federalismo

1. El sistema federal es, en esencia, una solución intermedia entre la dispersión de las confederaciones y el centralismo unitario; dos esquemas que, a diferencia del que nos ocupa, tienen antecedentes desde la antigüedad. Esta nueva alternativa se inventa en la Convención de Filadelfia, en 1787, frente a la necesidad de organizar un gobierno de mayor fortaleza que pudiera enfrentar los múltiples desafíos internos y externos que agobiaban a la confederación organizada a partir de los Artículos de la Unión de 1781, pero que también respetara la diversidad entre estados de mayor población y tamaño con otros más reducidos; entre unos cimentados en la agricultura, otros en el comercio o en incipientes industrias; con muy diferentes grados de endeudamiento público o privado; donde varios contaban con una abundante mano de obra esclava y otros no la necesitaban tanto; así como en algunos prevalecía una religión y en otros predominaba otra o varias.

Pronto se instala, el debate entre unitarios y federales, en el proceso de la emancipación de Hispanoamérica. La constitución venezolana de 1811 adapta el modelo norteamericano. En el Río de la Plata lo plantea Artigas, y también Moreno, entre cuyos papeles se ha encontrado una traducción, con modificaciones, del texto de 1787².

* Abogado, UCA. Profesor Titular Ordinario de Derecho Constitucional, UCA

¹ Agradezco a la Prof. Lucía Bortagaray su colaboración en la búsqueda de la información estadística y elaboración de cuadros que integran este trabajo y sus cuidadosas revisiones de sucesivos borradores.

² DURNHÖFER, Eduardo O., *Mariano Moreno*, Buenos Aires, Dunken, 2000, pág. 106.

Después del retroceso que implicaron, para las ideas liberales, la Restauración, la Santa Alianza y el triunfo de las ideas conservadoras más extremas, representadas en nuestro país por Rosas, vuelve a expandirse el constitucionalismo, a partir de las revoluciones europeas de 1830. El ámbito es nuevamente el occidente de Europa y América. En esta etapa se conforman como estados federales Suiza, en 1848; Argentina, en 1853; México, en 1857; Venezuela, ahora definitivamente, en 1864; Canadá, en 1867; Alemania, en 1871; Brasil, en 1889 y Australia, en 1900.

Luego de los cuestionamientos socialistas, simbolizados en la descriptiva frase de Lasalle: *La constitución es sólo una hoja de papel*; aparece, en la primera posguerra, con la caída de los imperios, una nueva oleada de constituciones. Allí aceptan el sistema federal Rusia en 1918 y Austria en 1920.

La segunda posguerra propaga el constitucionalismo en el proceso de descolonización de África y Asia. Se incorporan al federalismo la India, en 1950; Malasia, en 1957 y Nigeria, en 1960.

Finalmente el quinto momento³, no de expansión sino de renovación de constituciones, se produce con la caída de los autoritarismos, a partir de mediados de los setenta. También se caracteriza por un fuerte impulso de las autonomías. Bélgica se transforma en un estado federal en 1994, sobre la base de las diferencias étnicas y lingüísticas, pero también aparecen procesos de regionalización en España e Italia, que aún no llegan a la autonomía constitucional que caracteriza al federalismo.

2. En definitiva computamos, en la actualidad quince países federales: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Estados Unidos, India, Malasia, México, Nigeria, Rusia, Suiza y Venezuela.

Algunos de ellos nacen de una confederación, en un proceso de centralización, de búsqueda de una mayor autoridad a través de un acuerdo entre los futuros integrantes, históricamente preexistentes, como Estados Unidos, Suiza, Argentina⁴ y Alemania. Otros aparecen

³ Hemos propiciado, siguiendo en parte a André Hauriou (*Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ariel, pág. 97), distinguir cinco etapas en la expansión del constitucionalismo, en la obra de Carlos María BIDEGAIN, *Curso de Derecho Constitucional*, Abeledo-Perrot, 1994, pág. 45 y sigs.

⁴ Se ha debatido extensamente acerca de la génesis de nuestro Estado y de la preexistencia de las provincias que habrían concurrido a formarlo. Ver al respecto MARTÍNEZ PERONI, José Luis, "Nación y provincias en los orígenes del Estado Federal Argentino", en *Idearium*, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Mendoza, 1991, pág. 67. Cabe destacar que, como muchos han sostenido, a partir de 1820 la forma de estado vigente en nuestro país fue una confederación, por lo cual el paso al estado federal no fue, como tampoco ocurrió en Esta-

por decisiones de un poder unitario anterior, cuyo objetivo es la descentralización, como Brasil, Canadá, Austria y Bélgica⁵.

También encontramos federalismos expansivos, de países en avance territorial, que han utilizado este esquema institucional para consolidar o incrementar dicha embestida, como Estados Unidos, Alemania y Brasil. Otros provienen de procesos de desintegración de unidades geográficas más amplias, por ejemplo Argentina, Venezuela y Austria.

Algunas características de los estados federales

3. Los países federales tienen características diversas. Del análisis del siguiente cuadro surgen algunos datos que predominan en algunos de ellos y permiten agruparlos:

**CUADRO I
COMPARACIÓN DE LOS QUINCE PAÍSES FEDERALES
CON EL RESTO DE LOS ESTADOS⁶**

PAÍSES FEDERALES	SUPERFICIE		HABITANTES		PRODUCTO BRUTO TOTAL		PRODUCTO BRUTO PER CAPITA	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Entre los 10 primeros:	7	47 %	5	33 %	4	27 %	4	27 %
Entre los 20 primeros:	8	53 %	7	47 %	11	73 %	6	40 %
Entre los 30 primeros:	9	60 %	7	47 %	12	80 %	8	53 %
Ubicación de Argentina	8°		31°		15°		29°	

dos Unidos, desde estados independientes, sino que se realizó en un proceso de concentración de una confederación ya existente. En esa forma de estado se requiere, para las decisiones trascendentes la conformidad de los estados miembros, pero ya existe una unión que es la que modifica su forma. El cambio de una confederación a un estado federal no implica la aparición de un nuevo estado, sino una transformación sustancial, pero que no afecta la continuidad del estado. La Argentina nace en el proceso emancipador que culmina al declarar su independencia, en 1816. Se suceden la forma unitaria, el riesgo de disolución, la secesión de Paraguay, el Alto Perú y Uruguay, la consolidación de una confederación a partir del Pacto Federal de 1831, para llegar a la constitución de una federación en 1853.

⁵ Explica ALBERDI: *"el punto de partida de cada federación es la llave de su jurisprudencia; porque no todas las federaciones parten del mismo punto ... Los antecedentes históricos y políticos, las condiciones peculiares del modo de ser de cada país ... que le sirven de origen y punto de partida, deben ser la base de su organización y la clave de su jurisprudencia. Ellos obran como una fuerza que es preciso conocer y estudiar, para organizar la unión federal y para hacerla valer en sus aplicaciones prácticas después de organizada"*, en "De la integridad nacional de la República Argentina bajo todos sus sistemas de gobierno", en "Organización de la Confederación Argentina", Madrid, Pablo García y Cía, nueva edición, t. II, 1913, págs. 465/466.

⁶ La fuente utilizada para los datos de superficie y cantidad de habitantes es: *El gran Atlas de bolsillo*, Istmo, 2000 y para los referidos a PBI una publicación del

Analizando estos datos, bastante simples, se puede advertir que buena parte de los estados federales tienen territorios extensos. Siete de los diez más grandes lo son. Pese a ello no se mantiene la misma proporción en lo referido a la cantidad de habitantes, por lo cual se puede advertir que en varios estados federales de mucho territorio existen zonas poco habitadas, como verificaremos en el cuadro III. Aparece así el primer problema denunciado por nuestros más ilustres pensadores de la segunda mitad del siglo XIX: la necesidad de poblar. Ellos lo encararon con éxito, pero se abandonó el esfuerzo y estamos en retroceso. Una reforma del Estado, que no sólo puede serlo de los gobiernos, debe ocuparse de este tipo de temas, pues no conduce a nada desesperarse por la coyuntura, sin encarar las cuestiones estructurales que la condicionan.

Es muy alto el porcentaje de países federales en la franja de los treinta de más alto producto bruto total, pero se advierte una disminución notable del número si tomamos como referencia sólo los diez primeros. En algunos casos pueden influir el tamaño y cantidad de población. De todas maneras algo más de la mitad de las naciones federales están entre las treinta de mayor producto bruto *per capita*, lo que revela las posibilidades de éxito del modelo. En la multiplicidad de ingredientes que conducen al desarrollo no puede compararse, el federalismo, con la importancia de la educación, ni de las convicciones morales ligadas a ella; pero no es un obstáculo, sino un factor positivo, sobre todo cuando existen diversidades que resulta necesario ordenar.

Si reparamos en la cantidad de veces que aparece cada país en estas cuatro comparaciones, sólo Estados Unidos se encuentra en todas ellas, y además siempre entre los cinco primeros. Venezuela y Malasia, en cambio, no están presentes en ninguna. Austria, Bélgica y Suiza solamente en las dos que se refieren al producto bruto, de lo cual podemos deducir un tipo diferente: un federalismo de reducidos espacios con alto grado de desarrollo. En las antípodas Nigeria es un país bastante extenso y sumamente poblado, pero con mucha pobreza, pues no se encuentra en ninguna de las dos tablas relacionadas con el producto bruto. Rusia, Brasil, India y México tienen mucha extensión y población, pero un reducido ingreso por habitante. Cabe acotar que la Argentina estaba cercana a ese grupo a la época que

“International Institute for Management Development” (IMD), denominada *The World Competitiveness Yearbook 1999*.

tomó en consideración la publicación que nos sirviera de fuente, pues se ubicaba 29ª en cuanto a PBI *per capita*. En los años posteriores hemos descendido y probablemente lo integremos.

Advertimos, en definitiva, una gran diversidad de situaciones, y algunos modelos que se repiten: Hay un conjunto mayoritario de países extensos y muy poblados; algunos con zonas desérticas; otros también amplios, pero con bajo grado de desarrollo, que coinciden o no con los anteriores; y, como alternativa disímil, territorios reducidos de alto desarrollo. Estados Unidos se destaca como el ejemplo de mayor desarrollo y equilibrio, aunque tiene zonas importantes con baja densidad de población.

4. En la división política interna también se advierten importantes diferencias. La comparación entre los estados, provincias, landers o cantones más extensos con más pequeños arroja los resultados que muestra el cuadro siguiente:

CUADRO II
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS
SUPERFICIES DE LAS JURISDICCIONES INTERNAS⁷

PAÍS	Superficie promedio estados/provincias más extensos (km2)	Superficie promedio estados/provincias menos extensos (km2)	% de la superficie de los menos extensos con respecto a los más grandes
Alemania	58.952	682	1,16
Argentina	244.803	26.162	10,69
Australia	1.866.300	147.700	7,91
Austria	17.781	3.283	18,46
Bélgica	4.151	2.646	63,74
Brasil	1.238.736	25.485	2,06
Canadá	1.304.630	30.575	2,34
Estados Unidos	877.592	4.217	0,48
Federación Rusa	2.214.000	7.800	0,35
India	364.272	7.159	1,97
Malasia	28.485	1.222	4,29
México	194.530	4.974	2,56
Nigeria	103.441	5.213	5,04
Suiza	6.126	173	2,82
Venezuela	206.875	5.877	2,84

Sin considerar el caso excepcional de Bélgica, en el cual prima la distribución lingüística y étnica y no la territorial, vemos que nuestro país resulta uno de los más homogéneo en cuanto a la distribución de

⁷ La fuente es el *Calendario Atlante de Agostini 1994*, Instituto Geográfico de Agostini, Novara, Italia. El número de estados considerado en cada país varía en cada caso, pues se ha debido considerar el número total de componentes que integran los distintos países y se ha procurado localizar un rango que agrupe a un conjunto relativamente homogéneo de tales unidades.

la superficie entre sus provincias, superado sólo por Austria. En los doce restantes estados federales las diferencias son muy llamativas. En Rusia, Estados Unidos, Alemania y la India el promedio de sus componentes de menor tamaño es inferior al dos por ciento de los más vastos. En Brasil, Canadá, México, Suiza y Venezuela esta relación se sitúa entre el dos y el tres por ciento.

La conclusión evidente es que la disparidad de superficies prima en los estados federales, y obviamente, como surge de la nómina de los casos más contundentes, no ha obstaculizado su desarrollo.

5. La existencia de un modelo de federaciones extensas con zonas muy poco pobladas se confirma al analizar la distribución de la población entre los estados o provincias.

CUADRO III
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR ESTADO/PROVINCIA

PAÍS	CANTIDAD DE HABITANTES		% de población de los estados menos poblados con respecto a los más poblados
	promedio de los estados / provincias más poblados	promedio de los estados / provincias menos poblados	
Alemania (1998)	13.433.000	1.533.000	11,41
Argentina (2000*)	14.214.701	161.217	1,13
Australia (2000)	5.650.001	333.200	5,90
Austria (1991)	1.335.198	303.334	22,72
Bélgica (2000)	1.502.797	345.361	22,98
Brasil (1996)	19.185.000	370.300	1,93
Canadá (2000)	9.520.850	33.500	0,35
Estados Unidos (2000)	24.566.641	592.935	2,41
India (1994)	109.780.000	728.000	0,66
Malasia (2000)	2.987.539	627.743	21,01
México (2000)	8.360.700	483.300	5,78
Nigeria (1991)	5.658.910	1.486.180	26,26
Suiza (1999)	700.100	31.800	4,54
Venezuela (2000)	2.641.017	119.132	4,51

*estimación

El caso más notorio es Canadá, donde se encuentran extensas zonas de hielo y desierto. No hemos conseguido datos de Rusia, pero es probable que resulten similares. India muestra también una gran desproporción, pero el promedio de habitantes, aún de los estados menos poblados, es alto. Los siguen la Argentina, Brasil y Estados Unidos. Sobre catorce países de esta muestra, en nueve los estados menos poblados tienen menos del diez por ciento de los habitantes de los más poblados.

6. Otra perspectiva proviene de una revisión del producto bruto total y per cápita de cada unidad territorial. En esta indagación sólo hemos conseguido los datos de algunos países federales.

CUADRO IV
COMPARACIONES DEL PRODUCTO

COMPARACIONES	PRODUCTO BRUTO INTERNO TOTAL			PRODUCTO BRUTO PER CAPITA		
	PAISES	% DEL PROMEDIO DE LOS 3 ESTADOS CON MENOR PBI CON RESPECTO A LOS DE MAYOR PBI	% DE LOS 3 ESTADOS CON MAYOR PBI CON RESPECTO AL TOTAL NACIONAL	% DE LOS 3 ESTADOS CON MENOR PBI CON RESPECTO AL TOTAL NACIONAL	% DEL PROMEDIO DE LOS 3 ESTADOS CON MENOR PIB P/C, CON RESPECTO A LOS DE MAYOR	% DEL PROMEDIO DE LOS 3 ESTADOS CON MAYOR PBI P/C CON RESPECTO AL PIB P/C NACIONAL
ALEMANIA	6,75	53,65	3,62	38,63	150,19	58,02
ARGENTINA	2,51	65,76	1,65	18,58	243,08	43,74
AUSTRALIA	6,44	77,60	5,00	73,26	132,28	83,00
BRASIL	0,74	54,19	0,40	19,95	139,77	27,88
CANADA	0,55	75,15	0,41	53,56	134,78	72,19
MÉXICO	3,95	39,63	1,57	23,43	203,76	47,73

La revisión de este cuadro permite advertir, ante todo, la gran diferencia en el aporte de las unidades territoriales a la economía nacional. En todos los casos, aun en los de mayor equilibrio, la contribución promedio de los estados de menor riqueza total es inferior al 7 % de la de los estados más opulentos; y, también en todos, los tres estados que generan menos producto participan muy poco, el 5 % como máximo, en la producción nacional. En Canadá y Brasil estos dos porcentajes son inferiores al 1 %, lo cual, teniendo en cuenta al primero de ellos, demuestra que no se trata de una circunstancia propia de los países de menor desarrollo, sino de una de las diversidades que marca a quienes optan por el esquema federal, o, al menos, a los integrantes de esta muestra.

El dato más preocupante es la diferencia de ingreso por individuo entre las comarcas más ricas y las más pobres. En esto se destacan, lamentablemente, la Argentina y Brasil, seguidos de cerca por México. Nuestra república está en peor situación si comparamos las provincias carenciadas con las prósperas. En Brasil, en cambio, el cotejo más gravoso es entre los estados indigentes y el promedio nacional. Una descripción muy preliminar podría arriesgar que, a la fecha de estas estadísticas, en la Argentina había algunas zonas con un elevado grado de desarrollo, que contrastaban con la mayoría, de menores recursos, mientras que en nuestro vecino existen estados de suma pobreza.

El problema del desigual desarrollo relativo de las regiones de nuestro país es uno de los más acuciantes. Cinco provincias, ubicadas

todas ellas en el norte (Salta, Formosa, Jujuy, Chaco y Santiago del Estero), al menos duplican la media nacional de hogares con necesidades básicas insatisfechas, que es 16,5% de acuerdo a los datos del censo de 1991, hoy superados por la prolongada recesión que padecemos. Tomando datos de 1985, más de la mitad de los establecimientos industriales existentes en el país estaban localizados en la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires, mientras que diez distritos, fundamentalmente del noroeste y sur, tenían menos del 1% cada uno de ellos⁸.

Como este panorama no se repite entre los países más desarrollados de la muestra podemos aseverar que no se trata de un rasgo del federalismo, sino de un bajo nivel de progreso. La pregunta que debe ahondarse es si el federalismo alivia o agrava esta situación. Una pista a favor de la primera alternativa la constituye el hecho de que entre los treinta países incluidos en las últimas columnas del cuadro I, de mayor producto bruto y de mayor producto bruto per cápita, los únicos latinoamericanos que se encuentran son federales. Claro que ese cuadro no toma en cuenta diferencias entre regiones, sino sólo datos de toda la nación.

7. La existencia de una ciudad muy importante, que concentra, con sus alrededores, más del 10 % de la población total se reitera en seis de los quince países federales. Si el límite lo ponemos en el 8 % llegamos a nueve. En tres de esos países la ciudad más poblada no es la capital.

CUADRO V
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE HABITA
EN LAS CIUDADES MÁS IMPORTANTES

PAIS FEDERAL	CAPITAL	HABITANTES	% DE HABITANTES EN LA CAPITAL	CIUDAD MAS POBLADA	HABITANTES	% DE HABS. EN LA CIUDAD MAS POBLADA
ALEMANIA	Berlin	3.459.000	4,22	Berlin	3.459.000	4,22
ARGENTINA	Buenos Aires	10.990.000	30,78	Buenos Aires	10.990.000	30,78
AUSTRIA	Viena	1.610.000	19,78	Viena	1.610.000	19,78
AUSTRALIA	Canberra	345.000	1,90	Sydney	3.879.000	21,31
BELGICA	Bruselas	948.000	9,29	Bruselas	948.000	9,29
BRASIL	Brasilia	1.822.000	1,12	San Pablo	16.420.000	10,07
CANADA	Otawa	1.010.000	3,38	Toronto	4.260.000	14,25
ESTADOS UNIDOS	Washington	3.920.000	1,46	Nueva York	18.090.000	6,76

⁸ Anuario Estadístico de la República Argentina-1994, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

**PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE HABITA
EN LAS CIUDADES MÁS IMPORTANTES**

FEDERACION RUSA	Moscú	12.410.000	8,41	Moscú	12.410.000	8,41
INDIA	Nueva Delhi	301.000	0,03	Bombay	15.093.000	1,57
MÉXICO	México	11.708.000	12,43	México	11.708.000	12,43
NIGERIA	Abuja	298.000	0,25	Lagos	5.700.000	4,82
SUIZA	Berna	124.000	1,71	Zurich	339.000	4,67
VENEZUELA	Caracas	1.825.000	8,04	Caracas	1.825.000	8,04
MALASIA	Kuala Lumpur	1.145.000	5,45	Kuala Lumpur	1.145.000	5,45

Sin duda Buenos Aires sobresale en esta comparación, pues ninguna otra metrópoli, con su entorno, se acerca a ese 30,78 % del total de habitantes del país. Se trata, por ende, de una nota compartida con la mayoría de las federaciones, pero que en nuestro caso llega a configurar un verdadero problema.

La desproporción geográfica y humana de Buenos Aires –entendida ahora como conjunto de la ciudad y la provincia– con el resto del país es muy importante. La superficie de la provincia de Buenos Aires excede la suma de las seis provincias más chicas. Para alcanzar su cantidad de habitantes no basta con reunir los de veinte provincias. El número de personas que viven en el área metropolitana (Capital Federal y Gran Buenos Aires) es mayor al de las radicadas en diecinueve provincias.

8. Existen otras disparidades entre las distintas regiones de los países federales que también deben considerarse: las etnias, lenguas y religiones, que difieren (todos o algunos de estos rasgos), por ejemplo en Suiza, Rusia, Nigeria, Malasia y Bélgica; el clima y la topografía que marcan zonas muy distintas en Canadá, Rusia, Argentina, Brasil, etcétera; la distribución de la propiedad; los tipos de producción; etcétera.

La fundación de ciudades en nuestro territorio se produjo a través de tres corrientes colonizadoras: desde Lima, Chile y a partir del Río de la Plata, dando nacimiento a diferencias que aún perduran. Antes que ello las características, grado de desarrollo y adaptación de los pueblos indígenas argentinos también eran notablemente distintas. La topografía, el tipo de explotación económica de cada zona y el diseño de la red de transportes modificaron sustancialmente la distribución de la riqueza. Las migraciones externas e internas, son un dato de mayor importancia aún, en este listado de diferencias que no pretende ser exhaustivo.

9. En conclusión la diversidad interior, con distintos matices, es la nota que caracteriza a los países federales. El camino adecuado es

aprovechar sus enormes posibilidades y no procurar la uniformidad a contrapelo de la realidad. Claro que existen algunas desigualdades que afectan la dignidad de los hombres y ellas deben ser subsanadas.

La preocupación por estas diferencias de desarrollo que se advierten en el interior de muchos estados ya fue expuesta por Juan XXIII: “Entre ciudadanos pertenecientes a una misma comunidad política no es raro que haya desigualdades económico-sociales pronunciadas, principalmente debidas al hecho de que los unos viven y trabajan en zonas económicamente más desarrolladas y los otros en zonas económicamente menos desarrolladas. En semejante situación la justicia y la equidad exigen que los poderes públicos actúen para que esas desigualdades sean eliminadas o disminuidas. A este fin se debe procurar que en las zonas menos desarrolladas se aseguren los servicios públicos esenciales y que esto se haga en las formas y en los grados sugeridos o reclamados por el ambiente y, normalmente correspondientes al nivel de vida medio vigente en la comunidad nacional. Pero es también necesario que se emprenda una política económico-social apropiada principalmente respecto de la oferta de trabajo y los traslados de la gente, los salarios, las contribuciones, el crédito, las inversiones, atendiendo particularmente a las industrias de carácter propulsivo; política apta para promover la absorción y el empleo rentable de las fuerzas de trabajo, para estimular la iniciativa empresarial para explotar los recursos locales. Con todo, la acción de los poderes públicos debe hallar siempre su justificación en motivos del bien común. Por lo cual se ha de ejercer con criterios unitarios en el plano nacional, con el objetivo constante de contribuir al desarrollo gradual, simultáneo y proporcionado de los tres sectores productivos: agricultura, industria, servicios; y con la preocupación activa de que los ciudadanos de las zonas menos desarrolladas se sientan y sean, en el mayor grado posible, responsables y protagonistas de su elevación económica. Finalmente hay que recordar que también la iniciativa privada debe contribuir al equilibrio económico y social entre las diversas zonas de una nación. Más aún, los poderes públicos, en virtud del principio de subsidiariedad, deben favorecer y ayudar a la iniciativa privada, confiando a ésta, donde sea y apenas sea posible de manera eficiente, la continuidad del desarrollo económico”⁹

Distintas etapas en la interpretación de nuestro federalismo

10. A la diversidad, rasgo que caracteriza a los distintos países federales, agregamos, al menos en nuestro país, su dinamismo. En el

⁹ *Mater et Magistra*, n° 39.

tiempo se sucedieron interpretaciones diferentes de los alcances del sistema adoptado en 1853.

*La propuesta originaria es de la Asociación de Mayo y la fundamenta Alberdi, quien, luego de reseñar nuestros antecedentes históricos a favor de una y otra postura*¹⁰ señala: “Las cosas felizmente nos traen hoy al verdadero término, al término medio, que representa la paz entre la provincia y la nación, entre la parte y el todo, entre el localismo y la idea de una República Argentina. Será, pues, nuestra forma legal un gobierno mixto, consolidable en la unidad de un régimen nacional, pero no indivisible como quería el Congreso de 1826, sino divisible y dividido en gobiernos provinciales limitados, como el gobierno central, por la ley federal de la República ... Es practicable y debe practicarse en la República Argentina la federación mixta o combinada con el nacionalismo, porque este sistema es expresión de la necesidad presente y resultado inevitable de los hechos pasados”¹¹

Los debates y las luchas: 1853 - 1890

11. *Los alcances de nuestro federalismo se cuestionan, al principio, como un capítulo más de la polémica sobre las fuentes de nuestra Constitución. Sarmiento, en sus artículos periodísticos, en Las ciento y una y en los Comentarios de la Constitución de la Nación Argentina ataca al texto de 1853 en cuanto se ha apartado del modelo norteamericano, al que defiende con vehemencia y fidelidad. Alberdi replica en Cartas quillotanas y en Complicidad de la Prensa en las guerras civiles, proclamando la importancia de nuestros antecedentes y reconociendo la influencia, en la forma de federalismo adoptada, del pensamiento de Tocqueville, Chevalier, Murat y de Pellegrino Rossi y su análisis de la organización suiza.*

Esta disputa se prolonga en el proceso de la reforma de 1860, en la cual los antiguos unitarios, en la postura de acatamiento al arquetipo estadounidense y en la conveniencia de consolidar la autonomía de la provincia de Buenos Aires, en la que conservaban poder, introdujeron en el ordenamiento fundamental importantes garantías a favor del federalismo, como la eliminación del juicio político a los go-

¹⁰ Método fiel a su concepción historicista de la constitución, no conservadora a ultranza, como Rosas, sino liberal moderada (v. Carlos María BIDEGAIN, ob. cit. en nota 3, t. I, 1994, pág. 15).

¹¹ ALBERDI, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, capítulo XXI.

bernadores y de la revisión de las constituciones provinciales por parte del Congreso.

Con posterioridad sobresale, por su profundidad jurídica, la polémica entre Bernardo de Irigoyen y Marcelino Ugarte, desarrollada entre 1865 y 1867, en torno a la demandabilidad de las provincias ante la Corte Suprema, resuelta por ésta en “Domingo Mendoza y Hno. c/Provincia de San Luis”¹².

Finalmente cabe citar los debates de la Convención Constituyente de Buenos Aires que se prolongó, en buena medida por la epidemia de fiebre amarilla, entre 1870 y 1873, y los ocurridos en torno a la capitalización de Buenos Aires, en 1880, en la legislatura provincial. Los antiguos unitarios, que defendieron ahondar el modelo federal en 1860, vueltos al poder central procuran restringirlo.

12. En esta etapa también suceden luchas civiles. Las primeras tienen como objetivo la reincorporación de Buenos Aires y ocurren entre 1852 y 1869, luego se producen diversos levantamientos de caudillos del interior, como Peñalosa, Felipe Varela y López Jordán. Finalmente, al concluir la presidencia de Avellaneda se enfrentan las milicias de Buenos Aires, que respondían a su gobernador Tejedor, derrotado en las elecciones para renovar el Ejecutivo, y el ejército de línea, que triunfa e impone la federalización de Buenos Aires, en 1880.

Preponderancia del centralismo: 1880 - 1983

13. Al perder, la Provincia de Buenos Aires, el control de la ciudad se diluye el último centro de auténtica defensa de la autonomía y comienza una larga etapa de creciente preponderancia del centralismo, forjada por innumerables factores, de todo tipo, de los que destacaremos unos pocos.

14. En lo político e institucional empezamos por señalar la formación de partidos nacionales. La Unión Cívica protagoniza la revolución de 1890 y a poco nace la Unión Cívica Radical, primer partido de esos alcances. Luego de las elecciones de 1916 y con la instauración del régimen electoral previsto por la Ley Sáenz Peña, predominan definitivamente este tipo de partidos, perdiendo importancia los agrupamientos provinciales. Por ende los lazos partidarios dejar de tener como referencia el terruño, para someterse a un líder o a un comité central.

¹² Fallos, 1:485.

El siglo XX trae también otras modificaciones de criterios institucionales. Los estados de sitio, que antes se limitaban a una provincia, se extienden a toda la nación, a partir de enfrentamientos de mayor generalidad, como las luchas obreras, la actuación de los anarquistas vinculados a ellas, los golpes militares y los movimientos subversivos.

Varios gobiernos de iure generalizan las intervenciones federales, para evitar que el partido opositor controle un número importante de provincias.

La jurisprudencia de la Corte Suprema fue claramente centralista, sobre todo a partir de la incorporación de Antonio Bermejo, en 1902, durante su presidencia, la de Roberto Repeto, el primer período peronista, e incluso, pese a la renovación que produce la Revolución Libertadora y las modificaciones posteriores, hasta mediados de los años setenta.

En el rango constitucional la reforma de 1949 tuvo la misma impronta.

Pero, en este aspecto, el fenómeno que más afectó a las autonomías provinciales fue la aparición y prolongación de gobiernos de facto, que entre 1930 y 1983 superaron los veintidós años, durante los cuales los gobernadores fueron designados por el Presidente militar de turno y no funcionaron las legislaturas provinciales.

15. El poder central también avanzó, y mucho, en lo económico y financiero, sobre todo desde el cambio en el rol del estado que ocurre a partir de la crisis mundial de 1930, en el cual se abandonan las ideas liberales y se pasa al intervencionismo.

Bastante antes de ello se logró la unificación monetaria, dejando de circular las monedas emitidas por los bancos provinciales: se crea la Caja de Conversión en 1890, el Banco Nación, en 1891, el peso moneda nacional en 1897 y el régimen de conversión en 1899.

Con posterioridad a la crisis del año treinta se crea el Banco Central y en dos períodos de gobierno peronista, 1946 a 1955, y 1973 a 1976 se nacionalizan la totalidad de los depósitos bancarios¹³. La dinámica de los últimos años de este período constituye, lamentablemente, a la emisión monetaria en uno de los principales recursos financieros del Estado.

¹³ Esta evolución se describe, con todo detalle, en el libro de DIFRIERI Jorge, *Moneda y Bancos en la República Argentina*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1967.

La regulación minera preveía que la propiedad de las minas fuera de las provincias, pero al hallarse petróleo comenzó un debate en el cual la Unión Cívica Radical convirtió en una de sus banderas la nacionalización de este recurso, mientras los conservadores bregaban porque siguiera perteneciendo a las provincias. La reforma de 1949 estableció la propiedad imprescriptible e inalienable de la Nación sobre los yacimientos de petróleo, carbón, gas y demás fuentes de energía.

El cobro de impuestos internos, al consumo, fue admitido en el debate entre el Ministro de Hacienda Terry y el diputado Mantilla, en 1894. El gravamen a las ganancias comenzó a ser recaudado por el gobierno federal en 1932. Y desde entonces subsisten. El ahogo que ello implicó para las provincias llevó a la creación del régimen de coparticipación, que se inició en 1934.

Los intentos de recuperación del federalismo: 1983 en adelante

16. A partir de 1983, con algunos antecedentes esporádicos previos, se advierte un proceso de recuperación del federalismo. Enunciaremos algunos logros, nuevamente sin la pretensión de resultar exhaustivos.

En lo institucional las reformas constitucionales provinciales procuran, cada vez más, acentuar las facultades locales, por ejemplo a través de limitaciones de los efectos de las intervenciones federales, una vez concluidas, de reivindicaciones de recursos naturales, del patrimonio cultural, de atribuciones financieras, etcétera, aunque muchas veces se trata de normas sólo declamativas¹⁴.

Se han transferido, por otra parte, competencias que antes ejercía, de hecho o de derecho, la Nación, como la policía del trabajo, los puertos, o la tarea educativa no universitaria.

En este período se afirma también un rico derecho interfederal, del que nos ocuparemos dentro de algunas líneas. Además se han posibilitado acuerdos de las provincias en el campo internacional, primero en la práctica y luego a través de la previsión del artículo 124, introducido en 1994.

¹⁴ Ver al respecto FRÍAS, Pedro J., *Las nuevas constituciones provinciales*, Buenos Aires, Depalma, 1989.

La reforma constitucional de 1994 favorece el desarrollo y las instituciones locales, a través, por ejemplo, de las previsiones de los artículos 75, incisos 2, 17, 19 y 30; 123; 124 y 125.

Desde la perspectiva política en esta etapa adquieren mayor peso nacional los gobernadores. Los candidatos de relevancia en las elecciones presidenciales de 1989, 1995 y 1999 tenían como antecedente inmediato haberlo sido.

También buena parte de las provincias, en algunas lapsos la mayoría, y entre ellas las más importantes, han sido, y actualmente son, gobernadas por partidos opositores, sin que esta circunstancia provocara la catarata de intervenciones que hubiera ocurrido décadas atrás.

En esta etapa la coparticipación de impuestos directos e indirectos se fue ampliando a otros tributos y, en 1988, la ley 23.548 establece, como principio general, que todos los impuestos se coparticipan, salvo las excepciones expresamente previstas. En 1994 se constitucionaliza este criterio y con mucha minuciosidad se procuran evitar interpretaciones desfavorables a las provincias, sostenidas con anterioridad.

También ha significado un desahogo financiero para las provincias la circulación de bonos provinciales de baja denominación, con características similares a la moneda, aún cuando la ausencia de autorización del Congreso afecta la constitucionalidad de este mecanismo (art. 126, Const. Nac.)¹⁵.

17. Estas modificaciones en la interpretación de nuestro federalismo no han logrado un equilibrio adecuado, en algunos casos por exceso y en otros por defecto. No resulta posible un juicio global, sino que se requiere examinar cada problema de acuerdo con sus peculiaridades. Pero además de no haberse encontrado, en muchos de los temas, soluciones equitativas, las idas y venidas han impedido la consolidación de criterios cuyo ejercicio continuado mejore su aplicación y han mantenido permanentes debates estériles. Cíclicamente se vuelve a discutir lo mismo, y caminar en círculos implica no avanzar ni encontrar el rumbo.

Las fuentes del derecho interfederal

18. Ya hemos señalado que la reforma de 1994 para nuestro país ha implicado, en lo jurídico, la culminación de un profundo cambio en

¹⁵ BIDEGAIN, Carlos María, ob. cit. en nota 3, t. IV, 1996, págs. 152/154.

las fuentes del derecho¹⁶. Un capítulo especial de este fenómeno se encuentra en el derecho interfederal, es decir en las fuentes en las que intervienen diversos sujetos federales.

En general las fuentes del derecho de carácter bi o multilaterales se han evidenciado con mucha más fuerza a partir de las últimas décadas del siglo XX. Sobresalen en el campo internacional, global o de integración regional, en el que tienden a prevalecer sobre el derecho interno. Este fenómeno se ha repetido en el interior de los estados federales.

Así por primera vez, en nuestro país aparece, en el texto reformado en 1994, la regulación de una ley convenio, la de coparticipación federal, cuyo engorroso trámite comentaremos dentro de algunos párrafos. Otros esquemas en los que participan la Nación y las provincias son los regímenes de aplicación uniforme por leyes provinciales de adhesión a una ley nacional y los acuerdos celebrados por los gobernadores u otros funcionarios locales, con el ejecutivo federal o con los órganos que dependen de él, algunos de ellos con ratificación legislativa y otros no.

Entre las provincias, además de los tratados parciales para fines de administración de justicia y utilidad común, ya previstos, desde 1853, en el ahora artículo 125, que comenzaron a utilizarse recién alrededor de 1960; se ha admitido la celebración de acuerdos regionales (art. 124), sobre los que también nos extenderemos más adelante; y han aparecido, además, convenios con sus municipios, con la ciudad de Buenos Aires, e incluso con municipios de otras provincias. Otros compromisos se celebran entre la ciudad de Buenos Aires con municipalidades vecinas o entre municipios de una misma o varias provincias.

19. Esta multiplicación de distintas fuentes del derecho constituye, de por sí, un problema, pues causa confusión en los destinatarios de las normas, lo cual implica un perjuicio grave para el derecho como elemento ordenador de la sociedad. La gente no conoce ni confía en las regulaciones jurídicas.

¿Qué relación tienen entre sí las diversas fuentes?, ¿cuáles priman si encerrarán contradicciones?, ¿cómo conocer todos los recaudos que se deben cumplir en una actividad?, ¿cómo lograr que ellos sean sencillos, que alienten la producción y, simultáneamente, cui-

¹⁶ PALAZZO, Eugenio Luis, "Consecuencias para las relaciones jurídicas de los cambios en la conformación y prelación de las fuentes del derecho", *Rev. El Derecho*, t. 184, pág. 1068.

den a los individuos que pueden ser afectados por posiciones abusivas?, ¿cómo impedir que en esa maraña aparezcan normas que benefician a quienes las hacen y perjudican al conjunto?

Interrogantes similares aparecen también en países no federales, pero adquieren mayor gravedad en aquellos, por la mayor dispersión de autoridades capaces de generar normas. Cuando esos preceptos son el fruto de distintas voluntades de diversas entidades públicas, implican necesariamente acuerdos que, a veces, los alejan de las aspiraciones de los integrantes de las comunidades representadas.

Existe la tecnología necesaria para lograr muchas mejoras en la formación y el control de las fuentes del derecho. Puede ser que falte la capacidad o la voluntad política de lograrlas.

20. Uno de los ejemplos más evidentes de la complejidad en la creación de normas que requieren el consentimiento de los diversos integrantes de la federación son las provisiones introducidas, en 1994, en el artículo 75, inciso 2 de la Constitución Nacional, para regular el trámite de la ley de coparticipación.

Incluyen, como primer paso, la necesidad de acuerdos entre la nación y las provincias que le sirvan de base, luego su tratamiento por el senado, como cámara de origen, y por la cámara de diputados, como revisora, requiriendo, en ambos casos, la mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros para su aprobación. Con posterioridad debe concurrir la promulgación por el poder ejecutivo nacional, abriéndose distintas alternativas en caso de veto total o parcial. Pero además se necesitan leyes de adhesión de cada una de las provincias.

A tenor de este procedimiento es muy probable que la demora en la sanción de esta ley sea mucho mayor de la que ya existe. Recordemos que estaba prevista para antes de la finalización de 1996, de acuerdo con la cláusula transitoria sexta.

21. Además de lo engorroso del trámite, la coparticipación implica, como un efecto no deseado, que resulte indiferente para las provincias, al menos en lo que a los impuestos coparticipados se refiere, la existencia de una recaudación importante originada en su territorio. Los impuestos coparticipados, esencialmente, son los que gravan las ganancias y la agregación de valor a los productos o servicios. Por ende, al menos a los efectos de la recaudación impositiva, la multiplicación de estos hechos impositivos dentro de su límites, no beneficia a las provincias.

La interpretación que se fue dando al texto de la constitución originaria, a partir de la etapa inicial de la evolución reseñada a par-

tir del número 13, fue que los impuestos indirectos eran concurrentes y que los directos correspondía, en principio, a las provincias, y sólo excepcionalmente a la Nación.

Pero esto era una interpretación que impuso el poder central, sin que resultara claramente del texto supremo (arts. 4 y anterior 67, inc. 2).

En la práctica la Nación recaudaba los impuestos al consumo (hoy al valor agregado) y a las rentas (luego réditos, hoy ganancias) y lo coparticipaba. Esta solución tampoco, obviamente, se encontraba en el texto constitucional.

La reforma de 1994 incluyó en el nuevo artículo 76, inciso 2, ambos sistemas, que son contradictorios entre sí; y en los hechos se sigue aplicando el último.

Se perdió una gran oportunidad para reformular un tema clave.

Las regiones, ¿superación o afirmación del federalismo?

22. En este análisis de algunas pocas cuestiones que plantea el federalismo hemos omitido, adrede, el costo de sus instituciones, que insistentemente se le echa en cara, sobre todo en los últimos tiempos.

Queremos destacar que son mucho más importantes otros problemas, que deben resolverse antes, como la distribución de la riqueza, el fomento de las producciones locales, las migraciones internas y externas.

Y los hay anteriores y de mayor relevancia, como la cuestión ética, que incluye como valor sustantivo la austeridad republicana, la cual difiere esencialmente de una reducción economicista del gasto, sin atender a las funciones que se afectan.

Pretender solucionar los problemas estructurales de la Argentina bajando el gasto público de las provincias es querer curar un cáncer con analgésicos. No es que no se lo deba reducir, pero hay que entender que no se trata de una solución, sino todo lo contrario, a menos que de inmediato se encaren los temas estructurales.

23. Dentro de ese contexto se ha insinuado como alternativa la creación de regiones.

Ante todo deben aclararse las distintas acepciones de ese vocablo. En un sentido el estado regional constituye una categoría intermedia entre el estado federal y el unitario, en el cual las regiones poseen autonomía legislativa, pero no constitucional, como aún ocurre en España e Italia. En el interior de un estado federal indica la

reunión de varios integrantes de la federación contiguos, para afrontar juntos temas comunes. Así se ha utilizado en Alemania y Estados Unidos¹⁷. También ello puede ocurrir en estados unitarios, lo cual siempre va a responder a una planificación central, que reúna comunas o departamentos. En cambio, en el derecho internacional público la misma expresión se emplea para identificar procesos de integración o cooperación regionales, es decir entre varios estados soberanos de la misma zona.

24. Nuestro derecho público admite el segundo de esos significados, pero esto requiere otra precisión, pues quienes se ocupan del tema lo hacen con distintas intenciones, que generalmente no se exponen con claridad, sino entrelíneas.

El gobierno militar que comienza en 1966 implanta un esquema de este tipo, a través de la ley 16.964 y su decreto reglamentario 1907/68, que crea, como *regiones de desarrollo* las siguientes: Patagonia, Comahue, Cuyo, Centro, Noroeste, Noreste, Pampeana y Área Metropolitana.

Aquí comienza la posición de entender a las regiones como superación del federalismo; que sostiene la inviabilidad de algunas provincias. Esta postura, que recientemente ha adquirido mayor vigor y prensa, es tan drástica y tiene tan poco asidero como la opuesta de dejar todo como está. Extremando el argumento también podríamos afirmar, atendiendo a indicadores económicos, que existen países tan poco viables como algunas de nuestras provincias.

El desafío es afrontar el tema desde todas sus perspectivas, pues muchas veces empresas que parecían imposibles se concretaron a partir del tesón y la fuerza en sus convicciones de una comunidad.

Otra alternativa, tampoco explicitada con claridad, es recurrir a las regiones sólo como tribunales del federalismo, sin pretender mejorar los problemas denunciados. Implica, por ejemplo, crear una nueva burocracia, la regional, sin mejorar la eficacia y superponiéndolo a las actuales, provinciales. Los órganos regionales suelen ser utilizados para la grandilocuencia y la demagogia, sin efectuar propuestas realistas.

25. Las menciones de la constitución referidas a las regiones son dos, ambas introducidas en la reforma de 1994. El artículo 75, inciso 19, que es una ampliación de la tradicional cláusula de la prosperidad cuya redacción originaria se mantuvo en el inciso anterior, habi-

¹⁷ LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, 1976.

lita la promoción, por parte del Congreso Nacional, de *políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones*. Por su parte el artículo 124 faculta a las provincias para *crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines*.

La lectura de estos preceptos habilita, a nuestro criterio, a una aplicación flexible del esquema regional.

Se han previsto como designios de las regiones, en las normas transcritas, impulsar y equilibrar el desarrollo económico y social, lo cual puede ser entendido como un objetivo genérico, o como respuestas concretas a problemas parciales.

26. A fin de determinar una región debemos considerar una serie de aspectos que se interrelacionan, a los que Rosatti¹⁸ menciona como distintos criterios:

- a) Desde el punto de vista *geográfico* los datos relevantes son la continuidad y la uniformidad geofísica (topografía, clima, etc.).
- b) La región puede ser advertida como también como “*vocación económica preponderante*”, basada en una “*específica dotación de recursos*”¹⁹.
- c) Desde el ángulo *sociológico* o *cultural* adquieren relevancia los elementos étnicos, lingüísticos, las costumbres, las creencias. Pero la geografía y las distintas cuestiones culturales, económicas y sociales pueden tener ámbitos que no coincidan íntegramente. Ello ocurre, por ejemplo entre la zona implicada en el corredor bioceánico que podría aprovechar la canalización del Bermejo, como esquema de transporte fluvial y terrestre; el recorrido turístico que atraviesa los valles calchaquís y llega al altiplano y las regiones de producción de cítricos.
- d) En lo *jurídico* aparece un acto normativo, que puede ser unilateral o multilateral –en ocasiones bilateral–, que estatuye la región.

La configuración jurídica de una región, para enfrentar una o varias cuestiones comunes a diversas provincias o sectores de ellas puede concretarse de tres formas: o bien por un acto exclusivo del gobierno central, o bien por un acuerdo entre éste y las provincias interesadas (ley-convenio), o bien por un tratado sólo entre ellas.

¹⁸ *Tratado de Derecho Municipal*, t. I, Santa Fe, 1987, pág. 149 y sigs.

¹⁹ POVIÑA, Alfredo, *Tratado de Sociología*, Buenos Aires, 1977, pág. 375.

De estas alternativas parece la más aconsejable la segunda, en cuanto la regionalización depende de una planificación y ésta requiere, incluso para su eficacia, ser hecha con criterio nacional y participación provincial²⁰.

La mayoría de los autores estiman que la reforma de 1994 ha admitido sólo el tercer camino. En realidad también ha hecho referencia expresa, en el artículo 75, inciso 19, a una facultad de Congreso de promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, desempeñando el Senado, para estas iniciativas, el papel de Cámara de origen. Estimamos que ello no impide que se instrumenten regiones, en temas de jurisdicción compartida o concurrente, a través de acuerdos en los que también intervenga el gobierno federal.

27. En definitiva, a partir del criterio flexible que hemos proclamado, cabe admitir, en cuanto a la creación y alcances de las regiones que pueden participar de ellas: el Estado Nacional, las provincias, la Ciudad de Buenos Aires, los municipios provinciales, e incluso también zonas de países que se encuentren en proceso de integración con el nuestro²¹.

Tampoco cabe desechar que, con distintas finalidades, se superpongan regiones, como ocurre con el NOA y el Norte Grande, pues lo importante es que cumplan con la finalidad de desarrollo económico y social requerida por la Constitución.

Síntesis

28. A modo de síntesis podemos enunciar las siguientes conclusiones:

- a) El federalismo está fundado en la diversidad. Si bien existen distintas alternativas en cuanto a geografía, población, riqueza, instituciones políticas, etc., todos los países federales registran diferencias internas importantes, habitualmente en varios aspectos.
- b) Se encuentra en expansión, pues constituye una opción adecuada al proceso de afirmación de autonomías, que se advierte en muchos países. Además puede resultar la culminación de alguno

²⁰ CASTORINA DE TARQUINI, María Celia, "La Provincia y la Región", en *Derecho Público Provincial*, de PÉREZ GUILHOU y otros.

²¹ Como ya señalamos el mismo artículo 124, de la Constitución Nacional, habilita a las provincias para celebrar convenios internacionales.

de los procesos de integración regional, como la Unión Europea, no en lo inmediato pero sí en algunas décadas.

- c) En nuestro país algunas desproporciones configuran problemas graves, como la concentración de población en torno a Buenos Aires y las migraciones internas con ese rumbo, y, en ciertos casos, verdaderas iniquidades. Estas últimas se vinculan con la muy desigual distribución de riqueza.
- d) Nuestro federalismo se ha aplicado con distintas interpretaciones. Durante una larga etapa se redujo a lo formal, e incluso sólo a lo simbólico. Ha renacido con bastante fuerza, pero sin alcanzar un equilibrio adecuado para enfrentar los problemas reales, que en algunas casos requieren concertación, pero en otros de una determinación central, o de resoluciones dispersas, o de distinguir entre la adopción de la decisión en el nivel federal y su aplicación local. No es buena la tentación de una sola receta, sino que se debe examinar cada tema.
- e) Los sistemas de creación normativa son demasiados y la prelación jerárquica de las fuentes del derecho poco clara. Han conducido a una enorme dispersión normativa y al desconocimiento de las normas, que afecta gravemente la función ordenadora de lo jurídico.
- f) La región se ha proclamado con objetivos opuestos: superar o afirmar el federalismo. El equilibrio se encuentra en una interpretación flexible, que permita utilizarlas para problemas concretos, crearlas de distintas formas, superponerlas y dotarlas de eficacia operativa.